



**FLACSO**  
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN  
EN EDUCACIÓN**

TITULO DE LA TESIS:  
GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD DE LA UNIVERSIDAD  
PÚBLICA COLOMBIANA 1991-2010.  
*LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA*

AUTOR:  
GERMÁN PAUL CÁCERES CASTRILLON

DIRECTOR:  
PhD. LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

FECHA:  
31-05-2012



GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA COLOMBIANA 1991-2010. *LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.*

**Resumen**

Esta tesis trata sobre el gobierno de la Universidad Nacional de Colombia en el periodo que va desde 1991 (año de promulgación de la Constitución Nacional vigente) hasta la fecha.

Se propone caracterizar su forma de gobierno, a partir de una discusión sobre la democracia universitaria, entendida como el estado permanente de deliberación que permite a los actores universitarios más o menos en igualdad de condiciones, decidir asuntos de su propio gobierno, tomar las decisiones universitarias y tramitar conflictos. Destacar la cuestión de la democracia universitaria, responde, a la necesidad de proponer una perspectiva de análisis que se concentre en los aspectos políticos y en la naturaleza deliberativa de la universidad.

El análisis teórico, dará sustento a la exploración específica de dos fenómenos asociados: por un lado, el proceso de elección de rector y por otro, los procesos de reforma estatutaria. Dos fenómenos que generan tensiones y conflictividades y que por ello, permiten una especial aproximación a la naturaleza, características y dinámicas del gobierno universitario. Así mismo, interesa captar el impacto que el procesamiento de tales fenómenos al interior de la universidad, tienen sobre su gobernabilidad.

*Palabras clave:* Universidad pública, democracia universitaria, gobierno universitario, gobernabilidad universitaria.

GOVERNMENT AND GOVERNABILITY OF THE COLOMBIAN PUBLIC  
UNIVERSITY 1991-2010. *THE NATIONAL UNIVERSITY OF COLOMBIA*

**Abstract**

This paper covers the government of the National University of Colombia from 1991 which was the year of the enactment of the current Constitution till nowadays.

It characterizes its way of government, from the discussion about the university democracy, understood it as the permanent state of deliberation that allows university actors-more or less-under equal circumstances to decide issues within their own government, take university decisions and handle conflicts. The highlight of the university democracy responds to the need to propose an analytical approach that focuses on both political aspects and on the deliberative nature of the university

The theoretical analysis will be the base for the specific exploration of two associated phenomena: on the one hand, the process of choosing rector and on the other, the law statute reform processes. These two phenomena generate tensions and conflicts, allowing a special approach to the nature, characteristics and dynamics of the university government. Hence, it is the interest of this paper to seize the impact that the processes of these phenomena within the university have over the university governability.

*Keys:* Public University, university democracy, university government, university governability.

## *Agradecimientos*

Agradezco a la República Argentina, a su Ministerio de Educación y a la FLACSO, por concederme la beca que me permitió cursar la maestría de la que esta tesis es testimonio.

A mi familia por su constante acompañamiento a mis iniciativas y por apoyar los motivos de mis reiteradas ausencias de casa. A todos y cada uno de mis compañeros y compañeras de clase que hicieron estimulante mi estancia académica y extraordinaria mi experiencia personal y, entre quienes ahora cuento varias de mis más valiosas amistades.

A la profesora Mónica de la Fare y al profesor Daniel Pinkasz, quienes como responsables de los talleres de tesis del plan de estudios y con mayor generosidad que la que se desprendía de la tarea asignada, hicieron importantes recomendaciones que estimularon mi trabajo.

De manera especial, quisiera agradecer al profesor Leopoldo Múnera Ruiz, quien desinteresadamente aceptó dirigir esta tesis y dedicó parte de su tiempo a realizar detalladas y definitivas revisiones. Por supuesto, que los errores u omisiones aquí consignadas no son, en absoluto, su responsabilidad. Por el contrario, los aciertos que pueda contener esta tesis, sí son en buena parte producto de su orientación.

Finalmente, espero que las ideas aquí contenidas contribuyan, al menos mínimamente, a acrecentar positivamente la reflexión sobre el presente y el futuro de mi universidad, a la que estuvo dedicado este sencillo esfuerzo como muestra de gratitud.

Ciudad de México, octubre 14 de 2011.

## **Tabla de contenido**

	<i>Pág.</i>
Resumen.....	III
Agradecimientos.....	V
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
 <b><u>Primera Sección. El gobierno y la gobernabilidad de lo público-universitario</u></b>	
<b>1. Cuestiones teóricas</b> .....	<b>4</b>
1.1. Lo público-universitario.....	10
1.2. Las nociones de gobierno, gestión institucional y gobernabilidad en la Universidad.....	18
 <b><u>Segunda Sección. Gubernamentalidad universitaria en Colombia</u></b>	
<b>2. Autonomía y democracia universitaria en Colombia: entre el tutelaje y el     cerco condicionado</b> .....	<b>23</b>
<b>3. El gobierno universitario: las formas de la gestión y la política de las     formas</b> .....	<b>32</b>
3.1. Los modelos organizativos de la gestión del gobierno en la universidad..	34
3.2. Lo político en las formas del gobierno universitario en Colombia.....	48
 <b><u>Tercera Sección. Gobierno y gobernabilidad en la Universidad Nacional de Colombia 1991-2010</u></b>	
<b>4. Reformas y designaciones: la gobernabilidad en la Universidad Nacional     de Colombia</b> .....	<b>59</b>
4.1. Dimensiones, núcleos y criterios de la gobernabilidad universitaria.....	59
4.2. Reformas estatutarias y gobernabilidad .....	65
4.3. Designación de autoridades universitarias y gobernabilidad .....	70
4.4. Acciones y tensiones de la gobernabilidad .....	80
 <b>Conclusiones</b> .....	 <b>84</b>
 <b>Bibliografía</b> .....	 <b>91</b>

## Índice de Gráficos y Cuadros

*Pág.*

Grafico 1. Nuevo Momento de Gubernamentalidad.....	9
Gráfico 2. Relación entre modo, forma y medios del gobierno universitario.....	22
Gráfico 3. Gubernamentalidad y Gobierno Universitario.....	22
Cuadro 1. Niveles y composición de las estructuras de gobierno.....	38
Cuadro 2. Estructuras colegiadas de gobierno. Composición y funcionamiento.....	40
Cuadro 3. Competencia de designación de las autoridades. Duración y características de los periodos de gobierno.....	41
Cuadro 4. Procedimientos para la toma de decisiones en lo que refiere a la designación de rector.....	42
Cuadro 5. El mecanismo de consulta estamentaria para la designación de rectores en las universidades públicas de Colombia.....	44
Cuadro 6. Núcleos, dimensiones y criterios de la gobernabilidad universitaria....	63





## Introducción

La complejidad de la universidad la ha convertido en un interesante objeto de estudio y las propuestas de investigación han venido desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales. Aún así, el predominio de los análisis económicos sobre ésta, ha resultado evidente y mayoritario en el pasado reciente, al menos en América Latina y Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso auscultar otras entradas de investigación para entender que ha pasado en la universidad pública colombiana en los últimos años. La propuesta es volver la mirada sobre los aspectos políticos de la universidad y en particular, sobre lo que refiere a su gobierno.<sup>1</sup>

Entender el *gobierno universitario* es percatarse de las orientaciones de sentido sobre la universidad, de la forma en que éstas se pretenden llevar a cabo, de los instrumentos y mecanismos que permiten configurar y ejercer la conducción institucional de la universidad; es percatarse de la constitución de tales orientaciones mediante las principales y determinantes decisiones universitarias. Es también, fijarse en la dinámica de consenso y disensos entre los actores de la vida universitaria y en la capacidad de los órganos de gobierno para mantener la estabilidad institucional o la *governabilidad*.

---

<sup>1</sup> Con el debut del neoliberalismo como modelo económico que tomó la conducción del Estado y sujetó las políticas públicas a un cerrado monetarismo basado en la disciplina fiscal o lo que es igual, a la drástica reducción del gasto público; la agenda sobre la educación superior en América Latina y Colombia tuvo en los últimos 30 años un sesgo marcadamente fiscal, tanto en las políticas públicas como en la agenda de la investigación académica. De ahí, que desde el punto de vista disciplinar, buena parte de la investigación sobre la universidad provenga del campo de la economía. Los temas fiscales se convirtieron en el núcleo expreso o tácito de cualquier debate sobre la universidad, “la predominancia del análisis fiscal y financiero de la educación superior... ha distorsionado el estudio de los problemas que impiden su desarrollo... [Así por ejemplo]... el concepto de lo público, connatural a la educación adquirió una forma funcional conforme al modelo de desarrollo económico... y quedó reducido a los conceptos de bien o servicio. En consecuencia, el juicio sobre la calidad de las instituciones académicas empezó a pasar por el filtro de la eficiencia económica y por indicadores simples que ponían el énfasis en el costo de la formación curricular o en la ampliación de cobertura” (Múnera. 2001:51).

El protagonismo de los economistas neoliberales durante las décadas del ochenta y noventa, desplazó del centro de la escena y opacó las lecturas provenientes de la filosofía, la sociología o la ciencia política y trasladó la discusión sobre la universidad al plano de la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos, supeditando cualquier problema y necesidad de la educación superior a lo que consideran como fallos de eficiencia (reducción de costos), eficacia (resultados) y productividad (maximización de beneficios: hacer más con menos). Así como, simplificando todos los diagnósticos como una “generalizada y universal crisis de gerencia” (Miñana. 2003)

Adicionalmente, privilegiar esta perspectiva requiere necesariamente de una discusión sobre la democracia universitaria y, particularmente, sobre lo que se denominará como el carácter democrático-deliberativo de la universidad pública.

Este trabajo se ocupa, concretamente, de **analizar la configuración y dinámicas del Gobierno Universitario y la Gobernabilidad Universitaria, en la universidad pública colombiana y específicamente, en la Universidad Nacional de Colombia a partir de 1991 y hasta 2010.**<sup>2</sup> Para ello, dirige la observación sobre dos fenómenos específicos que permitan una más precisa caracterización: por un lado, los procesos de reforma estatutaria y por otro, el proceso de designación/elección de autoridades universitarias (en especial, rector).

Este trabajo se divide en tres secciones: *El gobierno y la gobernabilidad de lo público-universitario*, en la que se hace el planteamiento teórico que sustenta la tesis y sin el cual no sería posible comprender el conjunto de la reflexión. Se bosqueja allí el concepto de lo público-universitario sobre el cual se construye el entendimiento de lo que es un gobierno universitario.

La segunda sección, *Gubernamentalidad universitaria en Colombia*, inicia con el capítulo dos que aborda el tema de la democracia, la autonomía y la gestión universitarias. El capítulo tres, por su parte, primero se ocupa de presentar un panorama del gobierno universitario tanto en un plano teórico (o de los modelos organizativos), como en el plano concreto de la educación superior pública en Colombia (o de la conformación y ejercicio de la autoridad; identificando los actores, sus equilibrios y su influencia relativa en ese marco organizativo). Luego, incorpora una reflexión sobre las dinámicas políticas y de poder que en la práctica circundan la organización y funcionamiento del gobierno de la Universidad Nacional de Colombia, subrayando sus rasgos más destacados.

La tercera sección *Gobierno y gobernabilidad en la Universidad Nacional de Colombia*, contiene un capítulo cuarto titulado *Reformas y designaciones: la*

---

<sup>2</sup> Este periodo coincide con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y con un mayor vigor en la implementación del modelo neoliberal. Ambas cuestiones inauguran un nuevo momento histórico en Colombia y un nuevo escenario para el desarrollo de la universidad.

*governabilidad en la Universidad Nacional de Colombia*, que comienza con la presentación de un esquema general para comprender la gobernabilidad universitaria y propone la consideración de los *Núcleos de producción de tensiones en la política universitaria*; que sirven de base para examinar y los procesos de reforma estatutaria y de designación/elección de rector en la Universidad Nacional de Colombia en los casi veinte años que van de 1991 a 2010.

Finalmente, las conclusiones pretenden recoger de forma sucinta las afirmaciones clave de toda la tesis y dar una lectura de conjunto sobre el tema, para el caso de la Universidad Nacional de Colombia.

***Primera Sección.***  
**El gobierno y la gobernabilidad de lo  
público-universitario**

**1. Cuestiones teóricas**

Las últimas décadas han sido testigos de un cambio de época, parafraseando a De Marinis (2007), desde hace al menos 40 años el *poderoso edificio* de la sociedad estatal moderna *experimenta una intensa corrosión de sus fundamentos*. Opera un *vaciamiento de sus dispositivos institucionales*, entre los que se destacan, la crisis de la sociedad salarial, de los sistemas de protección social y de los sistemas nacionales educativos. Producto de dos procesos que le atacan desde arriba y desde afuera: *la globalización* y; desde abajo y desde adentro: *la comunidad*<sup>3</sup>

En el fondo, sucede una *reformulación del entendimiento de ese par conceptual que representaron Estado y Sociedad*, como pilares sostenedores de la modernidad. La globalización desgasta el poder de los Estados Nacionales, y la reinención de la comunidad, erosiona la idea de sociedad homogenizada con valores compartidos (nacional). Esto tiene la implicación de una *economización de los medios de gobierno* del Estado, que se traduce en la puesta en marcha de *formatos adelgazados de su actividad estatal* o lo que es igual, la racionalización de sus recursos materiales y simbólicos, para lidiar con éxito con estos procesos que le embisten desde arriba/afuera y desde abajo/adentro. (De Marinis, 2007)

En lo que respecta al interés investigativo de este trabajo, hay que rescatar dos ideas de lo anterior: En primer lugar, una interpretación económica que reconoce en la globalización iniciada en la década del setenta, un fenómeno que da cuenta de una renovada forma de acumulación del sistema capitalista y que puede ser

---

<sup>3</sup> El acuerdo teórico de la intelectualidad del siglo XX fue que “la sociedad” había avanzado irremediamente sobre las formas comunitarias de organización social. Por el contrario, lo que hoy se revela, es que esta fue apenas una etapa transitoria en la gubernamentalidad liberal (siglos XVI al XX) y que en todo caso, aún en las ciudades como prototipo de la “sociedad” quedó algún espacio para la(s) comunidad(es). Que aquello, se prueba, con la novedosa reaparición de la *comunidad* en los procesos de cambio operados en el sistema social en los últimos 30 o 40 años, pero no de la “vieja comunidad premoderna... sino unas comunidades postsociales, de esquivos y novedosos perfiles” (De Marinis, 2007)

caracterizada como de *acumulación flexible*.<sup>4</sup> Que integra y combina tres elementos: la mayor *globalización de la producción y el comercio*; la mayor *globalización de las finanzas*; y la *globalización del neoliberalismo como modelo de política macroeconómica* en las naciones oprimidas (el manejo directo de las economías nacionales del tercer mundo por el FMI y el Banco Mundial, y la imposición de políticas de ajuste y reestructuración)<sup>5</sup>. Especialmente, hay que tener en cuenta ese carácter prescriptivo que se articula en la racionalidad política del *neoliberalismo*; por cuanto juega un papel determinante no sólo en la gestión macroeconómica general, sino en la gestión económica sectorial, con manifestaciones de política pública con alcance en la educación superior.

A propósito de esto, Miñana (2006 y 2009) explora las fuentes ideológicas de las reformas y políticas de inspiración neoliberal a partir de las ideas que dedica a la educación, el filósofo y economista de la Universidad de Chicago, Friedrich von Hayek (1899-1992).<sup>6</sup> Se desprenden de allí cuestiones tales como que el mercado es el único y legítimo regulador de la educación y que ésta es básicamente un fenómeno económico de naturaleza transable. Lo que privilegia las visiones economicistas-tecnocráticas de lo educativo.

En segundo lugar, la idea de la *economización de los medios de gobierno*. La globalización presenta unas tendencias generales que le son exclusivas y novedosas: la desnacionalización del Estado, la desestatalización de los regímenes políticos y la internacionalización del Estado Nacional (Ver. Santos, B.S. 2003:180).

---

<sup>4</sup> En palabras de David Harvey: “*la perspectiva de que el prolongado boom de posguerra, de 1945 a 1973, se construyó sobre cierto conjunto de prácticas de control del trabajo, combinaciones tecnológicas, hábitos de consumo y configuraciones del poder económico-político, y que esa configuración puede llamarse sin duda fordista-keynesiana. La fragmentación de este sistema desde 1973 ha inaugurado un periodo de cambios rápidos, de flujos e incertidumbres. No está de modo alguno claro si los nuevos sistemas de producción y comercialización, caracterizados por procesos y mercados laborales más flexibles, movilidad geográfica y rápidos desplazamientos en las prácticas de consumo, responden al título de un nuevo régimen de acumulación y si el renacimiento de la iniciativa empresarial y del neo-conservadurismo, junto con el giro cultural hacia el posmodernismo, responden al título de un nuevo modo de regulación... pero los contrastes entre las prácticas económico-políticas del presente y aquellas de la época del boom de posguerra son suficientemente fuertes como para hacer que la hipótesis de un desplazamiento del fordismo a lo que podría llamarse un régimen de acumulación flexible sea efectivamente una manera pertinente de caracterizar la historia reciente*” (Harvey.2004:146)

<sup>5</sup> Para una ampliación de esta propuesta de caracterización de la globalización, ver, Lotta, Raymond. 2004.

<sup>6</sup> Capítulo XXIV de su obra emblemática, *The Constitution of Liberty* (1960), además de algunos apartes del capítulo VI, entre otras referencias.

El impacto erosivo sobre el Estado nacional moderno de estas tendencias, abre otras dimensiones de análisis y repercute en las condiciones de desenvolvimiento de las relaciones de poder y del ejercicio del gobierno en la sociedad.

En otras palabras, se establece un *modo de gobernar* que se sustenta en *una particular racionalidad política* que se impone de forma hegemónica (el neoliberalismo)<sup>7</sup> y que conlleva el adelgazamiento de la actividad estatal y fundamentalmente, la economización de sus medios de gobierno.

Un concepto que parece apropiado para resumir esto, es el de *Gubernamentalidad*. Éste concepto elaborado por Michel Foucault hacia finales de los 70s, principios de los 80s, facilita la comprensión de los problemas del gobierno en la sociedad desde un punto de vista histórico; fue inicialmente usado para explorar el paso del modo de gobierno de soberanía (s.XVI-XVII) a los modos de la disciplina (s.XVIII), connotando tanto la transformación de la esencia en el ejercicio del poder como la aparición de nuevos medios de gobierno para conducir la sociedad y los individuos. Esta elaborado, igualmente, para el análisis de la dimensión ética del sujeto en el sentido de la constitución de éste a través de las prácticas de gobierno sobre su conducta, de sí mismo y de los otros.

Por “*Gubernamentalidad*” decía M. Foucault que entendía tres cosas: “*Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo, por ‘gubernamentalidad’ entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar ‘gobierno’ sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la ‘gubernamentalidad’ como el proceso, o mejor, el*

---

<sup>7</sup> Neoliberalismo que tiene como criterio legitimador a la eficiencia y al mercado como superior moral y asignador exclusivo de los recursos materiales y simbólicos.

*resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se 'gubernamentalizó' poco a poco (Foucault, 2006:136).*

Queda claro que el campo de dominio del concepto de gubernamentalidad esta abocado al plano macro del gobierno del conjunto de la sociedad moderna postdisciplinaria y que en sentido estricto, es ése plano de la vida social lo que se gubernamentaliza. Sin embargo, ese proceso opera en tanto consigue permear y actuar capilarmente en variados y profundos espacios sociales.

Es bajo esta proposición que se considera que el concepto de gubernamentalidad puede instrumentarse de forma específica, con alcance circunscrito y una operatividad concreta en ciertos espacios sociales; como por ejemplo, el campo de la cultura en el escenario de la educación superior y que es factible poder hablar en este caso de la *gubernamentalidad de lo universitario*.

En otras palabras, la ocurrencia e interdependencia de los fenómenos de *Globalización neoliberal-emergencia de la(s) comunidad(es) reinventadas-Adelgazamiento estatal-economización de los medios de gobierno* lleva a preguntarse por las circunstancias del poder y el ejercicio del gobierno no sólo a nivel estatal sino también en otros y en múltiples escenarios en donde éste se ve comprometido y en donde existen relaciones de poder que riñen por el control de campos estratégicos de la sociedad.

Por lo cual, la gubernamentalidad entendida como una persistente reinención del poder de gobernar, de los aparatos específicos de su ejercicio y de los saberes y prácticas que lo acompañan; puede instrumentarse de forma específica en *la universidad*, que es también un espacio donde se ejerce poder y que está en relación e influida con los cambios del contexto anteriormente señalados. El concepto puede reformularse para circunscribir su alcance al análisis de la *gubernamentalidad de lo universitario* y puede operativizarse para advertir sobre reinenciones en el poder de gobernar lo universitario, sobre la aparición de nuevos métodos y sobre la emergencia de saberes concomitantes.

En ese sentido, Ibarra y Rondero (2001:sp) acuñan el término de “*Universidad gubernamentalizada*”, señalando que se trata de “la reinención del imaginario social de la universidad, que desplaza paulatinamente su función como referente cultural básico de la sociedad, para erigirse como corporación burocrática al servicio de sus finalidades más específicas...[por lo que] es necesario reconocer que vivimos ya los tiempos de la universidad gubernamentalizada, de esa corporación burocrática que ha asumido formas empresariales de conducción de las que depende, y sobre las que descansan los términos de su actuación”.

Usan el concepto de gubernamentalidad como perspectiva teórica para el análisis específico de la gobernabilidad universitaria, proponiendo una amplia concepción de la misma y afirmando que es allí donde se expresa esa creciente gubernamentalización en un sentido proclive a la racionalidad política neoliberal y a un proceso de empresarialización de las políticas y las esferas públicas. Pero es debido a esa misma amplitud que el uso del concepto no sólo es útil para aproximarse al análisis del grado de gobierno (gobernabilidad) sino que logra apoyar una reflexión sobre las racionalidades, mentalidades de gobierno y orientaciones de sentido que configuran el gobierno de la universidad en tanto modo y forma. Es con esta amplitud, con la que se entenderá en este trabajo el concepto de gubernamentalidad de lo universitario.

En resumen, lo social y específicamente, la sociedad estatal-moderna asiste desde la década de los setentas a una interpelación desde arriba y desde afuera (*nuevo modo de acumulación flexible con dinámica globalizadora*) y, desde abajo y desde adentro (*la comunidad*); esto ha implicado un nuevo momento de gubernamentalidad basado en una racionalidad neoliberal, que impacta al Estado como institución política central de la modernidad y repercute a su vez, en una economización generalizada de los medios de gobierno, permitiendo la exploración del problema del gobierno y sus connaturales relaciones de poder, en los diversos espacios y lugares en los que es posible rastrearlos de forma concreta. En este caso, el espacio de lo universitario. (Ver, Grafico 1)



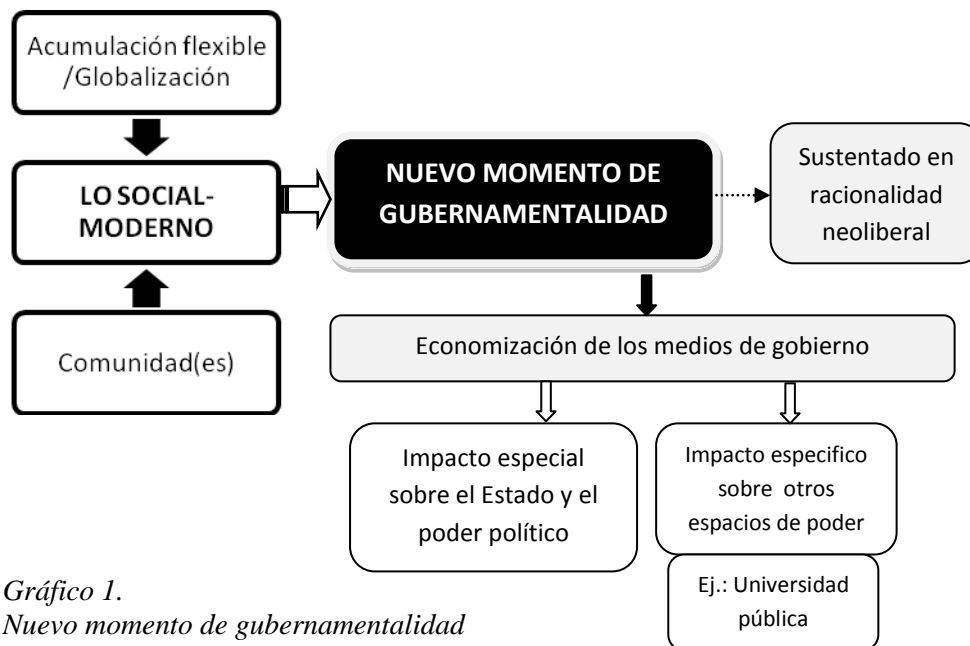


Gráfico 1.  
Nuevo momento de gubernamentalidad

Precisamente, ¿cómo se traduce esto para el caso de la universidad y específicamente, para la universidad pública? O mejor aún, ¿cómo bajar este instrumental teórico al análisis de su gobierno y de su gobernabilidad?

Una hipótesis preliminar de este trabajo podría ser aclarada como sigue: se observa un cambio de identidad de lo público-universitario que opera mediante una nueva gestión de la universidad con modelos adelgazados de gobierno y una imagen particular de universidad pública “governable” que privilegia la eficiencia y la adhesión a las decisiones, sobre la deliberación y la discusión democrática. Esta transformación redundante en que los liderazgos directivos en la universidad tienden al tránsito de una lógica de los académicos a una lógica de los gerentes (*la presión de las dinámicas de la economía global*).

Tal cambio de identidad, transforma la racionalidad de la conducción institucional con nuevas formas, estilos y representaciones del ejercicio del poder, conllevando reconfiguraciones en los equilibrios y distribuciones del mismo al interior de la universidad entre estamentos,<sup>8</sup> grupos académicos, intereses políticos y sectores específicos (*la expresión del renovado momento de gubernamentalidad*).

<sup>8</sup> El concepto de “estamento” es ciertamente anacrónico, su sentido histórico remite a la sociedad feudal y al *ancien régime* y define la forma de la diferenciación social y política de ese momento. Sin embargo, en la jerga utilizada hoy en la universidad pública colombiana, es sumamente común

## 1.1. Lo público-universitario

La Universidad Pública en América Latina corresponde a aquellos proyectos políticos-culturales a los que les asiste como propósito la generación de conocimiento científico y tecnológico en beneficio de la nación, que responden al interés general y que constituyen parte fundamental de la sociedad política de la modernidad. A pesar de contar con el sostén constitucional y financiero del Estado no se deben a él sino a la sociedad en su conjunto y por lo tanto, conforma una esfera relativamente autonomizada de la sociedad que vale la pena postular como lo público-universitario.

Lo público-universitario se diferencia y va mas allá de lo estrictamente estatal-universitario, deslinda lo público de lo estatal, privilegiando la primera dimensión. Un examen de esta cuestión teórica puede encontrarse en Iazzetta (2001) quien plantea que en esta relación Estado-Universidad siempre existe una propensión estatal a quebrantar la autonomía basada en visiones universalistas de la universidad (lo público como estatal), pero que al mismo tiempo, existe una propensión de la universidad de “usar al estado para liberarse de él”, es decir, usar sus recursos y bienes para reivindicar su independencia. Ahí descansa el privilegio de la universidad que le concede su autonomía institucional y académica; esta tensión nos pone al tanto de esa relativa independencia que permite pensar la naturaleza específica de lo político en la dimensión pública de lo universitario.

De acuerdo con Naishtat y Otros (1996), la universidad se escinde entre varias lealtades que están en permanente disputa entre sí.<sup>9</sup> Bajo el ideal regulativo de la *autonomía universitaria*, se propician condiciones para que la universidad sea un especial campo de disputas políticas por su importancia social y cultural en la

---

para referirse a los profesores, estudiantes y trabajadores de la universidad como grupos distintos de la institución. Esto que podría ser tomado como una curiosidad y aunque su uso este despojado de tal sentido histórico, es también expresión de la cultura política que permea a la universidad y de la que se hablará en esta tesis. Con esta consideración, se advierte que a lo largo del texto volverá a aparecer este concepto que, con razón, suena extraño en la actualidad.

<sup>9</sup> “...la universidad escindida entre el servicio al Estado, a la sociedad, al mercado profesional, y a una ciencia planteada como valor en sí mismo. Parafraseando a Max Weber, la universidad pública parece estar escindida entre varias lealtades, entre dioses y demonios que suelen estar en guerra entre sí” (Naishtat y Otros. 1996:2)

sociedad y porque la universidad en si misma ofrece la posibilidad a diversos actores de disputar recursos, formas específicas de dominio y de prestigio<sup>10</sup>

La universidad pública colombiana no está al margen de la anterior lógica y efectivamente en el periodo que se analiza fue protagonista de luchas y episodios de oposición y disputa de sectores políticos, estudiantiles y profesoraes a las pretensiones reformadoras de los noventa (o contra-reformadoras según la óptica). Aunque ninguna universidad sufrió los prolongados cierres de los años setenta y ochenta en los que se suspendieron años académicos enteros, es larga la lista de paros y movilizaciones. Las decisiones conflictivas ponen en tensión y en evidencia los sedimentos políticos presentes de arriba a abajo y transversalmente en los espacios y actores universitarios. Lucha, movilización y resultados temporales en el estado de la universidad remiten a dimensiones de la política.

Que la universidad pública se constituya en un tipo particular de escenario de expresión de la política, de disputa de roles, de autoridad, de legitimidad; se relaciona sin duda alguna, con la cuestión de la autonomía universitaria; ésta es la condición indispensable para que las diferentes interacciones entre los actores de vida universitaria surgidas del pleno ejercicio de su respectivo rol dentro de la misma, adquieran involuntariamente un carácter político.

La autonomía universitaria es la posibilidad de la universidad para realizarse a sí misma. No hay universidad sin autonomía<sup>11</sup>. La necesidad y reclamo de autonomía, responde a la concepción más general de que la universidad está compuesta y es ella misma un campo de desarrollo de hombres libres en cuanto su tarea es la de la creación intelectual, imposible de suceder si no existen las condiciones de libertad necesarias.

---

<sup>10</sup> En otro plano no está de más comentar que en varios departamentos de Colombia, la universidad pública del respectivo departamento llega a manejar en ocasiones presupuestos más grandes que el propio gobierno departamental, con el consecuente manejo de puestos de trabajo. Con lo cual, se convierte en un apetecido espacio para controlar por parte de la clase política. No es tanto el caso de la Universidad Nacional de Colombia, más independiente de influencias políticas de carácter local, en todo caso, la investigación espera dar más detalles a este respecto.

<sup>11</sup> Mucho es lo que ya se ha hablado de la emergencia de la universidad, a condición del reconocimiento de su autonomía en la edad media. El surgimiento de las Universidades de Paris y Bolonia son los ejemplos paradigmáticos. En América Latina y con repercusión mundial, el movimiento de Córdoba en 1918, representa la entrada definitiva a la “mayoría de edad” de las universidades en nuestra región.

Existen al menos dos dimensiones para la comprensión de la autonomía que se refuerzan mutuamente: por un lado, autonomía para la producción y transmisión de saberes y conocimientos; por otro, autonomía en el gobierno institucional para que sea la propia universidad la que se autogubierne. En la práctica, sin embargo, hay que reconocer que esto opera como el *ideal regulativo* de la universidad, no absolutamente autónoma en razón de su relación jurídica con el Estado. Lo que no impide que la universidad pública tenga efectivamente la posibilidad de sustraerse, tanto a nivel de los saberes como a nivel de su gobierno, de influencias externas que condicionen un determinado transcurrir de sus procesos.<sup>12</sup>

De ahí que siempre este latente la reclamación de los universitarios (profesores y estudiantes, básicamente) por la autonomía de gobierno, por ejercer efectivamente el gobierno de la universidad y de sus propias actividades.

No obstante, especialmente en América Latina, es conocida la tensión tanto teórica como práctica entre los dos estamentos o claustros por conquistar una mayor influencia o poder de decisión sobre los asuntos universitarios. De hecho, el Manifiesto Liminar del Movimiento de Córdoba (1918) denuncia lo que considera “*el derecho divino del profesorado universitario*”, reclamando la participación del estudiantado en las decisiones e inclusive sosteniendo “*que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes*”

La discusión asimilada a una lucha por el poder y la argumentación que le sustenta de un lado u otro, parte de una idea sobre la naturaleza de la universidad. Esto es, quienes consideran que la universidad debe estar gobernada por sus

---

<sup>12</sup> Hugo Casanova (2004) recoge los criterios presentados por Eric Ashby (1966) y Daniel Levy (1987) para definir y hacer operativo el concepto de autonomía. Autonomía según la propuesta de Ashby: • Libertad frente a la interferencia de intereses no académicos en el gobierno institucional; • libertad para distribuir los fondos financieros tal como lo determine la institución; • libertad sobre la contratación de académicos y directivos y para determinar sus condiciones de trabajo; • libertad sobre la selección de alumnos; • libertad para diseñar e impartir los planes y programas; • libertad para definir criterios y métodos de evaluación. Autonomía según la propuesta de Levy: 1. *Laboral*: Contratación, promoción y despido de profesores; Selección y despido de directores, rectores, y personal administrativo; Términos del contrato de trabajo. 2. *Académica*: Acceso a la universidad; Selección de carreras; Ofertas de planes de estudio y de cursos; Requisitos y autorización para obtener un título; Libertad académica. 3. *Económica*: Determinación de quien paga Monto de los fondos; Criterios para el uso de los fondos; Preparación y distribución del presupuesto; Rendición de cuentas.

profesores en tanto expertos, versados o sabios de los asuntos universitarios, parten de una idea de la universidad como institución jerárquica cuya naturaleza condiciona el relacionamiento entre sus miembros. Quienes consideran que la universidad debe estar gobernada por sus estudiantes, tienen una idea de universidad como república de iguales; consideran que siendo el conocimiento la razón de ser de la universidad y que estando disponible continuamente y de manera inacabada para todos, los profesores son en el fondo estudiantes.

En la práctica se impone la salida intermedia, un gobierno tanto de profesores como de estudiantes. Pero lejos de ser una solución de conveniente pragmatismo, se convierte en la naturaleza misma de lo político en la universidad. Una situación en la que las distribuciones del poder son difusas y en las que no existe únicos criterios de asignaciones de autoridad. Donde la legitimidad está en constante entredicho, como en constante movimiento están los saberes.

En lo público-universitario la difuminación en la distribución del poder se acentúa y los múltiples espacios de negociación de la legitimidad y los distintos niveles de autoridad, se superponen diariamente unos a otros. Existe en lo público-universitario presunción efectiva de paridad entre sus miembros, que depende de la dimensión en la que se relacionen (el saber disciplinar; el lugar institucional – escuela, facultad...etc.-; entre otros) y que en lo que refiere al gobierno universitario configura una situación en la que todos los universitarios pueden, legítimamente, reclamar una porción de poder. Esto sucede, independientemente, a la par y sobre la existencia de los obvios componentes de jerarquía que reproduce la profesión académica.

Resumiendo, la línea analítica es como sigue: la universidad pública es estatal pero esencialmente, es su carácter público el que prima. A ello contribuye el reconocimiento y el ejercicio de la autonomía universitaria que permite que los actores universitarios estén inmersos, con su voluntad o sin ella, en relaciones de poder cuyo resultado es una distribución difusa e inestable del poder.

Del mismo modo, esta naturaleza pública-política de la universidad sustentada y a su vez reproducida por el ejercicio de la autonomía, revela (tal y como también lo

reivindicó la *Reforma de Córdoba*): una vocación de la universidad como institución democrática. En la cual, dos principios hacen constante presencia, en palabras de Maturana (1990): la participación reflexiva de los miembros de la institución y el tratamiento como materia pública de los asuntos universitarios.

Así, la universidad como centro del conocimiento experto no deja de regirse por lógicas de jerarquía académica pero el ejercicio de su autonomía implica que estas convivan con lógicas políticas propias de los espacios públicos y a su vez, que se coliguen con una vocación democrática de la vida universitaria-pública. Vocación democrática que en todo caso es, de *carácter tendencial y aproximativa* a la forma de la democracia política moderna relativa a la forma de gobierno del Estado.

Esto es central: la re-creación de la democracia universitaria no está ni puede expresarse en su plena semejanza con la forma de la democracia política moderna. Naishtat y Toer (2005) desarrollan una interesante discusión a este respecto, insistiendo en la realización de un principio democrático en la universidad que es “gradual y perfectible” y que no debe concebirse como una cuestión binaria tipo democracia/autoritarismo o democracia formal/democracia real.

No se puede perder de vista que la universidad es parte y manifestación de una sociedad política con la que no se puede equiparar. La universidad no es una sociedad política aunque si sea un escenario privilegiado de expresión de conductas políticas que están subordinadas a las características ontológicas del quehacer universitario, atravesadas por la lógica jerárquica del saber experto.

Desde el punto de vista de la Ciencia Política, la democracia es una determinada forma de gobierno de la sociedad política. Involucra condiciones sustanciales tales como, el reconocimiento de la ciudadanía para la población adulta sobre la base de un conjunto de libertades mínimas que les permite intervenir en la vida pública y eventualmente, decidir sin presiones o coacciones de ninguna naturaleza y bajo reglas y normas comunes a todos, entre opciones políticas alternativas que garanticen el bienestar general. Además, el liberalismo consolidó la idea que la toma de decisiones en una democracia se rige por un principio de mayorías.

Al descomponer esta definición, la democracia se muestra reticente a ser limitada a una sola de sus condiciones, a pesar de la repetida concepción que la reduce a una cuestión instrumental definida como un procedimiento para determinar las mayorías circunstanciales. Por lo que es pertinente insistir en la vigencia simultánea de todas las condiciones para conformar el espíritu de lo democrático.

En esa medida, la noción de ciudadanía remite a valores fundamentales como la libertad y la igualdad, sin cuya existencia el ciudadano no es tal y el procedimiento de conformación de mayorías está viciado de entrada. Por lo que este procedimiento debe, necesariamente, estar sostenido por la existencia de ese espíritu de lo democrático sustentado en la ciudadanía, la libertad de discernimiento de los miembros de la comunidad política, el vigor de lo público que implica la posibilidad de participación política permanente y la posibilidad de impugnar la legitimidad de quien ejerce el gobierno (el representante) si su actuación contradice estos fundamentos que le otorgaron el ejercicio del poder. En una expresión: el procedimiento debe estar sostenido en un *ethos democrático*.

De lo anterior se pueden reafirmar dos cosas: en primer lugar, que la democracia como forma de gobierno es, en sentido estricto, un concepto sólo aplicable a la sociedad política que contemporáneamente se organiza en la forma Estado. Sin embargo y en segundo lugar, la democracia en tanto forma de gobierno deriva y halla su justificación en el espíritu de sus valores y condiciones, esto es, que lo democrático es un estado más allá de la forma que toma un régimen político y que corresponde a una manera de concebir el funcionamiento de la sociedad y de manera particular, de sus instituciones públicas.<sup>13</sup>

De esta segunda idea es que surge la reflexión que hace posible hablar de *Democracia Universitaria* en tanto la naturaleza de la universidad trata de asuntos públicos (el conocimiento científico) desarrollados por individuos que en su condición de académicos se reconocen como pares y se supone, ejercen su función en condiciones de libertad de pensamiento y autónomo discernimiento.

---

<sup>13</sup> Aquí el término “instituciones” se refiere a convenciones y mecanismos de orden social, en el que se incluye la educación.

En otras palabras, la universidad (la pública pero también la privada) reafirma en su naturaleza y en su diario acontecer un ethos democrático que supera las dimensiones electorales de la democracia en la comunidad política; incorporando necesariamente la deliberación pública como principio de permanente realización. De tal modo que la democracia en la universidad no es, en lo fundamental, un determinado modo organizacional de toma de decisiones, sino un espíritu, un ethos que ampara su misión cultural y política en la sociedad.<sup>14</sup>

La democracia universitaria [como la democracia política] está en constante cuestionamiento no por la acción de los actores que disputan posiciones de poder sino porque al constituirse en un ethos se convierte a su vez en un *principio normativo* al que se tiende, inacabado, gradual y perfectible<sup>15</sup>, por lo que la Democracia Universitaria es, en principio, *Vocación Democrática Universitaria*.

No obstante, que lo democrático en la universidad pública remita esencialmente a un ethos, no invalida la preocupación sobre la manera en que se toman las decisiones, ni sobre la forma del gobierno universitario. De hecho la reafirma, pues no existe un ethos sin expresión material; la forma de gobierno es en gran medida la que convalida la Vocación Democrática Universitaria, contribuyendo de forma decisiva a ese *continuum* que es la democracia universitaria. Es ésta la tradición de la universidad pública latinoamericana desde la Reforma de Córdoba, alcanzar formas de gobierno que profundicen la democracia universitaria, predominando por lo tanto, formas más o menos imperfectas de gobierno colegiado como es el caso de México y Argentina.

---

<sup>14</sup> De acuerdo con Pallán Figueroa (1998): “Una institución universitaria participa necesariamente de valores democráticos de la sociedad a la que pertenece y, en buena medida, es una de las agencias a través de las cuales se difunden dichos valores. Pero toda institución universitaria tiene valores propios, los cuales persigue a través de sus funciones básicas. Entre ellos pueden contarse: lealtad a la ciencia, libertad de cátedra, formar profesionales capacitados en su especialidad y con responsabilidad social y política, otorgar igualdad de oportunidades a los estudiantes, etcétera. Los valores propios de una democracia política, como libertad e igualdad, están definidos de manera específica en cada legislación universitaria, y otorgan pesos y valores diferentes a cada uno de los actores políticos que participan dentro de esa estructura”.

<sup>15</sup> Se reitera como referencia analítica de este punto las lecturas de Maturana (1990) y Naishtat y Toer (2005).



En resumen, el carácter democrático se da “en la vocación deliberativa [de los universitarios] que nos haría incompatible con el principio jerárquico o burocrático de cualquier verticalismo de mando” (Naishtat y Toer. 2005:21)

La validez procedimental de estatutos y reglamentos comunes a todos para el ejercicio del gobierno universitario no riñe con su legitimación a través de la deliberación pública y democrática y la conformación de las opiniones de quienes, para este caso, son miembros de pleno derecho de la comunidad universitaria. De otro modo, se deja el discurrir universitario a la discrecionalidad o imposición por parte de las directivas o burocracias de turno de los asuntos que deben ser competencia de todos los universitarios.

De ahí, que en lo que respecta a la idea de democracia universitaria de gran ascendencia en nuestras universidades latinoamericanas “debería poder ser un núcleo conceptual regulativo y no la mera literalidad de unos procedimientos petrificados” (Naishtat y Toer. 2005:30).

Sintetizando, la democracia es un principio consustancial a la naturaleza de lo público-universitario, en su sentido filosófico es parte de su ethos y significa que la vida universitaria esta preservada en sus fines si se desenvuelve en un espacio con garantías y espíritu democrático. La universidad es, sólo si es autónoma y ello implica el desarrollo de un fuerte carácter democrático-deliberativo.

Pero este carácter democrático-deliberativo no debe ser interpretado como un procedimiento ni menos como la duplicación del procedimiento de conformación de mayorías que se utiliza en la sociedad política para componer el poder del Estado. Puede si, buscarse un ideal equilibrio para la máxima realización posible de este espíritu para la toma de decisiones, pero dentro de los límites que impone la misión y fines universitarios.

## **1.2. Las nociones de gobierno, gestión institucional y gobernabilidad en la Universidad**

Con estas consideraciones, ¿a qué se refiere el Gobierno universitario?. De manera general, se entiende la noción de gobierno en el sentido de Foucault, en el gobierno de la sociedad sucede algo similar a la metáfora del navío que presenta en *Espacios de poder* (1991): muchas variables intervienen en su curso y en todo caso, es necesario centrar la atención en el control de la conducta de los hombres para ejercer el gobierno. Foucault es claro en sugerir que lo que trata del gobierno trata de los hombres, más precisamente, de la *conducción* de esos hombres en determinadas relaciones sociales.

La universidad también demanda acciones de conducción de conductas; está claro que comporta un ámbito de dirección que se da en mínimas condiciones de deliberación democrática en razón de la autonomía ética, profesional y política que caracteriza a sus miembros. La universidad debe dirigirse, esto es, regular, modelar y encauzar a su interior comportamientos individuales, disciplinares, colectivos, estamentales...etc. pero ese gobierno deriva de la manifestación de diversas formas de pensamiento que en dado caso, puedan convertirse en la mentalidad de gobierno que tome a su cargo las acciones de regulación y conducción, asistiéndole no sólo una legalidad sino principalmente, una legitimidad emanada de la creencia generalizada de que en ese momento le corresponde a esa mentalidad ser depositaria del gobierno.

Así pues, hablar de Gobierno de la universidad se refiere en lo fundamental, a las orientaciones de sentido, a las mentalidades de gobierno que pugnan por prevalecer al interior de la universidad y definir su conducción institucional y, a las conductas estratégicas de política que se asumen desde las direcciones universitarias. Ello es el sustrato de la configuración institucional del modo de gobierno (la forma de gobierno) y de los instrumentos y mecanismos que permiten dirigir (medios de gobierno).

En definitiva, la pregunta sobre el gobierno de la universidad pública trata de indagar sobre las cualidades y atributos de las concepciones sobre qué debe ser y

cómo debe funcionar la universidad (orientaciones de sentido y mentalidades de gobierno) y sobre la acción, la interpretación de los desafíos y la evaluación sobre las restricciones contextuales que enfrenta la universidad (conductas estratégicas de política). Todo ello, sin perder de vista el condicionamiento que supone el modelo organizativo establecido (la relación forma y medios de gobierno).

Se tienen pues, dos niveles para analizar el gobierno universitario: el del *modo* de gobierno y el de la *forma* de gobierno que incluye la gestión de los *medios* de gobierno. El *Modo*<sup>16</sup>, corresponde a la esencia política del gobierno universitario: a las relaciones de poder que lo organizan y a las ideas que lo sustentan. La *Forma*, al modelo organizativo establecido y que se expresa en arquetipos como modelo colegial, profesional o burocrático y, los *medios* a los instrumentos y mecanismos que se ejecutan y se practican para reproducir uno u otro modelo.

Precisamente, la reproducción de la forma de gobierno requiere de una *Gestión Institucional*, que se entenderá como la manera en que los diferentes actores universitarios utilizan los medios de gobierno y las posibilidades que les ofrece la forma de gobierno para administrar sus intereses. Aquí se hará énfasis particular en lo que atañe a los directivos universitarios por ser quienes en principio, deben mantener la iniciativa de esta gestión dada su posición legal.<sup>17</sup> Así, se entiende a la gestión como elemento subjetivo que constituye al gobierno universitario, completando una mirada del cambio institucional concentrada en las motivaciones de la actuación de los actores de la vida universitaria.

---

<sup>16</sup> De acuerdo a las definiciones de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), se entiende por Modo: “*m.* Aspecto que ante el observador presenta una acción o un ser. *Fil.* Forma variable pero siempre determinada que puede recibir un ser, sin dejar de ser el mismo. *Fís.* Forma especial que puede adoptar un fenómeno.

Se entiende por Forma: 1. f. Configuración externa de algo *Fil.* Principio activo que determina la materia para que sea algo concreto. *Fil.* Principio activo que con la materia prima constituye la esencia de los cuerpos. *Der.* Conjunto de cuestiones procesales en contraposición al fondo del pleito o causa. [Consultado a través de la aplicación Web de la RAE, <http://www.rae.es/rae.html>]

<sup>17</sup> Es pertinente aclarar, que el entendimiento de esta noción de *gestión institucional* no subraya lo relativo a la racionalización de recursos físicos y financieros o a las técnicas de gestión administrativas más específicas y plenamente identificables en el ámbito empresarial, como por ejemplo, la incorporación de paquetes informáticos para gestionar bases de datos o técnicas de perfeccionamiento de trámites o pagos. Dicho de otra manera, no subraya la microeconomía de la gestión administrativa y no transita por el enfoque del *management* de las tecnologías “neutras” o de la simple ingeniería administrativa.

El enfoque tiende a lograr un análisis del manejo político de las disputas por la conducción institucional de la universidad entre las autoridades universitarias del máximo nivel y demás actores de la vida universitaria, incluyendo los niveles medios de su institucionalidad (facultades y departamentos). Por lo que trata, efectivamente, de los “criterios que se utilizan para ganar legitimidad (de sus formas y estilos de gobierno, de los principios constitutivos de la organización, de sus políticas centrales, de sus acciones)” (Martínez Nogueira. 2000:11).

No obstante, una problemática adicional se deriva de aquello, si se considera que tales acciones arrojan unos resultados concretos para la institución universitaria en su conjunto, que se traducen en respuestas y consecuencias de las políticas institucionales y que ponen a prueba las condiciones de la autonomía y el carácter de la democracia universitaria. Se habla de la cuestión de la *Gobernabilidad*, lo relativo a la capacidad y posibilidades de acción en la gestión de las instancias de gobierno de la universidad, para asimilar las dinámicas de conflicto y lograr un espíritu de unidad institucional que consolide los rasgos de la misión institucional conforme se consigue su traducción en políticas y resultados concretos.

Siguiendo la propuesta de Acosta (2002:3,4) por “governabilidad” se entiende “la capacidad del “sistema” universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos. Es decir, desde una perspectiva de gobernabilidad no se hace tanto énfasis en la forma del gobierno universitario, sus componentes y relaciones, como en la capacidad de gobernar que tienen las autoridades universitarias en contextos institucionales específicos. Desde esta perspectiva, el problema de las universidades en proceso de cambio institucional... radica no tanto en su forma de gobierno como en su grado de gobierno”

La propia existencia del concepto de grado de gobierno o gobernabilidad da cuenta que en efecto, la universidad es escenario de lucha de una multiplicidad de poderes: “a la democracia universitaria, como forma de gobierno, le es consubstancial la existencia de diversos poderes (al igual que a la democracia política), y que la gobernabilidad, dependiente de poderes formales y de facto, se alcanza porque en la operación de la institución universitaria se da un predominio

de valores que encarnan a la institución, valores que son desarrollados por miembros de la "ciudadanía universitaria" que, a su vez, tienen un amplio reconocimiento dentro de la misma" (Pallán Figueroa.1998)

Burton Clark (1991), en su concepción de la universidad como organización de estructura compleja, reconoce esta lucha y habla de la distribución del poder legítimo, para dar a entender que hay una competencia entre distintos niveles y actores que exhiben distintos principios de autoridad para compartir el ejercicio de un poder que no pueden ni logran monopolizar los mandos formales. El funcionamiento de la universidad se da en la interacción de niveles de acción (departamento, facultad, institución, sistema) y principios de autoridad (académico, político, burocrático); definiendo así el grado de gobernabilidad.

En efecto, la gobernabilidad se relaciona con "el grado de eficacia y legitimidad en el ejercicio de la función de gobierno" (Gómez. 2002:2), para no sólo mantener un nivel estabilidad institucional sino, principalmente, para arraigar fórmulas de tramitación del conflicto en una perspectiva de desarrollo y cambio institucional.<sup>18</sup>

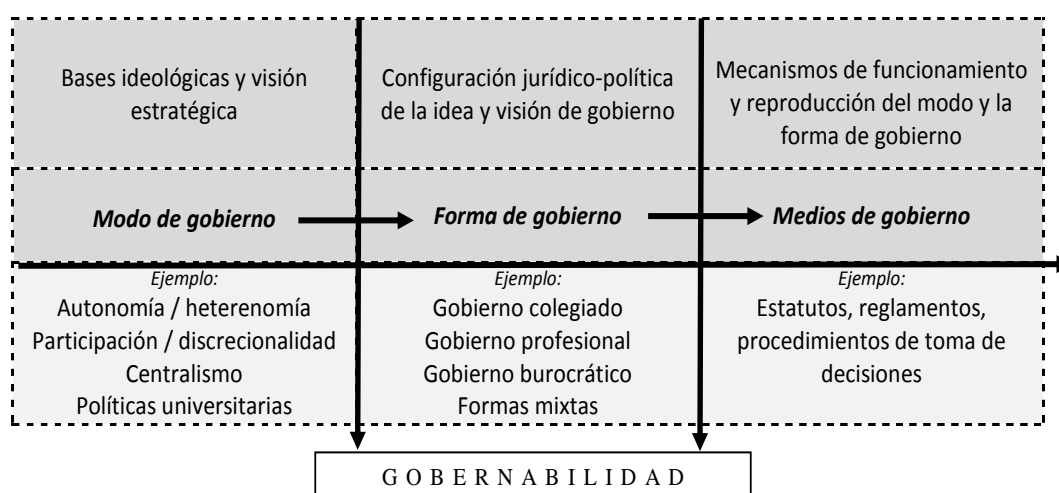
No está de más recalcar que si en la universidad se puede hablar de democracia, gobierno y gobernabilidad, resulta una conclusión de perogrullo afirmar que estas cuestiones remiten inequívocamente al fenómeno del poder.

Repasando este apartado, la interpretación conceptual de este trabajo enlaza la noción de gobernabilidad con una comprensión amplia del gobierno universitario que enfatiza en su caracterización ideológica y visión estratégica (modo), que determina de manera consecuente la apariencia de su institucionalidad (forma) y se expresa en su funcionamiento (gestión de medios de gobierno). (Ver gráfico 2)

---

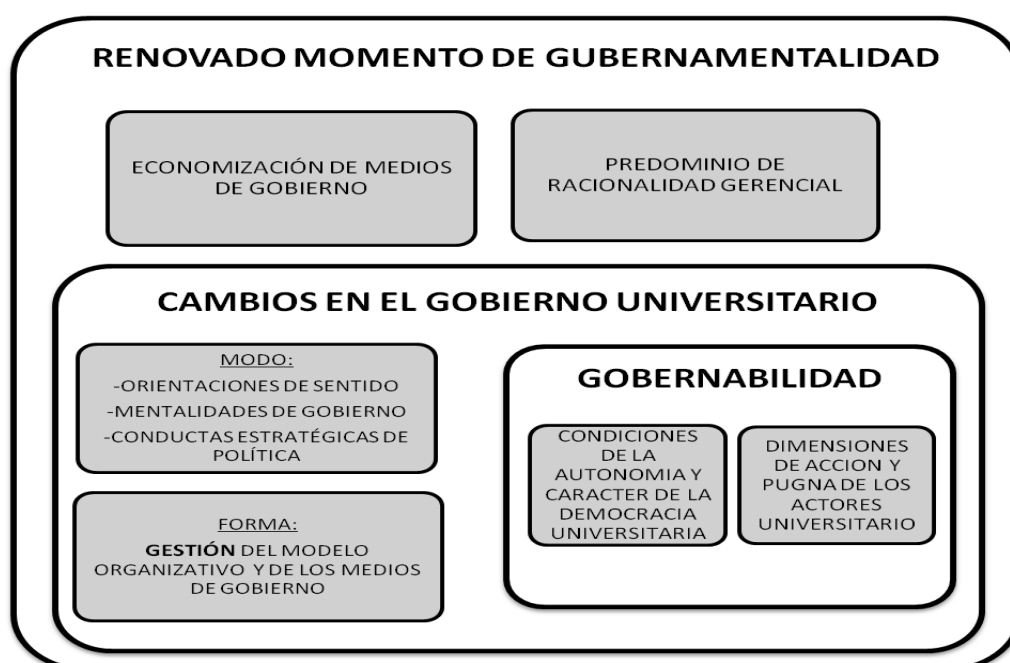
<sup>18</sup> En el capítulo tercero se amplía este tema y se enfatiza lo relativo a las dimensiones y criterios de la gobernabilidad.

Gráfico 2. Relación entre modo, forma y medios del gobierno universitario



Para finalizar el capítulo, el gráfico 3 relaciona los diferentes conceptos expuestos. Destaca los elementos principales del contexto que se denomina *renovado momento de gubernamentalidad* cuyo impacto en el ejercicio del gobierno se da en esferas diversas entre ellas el ámbito universitario. Precisamente, se plantea que se debe reparar en las nociones de modo y forma del gobierno universitario para luego concentrarse en el tema de la gobernabilidad y su relación con la autonomía y la democracia universitaria en función de lo que se llamará en el capítulo 4, *dimensiones de acción de los actores universitarios*.

Gráfico 3. Gubernamentalidad y Gobierno Universitario



## *Segunda Sección*

### **Gubernamentalidad universitaria en Colombia**

#### **2. Autonomía y democracia universitaria en Colombia: entre el tutelaje y el cerco condicionado**

Corresponde ahora decantar la significación de la autonomía y la democracia universitaria en Colombia y como su interpretación y práctica han apuntalando el perfil del gobierno universitario, especialmente en los últimos 20 años.

A la par de la rotación de la agenda pública de la educación superior alrededor de las políticas neoliberales;<sup>19</sup> en las décadas recientes se reafirmó en el país lo que se podría denominar el *ejercicio tutelado de la autonomía de gobierno de los universitarios* y el *cerco condicionado a la democracia universitaria*.

Sin embargo, decir que se reafirmó, es al mismo tiempo reconocer que estas lógicas encuentran explicación de fondo más atrás del momento neoliberal, en lo que puede ser caracterizado como un estatuto de lo nacional de perfil autoritario y antirepublicano. El fracaso del proyecto liberal y moderno a mediados del siglo XX marcó la pauta de un régimen político en el que prevalece la fuerza sobre el consenso y una cultura política de corte señorial y elitista<sup>20</sup>. En todo caso, el perfil de los gestores neoliberales con su desdén hacia la concertación y su tecnocratismo antidemocrático hizo simbiosis con esos rasgos históricos.

---

<sup>19</sup> Para un análisis de la economía de la educación en los últimos años en América Latina y Colombia, Ver, Miñana y Rodríguez. 2003. La educación en el contexto neoliberal. En, Restrepo Botero, Darío Indalecio. La falacia neoliberal: crítica y alternativas. Unibiblos. Universidad Nacional de Colombia. Páginas 285-322.

Así mismo, MIÑANA BLASCO, Carlos. 2006. "Sobre la misión de la UN: un esfuerzo por entender el punto de vista de los reformadores". Disponible en, [http://www.unal.edu.co/red/docs/sobre\\_mision\\_un.pdf](http://www.unal.edu.co/red/docs/sobre_mision_un.pdf)

<sup>20</sup> Marco Palacios (1999) en su calidad de historiador, afirma que el liberalismo fracasó en Colombia "*por la ausencia de un discurso político-moral que sustentare el ideal republicano y democrático* (pág. 89)... *el problema liberal no ha consistido en los alcances de su hegemonía jurídica y discursiva, sino el ya planteado entre 1808 y 1810: el de la praxis política en torno a normas y valores republicanos en una república barroca, de órdenes corporativos, tradicionalista y católica que, en lo fundamental, había sobrevivido el suave embate racionalista y modernizador de la ilustración española*" (pág. 96)

Múnera (2011) presenta un completo relato de los momentos políticos e institucionales que marcaron esos rasgos históricos a propósito del tema de gobierno universitario en Colombia y en particular de la Universidad Nacional, y que permiten verificar como han sido formados en una constante de restricciones y límites ideológicos y marcados por la iniciativa política de unas élites desconfiadas de la plena autonomía universitaria<sup>21</sup> a pesar de destacables momentos reivindicativos.<sup>22</sup>

Del mismo modo, afirma que en la actualidad, el tema del gobierno universitario en Colombia no solo carga con el peso de una cultura política autoritaria con una forma de democracia política restringida sino que ahora “los condicionantes impuestos por el mercado de la educación superior y por formas transnacionales de acumulación de capital... [Así como por] los procesos de desregulación y desmonte de lo público-estatal que le fueron concomitantes, como parte de un nuevo ciclo de liberalización de la economía, crearon nuevos dispositivos de subordinación de las universidades a lógicas sistémicas que no se agotaban en el Estado [y que por lo tanto] se convirtieron en nuevos limitantes de la autonomía y el gobierno universitarios” (Múnera. 2011:37)

De esta manera, hay que señalar que el ***ejercicio tutelado de la autonomía de gobierno universitario***, se conforma en esa confluencia entre la cultura política preexistente y un nuevo momento de gestión de las estructuras económicas y de producción; permitiendo la confirmación de la expresa desconfianza gubernamental hacia las comunidades académicas para que tramiten y decidan sobre asuntos de su conducción institucional, entre ellos y especialmente, los de

---

<sup>21</sup> La victoria de La Regeneración y la hegemonía conservadora (1886-1930), el gobierno conservador de Laureano Gómez (1950-1953) y la Junta Militar (1953-1958), la represalia del presidente Lleras Restrepo con la reforma de 1968, la ilegalización de la efímera experiencia del cogobierno a través de un decreto de mayo de 1972, los Decretos 80 y 81 de 1980; son todos ellos, los antecedentes jurídicos institucionales de respuesta de las élites políticas contra un reconocimiento mayor de la autonomía universitaria y en especial, de la autonomía de gobierno. (Ver, Múnera 2011)

<sup>22</sup> Empezando por las reivindicaciones del Congreso Estudiantil de 1928 celebrado en la ciudad de Ibagué y heredero de la Reforma de Córdoba, pasando por los agitados años sesenta y el protagonismo de la Federación Universitaria Nacional (FUN) que propició con relativo éxito la ley 65 de 1963 de perfil más democrático, así como, el programa mínimo de los estudiantes colombianos en 1971 y la experiencia por unos meses del cogobierno. (Ver, Múnera 2011)



perfil más político como la escogencia de sus directivas, en las que el Estado ha mantenido el control con relativo éxito.

Conforme a ello, el resultado en el ejercicio del gobierno universitario se manifiesta en una fuerte concentración y discrecionalidad de las decisiones en la cima de la organización universitaria, con una recurrente búsqueda de legitimidad en la cima de la organización social y política, es decir, en el afuera de la universidad que concentra el poder político del Estado y en los gobiernos de turno que, en todo caso, mantienen amplio control de las decisiones universitarias al tener presencia en los consejos superiores<sup>23</sup>. Dicho control ha sido y es garantía para el avance de agendas sobre la educación superior<sup>24</sup> y aunque el avance concreto de tales medidas ha sido en buena medida resistido y obstaculizado, lo cierto es que las condiciones están predispuestas para que las decisiones sean tomadas desde arriba y desde afuera.

Es cierto en todo caso, que la influencia y presencia de actores gubernamentales en los Consejos Superiores de las universidades públicas en Colombia está

---

<sup>23</sup> En el sistema universitario colombiano el Consejo Superior es la máxima instancia directiva. La composición de los mismos establecida en la Ley 30 de 1992 y ratificada en los decretos reglamentarios entre ellos, el 1210 de 1993 de la Universidad Nacional, fueron en su momento demandados en su constitucionalidad bajo la argumentación que los miembros con vínculos directos con el gobierno nacional estaban sobrerrepresentados, mientras profesores y estudiantes estaban subrepresentados; sin embargo, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de tal composición en la Sentencia C589/1997, argumentando que “aspirar a que el Estado no tenga ninguna representación en los órganos de dirección de las universidades estatales, para que éstas se manejen como “células aisladas”, rompería con el concepto de unidad que identifica la organización política colombiana (art. 1 C.P.), pues con esta participación se pretende articular la universidad con el Estado y, por tanto, no puede entenderse como un control de tutela”. Argumento por demás endeble o al menos extraño, pues no se entiende cual es la lógica para derivar de la no presencia o presencia minoritaria de los representantes del gobierno en el Consejo Superior, una desarticulación de la universidad con el Estado.

<sup>24</sup> Principalmente las agendas de orden financieras promovidas por el neoliberalismo. Los promotores del neoliberalismo impulsaron una lectura de énfasis fiscalista para justificar recortes del gasto público, incluyendo a la educación con una cartilla que podría ser descrita siguiendo a Miñana (2006): libre competencia, desregulación (operación del mercado); la empresa como modelo de gestión y organización de la producción (prestación de servicios educativos); sustitución de derechos por estímulos a la productividad y flexibilización del trabajo docente; pruebas periódicas estandarizadas; promoción de un mercado educativo global; educación mínima y básica para entrar al juego del mercado; Estado mínimo no interventor con actuaciones puntuales de focalización y financiación de la demanda; lo privado como superior moral; la educación no-básica considerada como bien privado y en general, el conocimiento como bien transable. En mayor o menor medida esta cartilla fue impulsada con fuerte asidero en la sostenibilidad fiscal.

consagrado al menos desde la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de 1935<sup>25</sup> y que desde un punto de vista histórico, también responde a la inevitable dimensión estatal que conserva la universidad pública. Con todo, es igualmente cierto que las reivindicaciones a escala continental por la plena autonomía de gobierno universitario no lograron en Colombia, excluir al gobierno político del país de las direcciones universitarias como si sucedió por ejemplo en México, Argentina y Uruguay;<sup>26</sup> por el contrario, y a pesar de la inclusión de la autonomía universitaria como norma constitucional en 1991 su reglamentación mantiene hasta la actualidad dicha presencia, que en el caso de la Universidad Nacional es de 3 de los 8 miembros con voto del Consejo Superior (Ministra/o de educación y 2 delegados en representación directa del Presidente de la República. Uno más es delegado del Consejo Nacional de Educación Superior, un organismo de coordinación de políticas dirigido por el gobierno, con lo cual eventualmente la posición gubernamental puede estar representada por 4 de 8 miembros y depende de la voluntad y perfil de la persona que del CESU se escoja) y que en el resto de universidades varía dependiendo de su carácter departamental, en donde tiene asiento el gobernador del departamento.<sup>27</sup>

Así, el apelativo de ejercicio tutelado de la autonomía se muestra apropiado en cuanto, el principio de autonomía rechaza cualquier tutela exterior, pues parte de admitir la *mayoría de edad* de los individuos dada su capacidad de hacer ejercicio de su razón, siendo ésta, la única juez de sí misma. Siendo aún más seguro este principio cuando se trata de los académicos, tanto en su autonomía de conocimiento como de gobierno.

---

<sup>25</sup> Ley 68 de 1935, que establece un *Consejo Directivo de la Universidad* compuesto de nueve miembros, de los cuales 1 es el ministro/a de educación y 2 representantes más del *gobierno nacional*. Además son miembros, el Rector, un decano, 2 profesores y 2 estudiantes.

<sup>26</sup> Sin que por ello las Universidades Nacionales de estos países se hayan perdido en el caos, muy por el contrario, al menos en el caso mexicano (Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM-) y argentino (Universidad de Buenos Aires –UBA-) su Universidad Nacional puede mostrar más virtudes y méritos que el caso colombiano.

<sup>27</sup> Múnera (2011) también presenta una comparación de la composición política y gremial de los órganos directivos de cinco de las principales universidades públicas de América Latina y entre otras cosas, concluye que el caso colombiano es el de más baja participación de la comunidad universitaria en esencia por la preponderancia de una democracia restringida, que se expresa en el relativo menor eco institucional de la Reforma de Córdoba.

El tutelaje del Estado en las decisiones universitarias describe esa condición mediante la cual se juzga la ausencia de mayoría de edad de los universitarios (profesores y estudiantes) para gobernarse a sí mismos. En los últimos años se justifica con la norma constitucional que consagra que el Estado debe ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación superior, pero aquello bien entendido no tiene porque asimilarse a que también ejerza el gobierno.

Adicionalmente, dado el contexto de conflicto armado en Colombia, es posible plantear que el ejercicio pleno de la autonomía de gobierno es visto con recelo en un país con escasa democratización de sus élites gobernantes que temen perder el control político de las universidades públicas; por esa razón, la posición estatal recalca cada tanto el argumento que con amplia intervención gubernamental se evita el riesgo que los actores políticos y en especial los actores al margen de la ley permeen las decisiones universitarias y que la universidad se convierta en escenario de eventual perturbación del “orden público” y de proliferación de focos y espacios afines a la insurgencia o al “terrorismo”<sup>28</sup>. Cuestión ésta, especialmente agudizada entre 2002 y 2010 en el gobierno de Uribe Vélez.<sup>29</sup>

La criminalización y señalamiento de la protesta universitaria como actividades infiltradas por las guerrillas o al servicio del terrorismo, es otra de las formas más comunes para desprestigiar y atacar la profundización de la autonomía y la democracia interna y consolidar así, el control del gobierno de la universidad.

**La democracia universitaria** por su parte, es percibida como un riesgo y una idea perniciosa para la estabilidad institucional. Se argumenta que los universitarios no pueden “contaminarse” de la politización que suponen procesos

---

<sup>28</sup> Un anatema que por cierto, fue utilizado de manera arbitraria y generalizada por el gobierno de Uribe para señalar, perseguir e intimidar a sus más variados opositores y contradictores políticos.

<sup>29</sup> El lenguaje del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) fue permanentemente hostil para con la Universidad pública y en repetidas ocasiones dio instrucciones públicas a través de los medios de comunicación a los jefes militares y de policía para intervenir en la universidad y realizar redadas, allanamientos y desalojos. Lo que sustentaba en una repetida idea que la universidad no es *territorio vedado* para el gobierno y sus fuerzas de seguridad. Sin duda que ello contribuyó a afianzar la lógica del tutelaje desde el exterior de la universidad de sus propios asuntos, cuestiones tales con impacto directo en dinámicas del gobierno de las universidades públicas, que además comportaron mecanismos y estrategias de gobernabilidad de dudoso perfil democrático.

de discusión frente al gobierno de la universidad y de procesos electorales para la escogencia de sus autoridades.

Aun así, los defensores de este argumento por lo general evitan mencionar, de forma sorprendente, que el proceso no está exento de politización y que por el contrario, se vuelve groseramente político cuando se deja la decisión fundamentalmente en manos de los gobiernos de turno dada su privilegiada presencia numérica, específicamente, en los Consejo Superiores.<sup>30</sup> Un ejemplo evidente, es la demostración de fuerza política que en 2009 hiciera el gobierno de Uribe Vélez por hacerse al control de las rectorías en los casos de las universidades de Cauca e Industrial de Santander (UIS), lo que mostró con claridad la heteronomía universitaria en este aspecto: la disputa política por ganar la rectoría se dio públicamente entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales con la notoria ausencia de la voz de los universitarios.<sup>31</sup>

Esto no quiere decir, que no exista un relato institucional sobre la democracia y la participación; de hecho, hay dos elementos que son permanentemente expuestos como prueba de ello. Por un lado, un discurso que repite con frecuencia, la existencia de un supuesto gobierno colegiado en la universidad pública colombiana que se interpreta como muestra suficiente de democracia. La fórmula en la que se refugia este discurso es la de las llamadas representaciones estudiantiles y profesoras.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> En diferentes ocasiones los medios de comunicación han informado del interés de los gobiernos por influir en la designación de rectores de universidades. Así por ejemplo, el portal de periodismo político <http://www.lasilla vacia.com> publicó en junio de 2009 el artículo “El gobierno está detrás de un nuevo fortín político: la universidad pública”, en el que con criterio periodístico, relata la actuación del gobierno de Uribe Vélez y su Ministra de educación al respecto. También la Revista Cambio en julio de 2009 daba cuenta de lo mismo en el artículo titulado “Elección de rectores en universidades públicas enfrenta a Gobierno Nacional con regiones” y el periodo El Espectador tituló en un mes antes del anterior: “Universidades: nuevo ring político”.

<sup>31</sup> Esto aplica para todo el sistema público universitario. No obstante, hay que reconocer que los resultados de las pujas políticas ha sido especialmente desafortunado en casos de universidades de carácter departamental. En el caso de la Universidad Nacional, la puja fue especialmente aguda en los años 1997, 2000, 2003 y 2006 pero las personas designadas como rectores demostraban suficientes credenciales académicas, lo que resguardaba al proceso de toda falta de credibilidad.

<sup>32</sup> Este punto merece una mención aparte: es habitual en la Universidad Nacional la discusión acerca de si a estos personajes se les puede denominar “representantes” en el sentido que representan la voluntad de sus respectivos pares en el seno de los órganos directivos (discusión que se reedita cada vez que los miembros del Consejo Superior son convocados a la elección de directivas). En todo caso, más allá de las aristas jurídico-filosóficas que pueda tener esta discusión, lo cierto es que para el tema de designación de directivas, se ha convertido en un embeleo que sirve para cualquier salida: tanto para que el llamado representante emita su voto en

El segundo elemento, son las *consultas* a profesores y estudiantes dentro del proceso de designación de decanos y rectores, para conocer la preferencia de estos estamentos por una u otra propuesta pero que no es vinculante ni obligatorio para un Consejo Superior que mantiene plena discrecionalidad en la decisión.<sup>33</sup>

Es cierto, sin embargo, que estos elementos son defendidos por algunos sectores estudiantiles y profesoraes como conquistas en la lucha por democratizar el gobierno universitario; aun así, hoy son perfectamente funcionales para garantizarle un mínimo de legitimidad a un modo de gobierno cerrado y receloso de otorgar mayor autonomía a la comunidad universitaria.

Las representaciones no dejan de ser una parodia de gobierno colegiado; en palabras del profesor Víctor Manuel Gómez *“sociológicamente es imposible que un cuerpo tan complejo y tan diverso como los profesores y los estudiantes puedan tener un solo representante. Lo cual significa que en la práctica muchos de nuestros representantes se representan a sí mismos o a su grupo político de referencia... eso es supremamente endeble en términos democráticos”*<sup>34</sup>

Así, lo del gobierno colegiado en la universidad pública colombiana basado en la figura de los representantes profesoral y estudiantil, funciona más como un discurso de legitimación y su influencia en la conducción institucional más que

---

reconocimiento explícito al resultado de la consulta, como para que argumente que la consulta es un insumo más para su decisión y vote en otro sentido y de acuerdo a su criterio personal.

En entrevista para esta tesis el profesor Paul Bromberg, coautor del Decreto 1210 de 1993 (Régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia), fue enfático en afirmar que ni el Decreto ni los estatutos hablan de “representantes” y que ni el profesor ni el estudiante que hacen parte del Consejo Superior representan a nadie y que ese fue una “decisión del Consejo Académico, siguiendo la tradición de la universidad donde no hay representantes porque aunque esa sea una deliberación que maneja intereses debe ser fundamentalmente una elección académica”. En todo caso, aunque es cierto que Decreto y Estatuto General no hablan de representantes, la Ley 30 de 1992 jerárquicamente superior y de la que derivan estos sí lo hace; en su artículo 64, inciso d). dice: “Un **representante** de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario” (el subrayado no es de la norma). Resulta en todo caso muy curiosa la “maroma” jurídico-discursiva para esterilizar el contenido político de estas dinámicas que se hacen presentes en la universidad y justificar así la escasa representatividad de los estamentos universitarios.

<sup>33</sup> En el capítulo 2 se explica en detalle el tema de la consulta y se hacen notar las particularidades que tiene en las distintas universidades públicas del país, entre ellas la Universidad Nacional.

<sup>34</sup> Entrevista al profesor Víctor Manuel Gómez Campo. Ciudad Universitaria 7 de febrero de 2011.

real, es meramente formal. Sin mencionar, que su credibilidad esta cuestionada a juzgar por los altos niveles de abstención en las elecciones de estos cargos.

De otro lado, más allá de los detalles de funcionamiento de las *consultas* y de que también es un mecanismo con baja credibilidad y nivel de convocatoria por su incierto efecto sobre la decisión final; en el fondo su significación remite a una ratificación del tutelaje disimulado con los velos tentadores del voto secreto.

Con esto parece clausurado el debate sobre las características del gobierno universitario en Colombia, pues el debate no puede ir más allá de discusiones infructuosas sobre el compromiso personal o colectivo de los solitarios representantes y no puede salirse de los márgenes del perfeccionamiento técnico de la “consulta”, estando casi que vetado sugerir otras formas de gobierno<sup>35</sup>.

Esta lógica de “marcar la cancha” con una fuerte postura ideológica adversa al reconocimiento de la madurez política de los universitarios y por tanto al desarrollo de formas amplias de participación para la decisión, pero al mismo tiempo de dar concesiones reconocibles pero inoperantes como las representaciones o las consultas, es lo que lleva a la inclinación de llamar a esto un *cercos condicionado a la democracia universitaria*.

Recapitulando, el ejercicio tutelado de la autonomía de gobierno universitario en Colombia se explica en la conjunción de tres causas: una cultura política autoritaria predominante; su reforzamiento con los condicionantes impuestos por la nueva forma de acumulación de capital y con su expresión de política pública, esto es, el tecnocratismo autoritario del neoliberalismo y; finalmente, con las condiciones políticas de un país con un conflicto armado anacrónico que tiende a ideologizar desde la lógica de la guerra los espacios públicos.

---

<sup>35</sup> Al menos desde 2004 se viene promoviendo desde un grupo de profesores de la Universidad la idea de constituir un “Senado académico” (o simplemente, “profesoral” en algunas versiones), como un nuevo órgano de gobierno de amplia participación especialmente profesoral y encargado de los temas y decisiones estrictamente académicas, rescatando en este caso la primacía de un principio académico en la gestión de la universidad por sobre uno político o burocrático; tomando como ejemplos algunos casos de universidades en Estados Unidos y Europa. No obstante, la indiferencia frente a tal iniciativa es indicativa de la tónica frente a esta problemática.

Así mismo, la escasa fuerza de la democracia universitaria se evidencia en la carencia de auténticos órganos colegiados de gobierno y en la débil figura de representación unipersonal, que son expresión de una argumentación estatal e institucional hipócrita que habla de politización perniciosa cuando se trata de dar voz y voto a los universitarios pero que guarda silencio frente a la presencia de los poderes políticos en sus órganos principales de gobierno.

### **3. El gobierno universitario: las formas de la gestión y la política de las formas**

Las formas de gobierno universitario no son arreglos muertos para establecer una mecánica más o menos expedita de acciones y resoluciones; por el contrario, son resultado de una dinámica de fuerzas, intereses y recursos simbólicos entre actores intra y extra universitarios, que expresan un determinado modelo de gestión de los medios de gobierno.

Constituyen así, el marco en el que se desenvuelven las relaciones entre los actores con intereses en el campo de lo público-universitario y donde toman forma las características del liderazgo directivo y el perfil del ejercicio del poder en la universidad, en otras palabras, el marco de un contenido de naturaleza política.

Para el análisis de este aspecto hay que considerar las siguientes dimensiones que se relacionan con la forma de gobierno: 1). Niveles, composición y características de las estructuras de gobierno, 2). Existencia de estructuras colegiadas de gobierno. 3). Composición y funcionamiento de los órganos colegiados. 4). Competencia de designación de las autoridades. 5). Duración y características de los periodos de gobierno. 6). Procedimientos para la toma de decisiones.

Para ello, es pertinente integrar el otro elemento consustancial: la cuestión de la autoridad. En términos generales, el poder contiene a la autoridad, ésta llega a ser una propiedad del poder. En el ámbito público-universitario la lucha por el poder involucra la puesta en escena de distintos principios de autoridad que reclaman su legitimidad con base en el rol que tienen en la institucionalidad universitaria, ya sea por una *jerarquía de status* (en función del dominio del saber) o por una *jerarquía de secuencia* (en función de la ubicación de la tarea realizada dentro de la organización universitaria o el sistema educativo) (Véase, Clark.1991:23)

La autoridad apela al reconocimiento de las normas legales o sociales que presuponen una obediencia consentida; su validación otorga una prerrogativa para la competencia por el ejercicio del poder.



Esto se hace más claro, en la lectura ya clásica de Burton Clark (1998): la autoridad en el ámbito universitario adquiere varias formas básicas según el nivel de que se trate. Existe la autoridad basada en la experticia disciplinar, la autoridad al nivel del establecimiento y formas de autoridad en el nivel del sistema de educación superior. En la disciplina está presente la autoridad personal docente en el espacio de la cátedra que, ciertamente, es tanto una autoridad derivada del saber como una autoridad política derivada de la primacía conseguida por el gremio de profesores en la génesis de las universidades. En espacios tales como el departamento o la facultad está presente, igualmente, este tipo de autoridad junto con otras formas tales como la profesional que apela en exclusiva al saber experto de los profesores en la conducción de los departamentos o escuelas y la forma de autoridad colegial presente sobre todo en órganos directivos de facultades.

Al nivel del establecimiento se consolida la forma de autoridad burocrática y al nivel del sistema la autoridad burocrática, la política y la académica, que vienen a ser formas ulteriores y concentradas de lo que ocurre en los niveles más cercanos a la base de la estructura universitaria. Existiendo también, lo que Clark llama un comodín de la autoridad: el carisma, que es un atributo que contingentemente potencia la autoridad de cualquier actor, de cualquier nivel.

Así pues, es correcto deducir que la autoridad en la universidad se conforma en la disputa de tres principios que contienen por el control de la universidad: el *principio de autoridad burocrático*, el *principio de autoridad político* y el *principio de autoridad académica*. Siendo este último el esencial de lo universitario, los otros dos se manifiestan de manera permanente y en conjunto convierten el gobierno universitario “en una función de las relaciones entre diversos cuerpos políticos, burocráticos y académicos, cuyos puntos de equilibrio se manifiestan en los procesos de elección de autoridades y funcionarios de la universidad, pero también en los procesos de toma de decisiones y de su implementación” (Acosta.2002:2)

En resumen, hay que bosquejar el mapa del gobierno universitario desde el punto de vista de la conformación y ejercicio de la autoridad, como un elemento constitutivo básico de las relaciones de poder; identificando los actores, sus

equilibrios y su influencia relativa. Discurrirá este capítulo en ese propósito tanto a nivel teórico como en el caso concreto de Colombia. Por ahora, se avanzará en la caracterización estatutaria de los modelos de organización del gobierno universitario en Colombia atendiendo a las referencias teóricas que han sido formuladas al respecto. Posteriormente, se espera incorporar una reflexión más de fondo sobre las dinámicas políticas y de poder que en la practican circundan la organización y funcionamiento del gobierno de la universidad.

### **3.1. Los modelos organizativos de la gestión del gobierno en la universidad**

El tratamiento que la bibliografía especializada ha dado al tema de los modelos de gobierno universitario permite identificar dos polos entre los que se mueven la caracterización concreta de modelo de gobierno universitario según sea el caso: el burocrático-profesional y el colegiado.

Del primer polo deriva el llamado *Modelo Profesional de Gobierno Universitario*, parte de la apelación a “la racionalidad legal en el proceso de toma de decisiones y se asume que las instituciones tienen una estructura organizacional bien definida, en la cual las metas y los procedimientos están claramente establecidos” (Casanova.1999A:22). En la modalidad profesional predomina “la toma de decisiones en autoridades unipersonales como el rector o el presidente, que a su vez están sujetos a nombramiento y evaluación por parte de juntas de gobierno o Consejos directivos” (Gómez.2004:52). En este modelo prima el nombramiento sobre la elección de las directivas, por lo que el grado de discrecionalidad de las autoridades o cuerpos superiores es amplio y suelen estar compuestos por expertos técnicos dedicados la gestión profesional y especializada de la institución. La participación de estudiantes y profesores suele ser delimitada y de carácter consultivo o asesor. Su modelo de gestión es jerárquico y la eficacia y la eficiencia administrativas son la fuente de su legitimidad.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Una descripción y comparación entre los modelos colegial y profesional puede verse en Bricall, J.M (2000)

El modelo profesional define el sistema de educación superior norteamericano, donde por ejemplo, “los órganos legislativos de cada Estado, en los que reside la autoridad de la política educativa, nombran a la Junta de Gobierno (Governing Board) de la(s) universidad(es) del Estado. Esta Junta está compuesta por personalidades eminentes de diversas esferas de la vida social (educadores, empresarios, científicos, académicos, políticos, etc.), quienes eligen al Presidente y al Vice-Presidente de la Universidad, quien casi nunca es un académico de la misma institución, pues rige el criterio de elegir a las personas más competentes y experimentadas en un mercado nacional altamente competitivo” (Gómez. 2004:53)

Eventualmente, existe una variante menos refinada de esta modalidad donde opera la existencia de una burocracia autoreferente apoyada en el cargo y en la autoridad del cuerpo de profesores-administradores con lazos fuertes o alianzas estables con sectores del poder político estatal que ayudan a garantizar su permanencia en la dirección universitaria; se nombraría como *Modelo Burocrático de Gobierno Universitario* típico de sociedades con regímenes autoritarios o menos democráticas, donde el Estado y los organismos gubernamentales intervienen de mayor manera en las definiciones tanto académicas como organizacionales, ofreciendo escasa autonomía académica y de gobierno a las universidades.

Por su parte, el *Modelo Colegiado de Gobierno Universitario* se caracteriza por poseer un modelo democrático de gestión con instancias colectivas de decisión, en la que la participación de estudiantes y profesores es importante y la legitimidad política de las autoridades juega un papel esencial. Se asocia con escenarios tales como asambleas universitarias o claustros, escenarios de decisión académica-administrativa con participación de todos los estamentos. Esta modalidad recurre cada tanto a la convocatoria de tales escenarios para la elección de sus directivas o la decisión colegiada de asuntos de interés de toda la comunidad universitaria. El consenso, el acompañamiento de propuestas, el control mutuo y la tramitación negociada del conflicto son la base de su legitimidad. Es por ejemplo, la forma de gobierno característica de la universidad pública argentina.

En este caso, la colegiatura es por definición pluralista y garantista de condiciones de igualdad o de proporcionalidad, que eviten un predominio desmesurado de una

sola parte; lo colegial, por tanto, es relativo a comunidad de pares por lo que no puede confundirse lo colegiado con la simple presencia de varios o muchos en una instancia determinada. Esta es una aclaración muy importante, pues lo colegiado ha de verificarse en la efectiva realización de la complementariedad, de la cooperación y de la aproximación al principio de equilibrio de las fuerzas que componen los espacios decisorios, cuya posibilidad es la que asigna el carácter de gobierno colegiado y elimina la opción de que una sola fuerza o persona aislada pueda unilateralmente, producir efectos sobre el gobierno.

Hay que agregar que se han propuesto otros modelos como *Modelo Político* y *Modelo de Anarquía Organizada* (Casanova. 1999B). No obstante, corresponden más a características intrínsecas de toda vida universitaria y no restringen su especificidad a ser configuraciones formales del gobierno universitario. Así, se define el elemento central del modelo político es el conflicto y que “el gobierno universitario se encuentra definido más por los bloques de poder y los grupos de interés que por las normas de la burocracia o las decisiones por consenso. El conflicto de intereses, la lucha por el poder y las coaliciones intergrupales explican el funcionamiento de la universidad” (Kandel. 2005:13). Aquí se entiende y se propone que esto no deja de ser verdad ni en una configuración tipo burocrática-profesional, ni menos en una colegiada, en las cuales quizá el conflicto pueda estar canalizado o neutralizado pero aún así, latente.

Por su lado, el modelo de anarquía organizada corresponde más a una definición sobre la naturaleza misma de la universidad en su conjunto, que a lo específico de su forma de gobierno, pues el concepto no se concentra en el lugar donde reposa la autoridad hegemónica que gobierna a la universidad como institución, sino en la presencia simultánea y eventualmente conflictiva de niveles superpuestos sobre cuyo engranaje funciona una universidad y que contiene espacios que poseen alguna autoridad para tomar decisiones con relativa independencia del gobierno universitario, como por ejemplo, las decisiones pedagógicas y didácticas de los profesores o los códigos disciplinares aceptables en algún campo específico del saber o los objetivos cognitivos de un grupo particular de estudiantes. De hecho, *Anarquía organizada* fue la categoría que con gran éxito propusiera Burton Clark,

en un intento de caracterizar a la universidad en su conjunto y no sólo ni específicamente a su forma de gobierno.

A continuación y teniendo en cuenta las dimensiones que hacen a la forma de gobierno universitario nombradas anteriormente, se revisa el caso colombiano y en particular se compara el de sus 4 principales universidades públicas: la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad del Valle y la Universidad Industrial de Santander. Los cuadros 1 a 4 revisan las diferentes características gubernativas de estas universidades.

El cuadro 5 compara el procedimiento de designación de rector en todas las universidades públicas del país, específicamente en lo que atañe al mecanismo de dentro del proceso para la designación de rector, el cual dependiendo de la universidad de la que se trate, tiene diferencias procedimentales, consiste en preguntar la opinión de profesores, estudiantes y eventualmente egresados y trabajadores y establecer un puntaje de preferencia de cada una de las personas que aspiran al cargo de rector. Sin carácter de decisión vinculante, funciona como un insumo adicional en la decisión del CSU.

Hay que anotar que la legislación nacional determina de antemano buena parte de las cuestiones que serán tratadas dejando a las universidades su reglamentación estatutaria. La Ley 30 de 1992 y en el caso de la Universidad Nacional, en razón de su régimen especial, el Decreto Extraordinario 1210 de 1993 delimita el mapa organizacional de su gobierno universitario, de sus composiciones y alcances.

**Cuadro 1. Niveles y composición de las estructuras de gobierno**

<u><b>NIVELES</b></u>				
<b>Universidad Nacional de Colombia (UNAL)</b>		<u>Nivel nacional:</u> CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO (CSU) RECTORIA CONSEJO ACADEMICO	<u>Nivel de Sede:</u> CONSEJO DE SEDE VICERECTORIA DE SEDE	<u>Nivel de Facultad:</u> CONSEJO DE FACULTAD DECANATURA
<b>Universidad de Antioquia (UDEA)</b>		<u>Nivel nacional:</u> CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO (CSU) RECTORIA CONSEJO ACADEMICO		
<b>Universidad del Valle (UNIVALLE)</b>				
<b>Universidad Industrial de Santander (UIS)</b>		<u>Nivel de Facultad:</u> CONSEJO DE FACULTAD DECANATURA		
<u><b>COMPOSICIÓN</b></u>				
	<b>CSU</b>	<b>CONSEJO ACADEMICO</b>	<b>CONSEJO DE SEDE</b>	<b>CONSEJO DE FACULTAD</b>
<b>Universidad Nacional de Colombia (UNAL)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministra/o de Educación Nacional</li> <li>2. Dos (2) representantes directos del Presidente de la República (uno de ellos egresado)</li> <li>3. Un representante del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) de terna presentada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología</li> <li>4. Un representante de los exrectores</li> <li>5. Un representante del Consejo Académico</li> <li>6. Un representante de los profesores</li> <li>7. Un representante de los estudiantes</li> <li>8. El Rector (con voz pero sin voto)</li> </ol> <p><b>MIEMBROS CON VOTO: 8</b> <b>MIEMBROS EXTERNOS A LA UNIVERSIDAD: 4</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Rector quien lo presidirá.</li> <li>2. Los Vicerrectores.</li> <li>3. Los Decanos.</li> <li>4. Dos representantes profesoriales, de distinta Sede, que tengan al menos la categoría de profesor asociado</li> <li>5. Dos representantes estudiantiles, uno de pregrado y otro de posgrado, elegidos por votación directa</li> <li>6. El representante de los estudiantes de posgrado no podrá ser profesor de la Universidad ni estar vinculado laboralmente a ella.</li> <li>7. El Director de Bienestar Universitario asistirá con voz, pero sin voto</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Vicerrector de Sede quien lo preside</li> <li>2. Los Decanos</li> <li>3. Un representante de los Directores de Institutos y Centros Interfacultades, elegidos por ellos mismos</li> <li>4. Un profesor, elegido por votación directa</li> <li>5. Un estudiante de pregrado, elegido por votación directa</li> <li>6. Dos representantes de entidades sociales externas, una de las cuales debe estar vinculada a la organización productiva, designados por el Consejo de Sede</li> <li>7. El Director de Bienestar de sede que participa con voz pero sin voto.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Decano quien lo preside</li> <li>2. Un profesor, elegido por el personal docente de la respectiva facultad</li> <li>3. Un estudiante de pregrado, elegido por los estudiantes de la facultad</li> <li>4. El Vicedecano quien asiste con voz y sin voto</li> <li>5. Representantes de las Unidades Básicas de Gestión Académico-Administrativas</li> <li>6. Un representante egresado de la Universidad, que pertenezca a asociaciones académicas o profesionales legalmente constituidas</li> </ol>

<b>CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO (CSU)</b>			
<b>Universidad de Antioquia (UDEA)</b>	<b>1.</b> Gobernador del Departamento; <b>2.</b> Representante del ministro/a de Educación Nacional; <b>3.</b> Representante del Presidente de la República; <b>4.</b> Representante de los decanos; <b>5.</b> Representante de los profesores; <b>6.</b> Representante de los egresados; <b>7.</b> Representante del sector productivo; <b>8.</b> Representante de los ex rectores; <b>9.</b> Representante de los Estudiantes; <b>10.</b> Rector (Con voz sin voto)  <b>MIEMBROS CON VOTO: 9      MIEMBROS EXTERNOS A LA UNIVERSIDAD: 4</b>		
<b>Universidad del Valle (UNIVALLE)</b>			
<b>Universidad Industrial de Santander (UIS)</b>			
<b>CONSEJO ACADEMICO</b>		<b>CONSEJO DE FACULTAD</b>	
<b>Universidad de Antioquia (UDEA)</b>	<b>1.</b> El Rector, quien lo preside <b>2.</b> Los Vicerrectores de Investigación, de Docencia, de Extensión, y Administrativo <b>3.</b> Los Decanos de Facultad <b>4.</b> Un representante de los profesores <b>5.</b> Un representante de los estudiantes	<b>1.</b> El Decano, quien lo preside <b>2.</b> El Vicedecano, quien actúa como Secretario, con voz y sin voto <b>3.</b> Los Directores de Institutos y de Escuelas <b>4.</b> Los Jefes de Centro de Facultad <b>5.</b> Hasta tres Jefes de Departamento Académico, designados por el Decano <b>6.</b> Un egresado graduado de la Facultad, designado por las asociaciones de egresados, y que no esté vinculado laboralmente con la Universidad, para un período de dos años <b>7.</b> Un profesor de la Facultad, elegido por los profesores de la dependencia en votación universal, directa y secreta, para un período de dos años. El elegido debe estar escalafonado <b>8.</b> Un estudiante de la Facultad, elegido por los estudiantes	
<b>Universidad del Valle (UNIVALLE)</b>	<b>1.</b> El Rector, quien lo preside <b>2.</b> Los Vicerrectores Académico, Administrativo, de Investigación y de Bienestar Universitario <b>3.</b> Los Decanos de Facultad <b>4.</b> Los Directores de Institutos <b>5.</b> Un representante de los directores de programa <b>6.</b> El director de regionalización <b>7.</b> El Director de la oficina de planeación <b>8.</b> Dos representantes de los profesores <b>9.</b> Dos representantes de los estudiantes	<b>1.</b> El Decano, quien lo preside <b>2.</b> Una representación de las unidades académicas que conforman la Facultad, elegida para un período de dos años, mediante elección directa y secreta <b>3.</b> Un representante del profesorado con su respectivo suplente, elegidos para un período de dos años, mediante elección directa y secreta <b>4.</b> Un representante de los estudiantes con su respectivo suplente, elegidos para un período de dos años, mediante elección directa y secreta <b>5.</b> Un representante de los egresados con su respectivo suplente.	
<b>Universidad Industrial de Santander (UIS)</b>	<b>1.</b> El Rector, quien lo preside <b>2.</b> El Vicerrector Académico <b>3.</b> El Vicerrector Administrativo <b>4.</b> Los Decanos de las Facultades de la Universidad <b>5.</b> El Director General de Investigaciones <b>6.</b> Un Representantes de los Directores de Escuela de la Universidad <b>7.</b> Un representante de los profesores elegido mediante votación secreta por los profesores <b>8.</b> Un estudiante de la Universidad	<b>1.</b> El Decano, quien lo preside <b>2.</b> Los Directores de Escuela <b>3.</b> El Director de Investigaciones de la Facultad <b>4.</b> Un profesor escalafonado de la respectiva Facultad elegido mediante votación secreta de la Universidad <b>5.</b> Un estudiante de Facultad elegido por los estudiantes	

**Cuadro 2. Estructuras colegiadas de gobierno. Composición y funcionamiento.**

	ÓRGANOS COLEGIADOS	COMPOSICIÓN	FUNCIONAMIENTO
Universidad Nacional de Colombia (UNAL)	<b>Claustros</b>	En los Departamentos, Institutos de Investigación y Centros de Sede para el caso de los profesores y en las Facultades para el caso de los estudiantes, con sujeción a los criterios definidos por el Consejo Superior Universitario. (Art.54. Estatuto General)	Los Consejos de Facultad, organizarán Claustros universitarios, que se reunirán hasta por tres días cada tres años, para el análisis de las políticas universitarias generales, con el fin de que se presenten documentos de observaciones y recomendaciones a las diferentes instancias institucionales y a las Colegiaturas de Sede. (Artículo 54. Estatuto General)
	<b>Colegiaturas</b> Los Claustros y Colegiaturas constituyen espacios a través de los cuales se garantiza la participación del personal académico y de los estudiantes, en los procesos de auto evaluación, de formulación de las políticas generales y del plan de desarrollo de la Universidad, en función del avance del conocimiento y de las exigencias de la realidad nacional y regional. El Rector convocará los Claustros y Colegiaturas en los primeros seis meses de su período. (Capítulo VIII. Estatuto General)	Las colegiaturas académicas estarán conformadas por delegados del personal académico y de los estudiantes de las Facultades afines a áreas de conocimientos. Cada Claustro de Departamento designará dos delegados y cada Claustro de estudiantes de Facultad designará un delegado.  Cada Colegiatura de Sede designará un delegado que presentará en sesión especial del Consejo Superior Universitario y del Consejo Académico, los documentos e informes producidos por la respectiva colegiatura.  (Artículo 55. Estatuto General)	Existirán Colegiaturas en cada una de las Sedes por las siguientes áreas de conocimiento: artes y arquitectura; ciencias agropecuarias; ciencias exactas y naturales; ciencias de la salud; derecho, ciencias sociales y humanas; ingenierías.  Las colegiaturas se reunirán cada tres años, con una duración máxima de tres días, en la fecha que establezca el Consejo Superior Universitario y serán instaladas por el Vicerrector de Sede, quien presentará en el acto de instalación un informe de su gestión.  (Artículo 55. Estatuto General)
Universidad del Valle	<b>Claustro de profesores</b>	<b>COMPOSICIÓN</b> Los claustros de profesores de las Facultades, Escuelas y Departamentos y de los Institutos y Centros adscritos a las Facultades, son la reunión de todos los profesores nombrados de tiempo completo o de medio tiempo de la respectiva unidad académica. (Artículo 41. Estatuto General)	<b>FUNCIONAMIENTO</b> Las funciones de los claustros de profesores son las siguientes: a. Analizar el plan de desarrollo académico propuesto por el Consejo o Comité de la respectiva unidad académica y hacer las observaciones pertinentes. b. Conocer y analizar los informes presentados semestralmente por las direcciones académicas de las Facultades, Escuelas, Departamentos, Centros, Institutos, Grupos de Trabajo Académico o Laboratorios. c. Conocer para cada período académico el plan de trabajo de los profesores adscritos a las dependencias mencionadas en el literal anterior. d. Establecer, de conformidad con las normas y reglamentos vigentes, criterios para evaluar de manera periódica los programas de los cursos, seminarios y demás actividades de los profesores de las Facultades, Escuelas, Departamentos, Centros, Institutos, Grupos de Trabajo Académico y Laboratorios; sometiendo las recomendaciones correspondientes a las instancias superiores pertinentes. e. Las demás funciones que le asignen las normas y reglamentaciones de la Universidad. (Artículo 42. Estatuto General)
<b>U. Industrial de Santander</b>	No existen otros organismos institucionales diferentes al CSU, Consejo Académico o Consejo de Facultad		
<b>U. Antioquia</b>	No existen otros organismos institucionales diferentes al CSU, Consejo Académico o Consejo de Facultad		



**Cuadro 3. Competencia de designación de las autoridades - Duración y características de los periodos de gobierno.**

		COMPETENCIA DESIGNACIÓN RECTOR	DURACIÓN Y CARACTERÍSTICAS
<b>Universidad Nacional de Colombia (UNAL)</b>		*Decisión discrecional del CSU por mayoría.	*3 años. Periodo institucional no personal. Opción de reelección. (Una sola en el caso de la UNAL)
<b>Universidad de Antioquia (UDEA)</b>		*Consulta a la comunidad universitaria como un insumo más para la decisión del CSU –No aplica en UDEA-	*En UniValle el periodo rectoral es de 4 años.
<b>Universidad del Valle (UNIVALLE)</b>			
<b>Universidad Industrial de Santander (UIS)</b>			
		COMPETENCIA DESIGNACIÓN DECANOS	DURACIÓN Y CARACTERÍSTICAS
<b>Universidad Nacional de Colombia (UNAL)</b>	El CSU nombra a los Decanos entre los candidatos presentados por el Rector y los que resulten ternados en la consulta a profesores, estudiantes y egresados en cada Facultad.		2 años con hasta 2 reelecciones. Representa al Rector ante la Facultad y a la misma ante la Universidad. Designa a los Vicedecanos, al Secretario, al Director de Bienestar, a las autoridades responsables de las Unidades Académicas Básicas y a los Directores de Programas Curriculares. Los Directores de Departamento serán designados de ternas elaboradas con base en una consulta al personal docente de carrera adscrito al respectivo Departamento.
<b>Universidad de Antioquia (UDEA)</b>	El CSU nombra a los Decanos de candidatos presentados por el Rector, los profesores (Mínimo 10), los estudiantes (Mínimo 30), y los egresados (Mínimo 30 o una asociación de egresados)		3 años. Es el representante del Rector en la Facultad. Propone al Rector candidatos para vicedecanato, para direcciones de Instituto y de Escuela y para jefaturas de Departamento Académico y de Centro de la Facultad.
<b>Universidad del Valle (UNIVALLE)</b>	Los Decanos de Facultad serán elegidos mediante votación directa y secreta que realicen el claustro o los claustros de profesores de la Facultad. Para ser elegido se requiere una mayoría no inferior al 40% del total de votos. En caso de no obtenerse este porcentaje, se hará una segunda elección con los dos candidatos que obtuvieron el mayor porcentaje.		3 años con opción de reelección. Depende jerárquicamente del Rector y es la máxima autoridad ejecutiva de la Facultad.
<b>Universidad Industrial de Santander (UIS)</b>	El rector nombra al decano de terna presentada por el Consejo de Facultad. Tiene la competencia de removerlo.		2 años. Es el representante del Rector y la máxima autoridad académica y administrativa en la respectiva facultad. Puede nombrar su vicedecano pero no a los directores de escuela ni de departamento que son elegidos mediante votación por los profesores.

#### Cuadro 4. Procedimientos para la toma de decisiones en lo que refiere a la designación de rector y Reformas estatutarias

<p><b>Universidad Nacional de Colombia (UNAL)</b></p>	<p><b>Acuerdo 021 de 2008 (CSU). Artículo 1. Designación de Rector.</b> El Rector de la Universidad Nacional de Colombia será designado por el Consejo Superior Universitario, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 1210 de 1993 y en el Acuerdo 011 de 2005 del Consejo Superior Universitario - Estatuto General. <b>Artículo 6. Consulta a la Comunidad Académica.</b> Los profesores, estudiantes y egresados de la Universidad Nacional de Colombia participarán en una Consulta previa a la designación de Rector en la que expresarán, de manera anónima, su respaldo por uno de los aspirantes que hayan sido aceptados por la Secretaría General. <b>Artículo 7. Presentación de aspirantes al Consejo Superior Universitario.</b> Como resultado de la Consulta a la Comunidad Académica, se presentarán a consideración del Consejo Superior Universitario el nombre de hasta cinco (5) aspirantes que hayan obtenido el mayor respaldo de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. Dicha reglamentación deberá ponderar la participación de profesores, estudiantes y egresados. <b>Parágrafo.</b> En todo caso, se incluirá dentro de los cinco aspirantes aquel que mayor respaldo haya obtenido entre los estudiantes.</p> <p>Para la escogencia rectoral el Representante del Consejo Académico ante el CSU no está forzado a llevar una posición de cuerpo, puede asumir si lo desea una postura personal. Los consejos de facultad no juegan papel ninguno en la escogencia de rector El Estatuto General establece que son causales de remoción del Rector, la invalidez absoluta; la destitución o desvinculación como consecuencia de investigación disciplinaria, y la orden o decisión judicial, conforme a la Ley y a los estatutos internos.</p> <p>En lo que respecta a la creación o modificación de estatutos la competencia es exclusiva del Consejo Superior Universitario, cuya alcance y carácter vinculante de sus decisiones es absoluto e inapelable. El Consejo Académico tiene para la cuestión estatutaria un papel consultivo y propositivo. Los Consejos de Facultad eventualmente pueden ser espacio de deliberación, información y derivar propuestas para la consideración del CSU.</p>
<p><b>Universidad de Antioquia (UDEA)</b></p>	<p><b>El acuerdo 023 de 1994</b> del CSU se establece que: Los candidatos a la designación como Rector de la Universidad de Antioquia se presentan de la siguiente manera ante el Secretario General de la Universidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cada uno de los miembros del Consejo Superior Universitario puede inscribir un candidato de su propia iniciativa.</li> <li>Con la anotación del nombre, la firma y el número del registro respectivo, un mínimo de cincuenta profesores de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de tiempo parcial, de cátedra, visitantes u ocasionales puede inscribir un candidato.</li> <li>Con la anotación del nombre, la firma y el número del carné respectivo, un mínimo de cincuenta estudiantes de pregrado o de posgrado puede inscribir un candidato.</li> <li>Con la anotación del nombre, la firma y el número del registro respectivo, un mínimo de cincuenta empleados públicos no docentes puede inscribir un candidato.</li> <li>Con la anotación del nombre, la firma y el número del registro respectivo, un mínimo de cincuenta trabajadores oficiales puede inscribir un candidato.</li> <li>Tres Juntas de Asociaciones de Egresados reunidas conjuntamente pueden respaldar, con la anotación del nombre, la firma y el número de la cédula respectiva de los participantes, así como el nombre de la Asociación de Egresados, un candidato. Igualmente, un mínimo de cincuenta egresados puede respaldar, con la anotación del nombre, la firma y la cédula respectiva, un candidato.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Los candidatos presentados por los egresados bajo las modalidades contempladas en el literal f de este artículo deben ser inscritos por el representante de los egresados ante el Consejo Superior, sin perjuicio del que éste inscriba por propia iniciativa en su calidad de Miembro del Consejo.</p> <p>El Estatuto General establece que: El Rector puede ser destituido o suspendido por el Consejo Superior Universitario motu proprio con el voto favorable de cinco miembros al menos, o por solicitud de autoridad competente.</p> <p>La expedición o modificación de estatutos es competencia exclusiva del CSU.</p>
<p><b>Universidad del Valle (UNIVALLE)</b></p>	<p>Ver. Resolución 028 del 6 de julio de 2007 del Consejo Superior Universitario.</p> <p>-Para la designación de Rector, el Consejo Académico, con plena autonomía, conformará una lista de no menos de tres ni más de siete candidatos, cuyos nombres, por orden alfabético y sin ponderación alguna, presentará al Consejo Superior para que este organismo, también con plena autonomía, haga la designación o solicite al Consejo Académico una nueva lista. Los nombres que tendrá en cuenta el Consejo Académico para la elaboración de la lista serán los de los candidatos que hayan sido postulados por los sectores académicos de la Universidad y hayan demostrado ante ese mismo Consejo cumplir los</p>

	<p>requisitos básicos enunciados en el Artículo 24 del Estatuto General. Estos candidatos serán sometidos, con anterioridad a la selección final que haya de hacer el Consejo Académico, a consulta por parte de los “estamentos profesoral y estudiantil, consulta que contará con apoyo institucional”. (Artículo 23. Estatuto General)</p> <p>-La consulta a los estamentos profesoral y estudiantil sobre tiene efectos sobre los representantes respectivos y no sobre el conjunto del Consejo Superior; dice así el artículo 8° de la Res. 028/2007: “Los estamentos determinarán autónomamente si el resultado de la consulta a los profesores nombrados y a los estudiantes regulares tendrá carácter vinculante para definir el voto de los representantes respectivos en el Consejo Superior. Para que el carácter vinculante proceda deberán votar al menos el 10% de los miembros del respectivo estamento”. Artículo 11° de la Res. 028/2007: El Consejo Académico, con plena autonomía, con base en la lista de nominaciones expedida por la Secretaría General, teniendo como referencia los resultados de las consultas, conformará una lista de candidatas, por orden alfabético sin ponderación alguna, en número no menor de tres ni mayor de siete, entre los cuales deben estar los ganadores de las consultas estamentarias, la cual se presentará al Consejo Superior. Todos los candidatos seleccionados por el Consejo Académico deberán haber participado en el proceso de consulta estamentaria.</p> <p>La expedición o modificación de estatutos es competencia exclusiva del CSU. Cualquier modificación requiere la aprobación del Consejo Superior, dada en dos sesiones realizadas consecutivamente.</p>
<p><b>Universidad Industrial de Santander (UIS)</b></p>	<p>El procedimiento para designar Rector se compone de los siguientes pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Postulación de candidatos. Los aspirantes a Rector, expresarán su deseo en forma escrita ante el Secretario General de la Universidad. En el momento de postularse deberán presentar su Hoja de Vida junto con los documentos que consideren pertinentes para demostrar que cumplen con los requisitos y calidades exigidas, en el artículo anterior.</li> <li>El Consejo Académico actuará como comité de credenciales para comprobar el cumplimiento de los requisitos de los aspirantes al cargo de Rector y para evaluar sus méritos académicos. El Comité de Credenciales levantará una memoria de lo actuado y el Secretario General la entregará al Consejo Superior.</li> <li>El Consejo Superior designará al Rector de la Universidad, entre los aspirantes que cumplan los requisitos. (Artículo 28. Estatuto General)</li> </ol> <p>El Consejo Superior podrá remover de su cargo al Rector, cuando a su juicio, en materia grave incumpla con las funciones o falte a la excelente conducta propias del cargo. (Artículo 29. Estatuto General)</p> <p><u>Acuerdo 024 de 2006 del CSU.</u> Consulta a la Profesores y Estudiantes. Naturaleza de la consulta: el procedimiento que por este acuerdo se adopta constituye un mecanismo de consulta a la comunidad universitaria, concertando con los estamentos que no altera la competencia decisoria que la ley otorga al consejo superior universitario. El consejo superior universitario designara al rector entre los cuatro (4) aspirantes que hayan obtenido los mayores factores de opinión ponderada, teniendo como premisa que sus meritos y planes de gestión han obtenido el reconocimiento y aceptación de la comunidad universitaria y que todos los estamentos se obligan a propiciar escenarios institucionales que les permitan al rector designado cumplir su plan de gestión y su compromiso institucional.</p> <p>El consejo académico es consultivo y propositivo en lo que refiere a la modificación de estatutos: debe proponer modificación total o parcial y expedir concepto previo al CSU.</p>

### Cuadro 5. El mecanismo de consulta estamentaria para la designación de rectores en las universidades públicas de Colombia

(Cuadro hecho a partir de los Estatutos Generales de cada una de las universidades mencionadas y en algunos casos consultando reglamentaciones específicas de las mismas vigentes a diciembre de 2010)

<b>CONSULTA QUE DECIDE TERNA PARA DECISION DISCRECIONAL DE CSU.</b>	<b>CONSULTA NO VINCULANTE COMO INSUMO ADICIONAL PARA DECISION DISCRECIONAL DEL CSU (La consulta postula a 4 o más candidatos)</b>	<b>NO HAY CONSULTA - (otros mecanismos)- DECISION DISCRECIONAL CSU</b>
<b>UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA</b>	<b>UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA</b> (Desde 2006 la consulta habilita hasta 5 candidatos. Antes de 2006 era terna)	<b>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</b> (Se avalan candidatos con firmas de cualquiera de los estamentos universitarios). Puede nominar cualquier miembro del CSU
<b>UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA</b> (En caso de que en la elección del Rector participen menos de tres (3) candidatos, el Consejo Superior decide la designación entre los que se presenten)	<b>UNIVERSIDAD DE CARTAGENA</b> (Se presentan al Consejo Superior los nombres de quienes obtengan mínimo 30% de los votos. Es válida la consulta si vota mínimo el 50% de los votantes potenciales. En caso que la votación no cumpla las condiciones señaladas en los dos artículos anteriores, se abrirán nuevamente las inscripciones durante cinco días hábiles y el Rector será designado directamente por el Consejo Superior, considerando el nombre de todos los inscritos)	<b>UNIVERSIDAD DEL CAUCA</b> (Nominan los miembros del CSU. También puede nominar por firmas un grupo equivalente al 10% del número total de docentes de la Institución en servicio activo o un grupo equivalente al 10% del total de estudiantes regulares de la Universidad)
<b>UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR</b>	<b>UNIVERSIDAD DEL VALLE</b> (La consulta solo obliga que los candidatos ganadores en ella sean considerados por el CSU)	<b>UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA</b> (El estatuto de 2002 consagró la consulta previa a la comunidad académica. Mediante Acuerdo de septiembre de 2007, el CSU eliminó la consulta)
<b>UNIVERSIDAD DEL PACIFICO</b> (El Consejo Superior designara al rector con plena autonomía entre dos (2) candidatos de recomiende la comunidad académica. Inciso C. Artículo 25. Estatuto General)	<b>UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO</b> (La consulta define el candidato de profesores y el candidato de estudiantes. Que compiten por el favor del CSU junto con los nominados por los otros miembros del mismo)	<b>UNIVERSIDAD DE CALDAS</b> (Postulación con firmas de cualquiera de los estamentos universitarios También pueden postular el Comité intergremial del departamento de Caldas y los ex rectores)
	<b>UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA</b>	<b>UNIVERSIDAD DE CORDOBA</b>
<b>UNIVERSIDAD DEL QUINDIO</b> * (El CSU elige entre quienes hayan obtenido al menos: El 10% de opiniones favorables del total de empleados públicos docentes de carrera de tiempo completo y medio tiempo, y El 10% de opiniones	<b>UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER</b> (se presentara al Consejo Superior Universitario aquellos candidatos que hayan obtenido al menos un veinte por ciento ( 20% ) del total de los votos siempre y cuando hayan concurrido a las urnas por lo menos un número equivalente a las dos terceras partes del potencial electoral conjunto y ponderado de los estamentos. De lo contrario el CSU definirá según su propio criterio)	<b>UNIVERSIDAD DEL TOLIMA</b> (Tienen derecho a presentar candidatos, todos los estamentos y sectores que participan con derecho a voz y voto en el Consejo Superior)
		<b>UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA</b> (Postulación Pública de candidatos con el respaldo escrito de por lo menos cincuenta de sus miembros)
		<b>UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA</b>
		<b>UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DEL CHOCO</b>

<p>favorables del total de empleados públicos administrativos de planta, y el 5% de opiniones favorables de estudiantes; si solo dos candidatos reúnen los requisitos el Consejo Superior elegirá a uno de ellos como Rector. <i>Cuando exista un solo candidato que cumpla con todos los requisitos el Consejo Superior lo elegirá como Rector.</i></p>	<p><b>UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS</b> (La consulta habilita a 5 candidatos)</p>	<p><b>UNIVERSIDAD DE PAMPLONA</b></p>
		<p><b>UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS</b></p>
	<p><b>UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL</b></p>	<p><b>UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA</b> (El Consejo Superior elige de terna presentada por el Consejo Académico)</p>
	<p><b>UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER</b> (La consulta habilita 4 candidatos)</p>	<p><b>UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA</b></p>
		<p><b>UNIVERSIDAD DE SUCRE</b> (Nomina a voluntad cada miembro del CSU)</p>
<p><b>UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA</b> (Nombramiento directo)</p>		
<p><b>CONSULTA VINCULANTE PARA RATIFICACION ADMINISTRATIVA DEL CSU. (ELECCION DIRECTA POR PARTE DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA):</b></p>		
<p><b>UNIVERSIDAD DE NARIÑO</b></p>		
<p><b>UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA</b> (En este caso se someten a consulta 3 candidatos previamente definidos por el Consejo Superior. El ganador de la consulta de esos 3 candidatos es ratificado por el CSU)</p>		

La revisión de los casos anteriores da cuenta que a pesar de los matices que pueda tener una u otra universidad, existe en Colombia un tronco común que caracteriza al gobierno universitario basado en la primacía del principio de autoridad política externo a la universidad en la cima de la dirección y en la *representación* minoritaria y desigual de los estamentos universitarios, con especial marginación a su mínima expresión del estudiantado (1 estudiante en los Consejos de Facultad y en Consejo Superior) y sin el reconocimiento expreso e institucional de instancias independientes de cada estamento<sup>37</sup>. A este respecto hay que agregar, que la cuestión no cambió mucho con la nueva legislación expedida luego de la Constitución de 1991, en particular la Ley 30 de 1992; en comparación con el Decreto 80 de 1980, los órganos de gobierno de las universidades públicas, la composición y competencias del Consejo Superior y en general, las características que fundamentan el gobierno universitario son en esencia las mismas.<sup>38</sup>

Dada la composición de los órganos de gobierno, el profesorado pareciera advertirse como el estamento universitario que institucionalmente tiene una mayor capacidad de incidencia y eventualmente de decisión. No obstante, sucede un fenómeno de suma importancia; el profesorado sufre una especie de disociación entre la mayoría profesoral dedicada a sus tareas sustantivas (docencia e investigación) y la minoría profesoral que asume los puestos burocrático-administrativos. Son dos tipos de profesorado entre los que se construye y existe una asimetría comunicativa, basada en el aislamiento burocrático de quienes ocupan los cargos y en la exclusión de la masa profesoral que además no cuenta con espacios colectivos de discusión y participación efectiva y que por cierto, sufre también de atomización, gran apatía y desorganización.

---

<sup>37</sup> La excepción destacable es el claustro de profesores de la Universidad del Valle, con reconocimiento estatutario y una influencia relativamente apreciable a nivel de facultad. Los claustros y colegiaturas de la Universidad Nacional pueden ser otro ejemplo, no obstante su funcionamiento por 3 días cada 3 años y sus delimitadas funciones los hacen menos destacables.

<sup>38</sup> Otro antecedente legal del gobierno universitario es el Decreto 0277 de 1958, que para entonces determinó para las universidades oficiales en su Artículo 4º que: *“El consejo superior universitario estará formado hasta por nueve (9) miembros, y de él harán parte el Gobernador o su representante, un delegado del Ministerio de Educación que deberá ser escogido entre los profesores de la respectiva Universidad, uno de la Iglesia designado por el Ordinario respectivo, y representantes de los profesores, de los estudiantes y de corporaciones económicas o asociaciones profesionales o de antiguos alumnos, en el número y forma que determinen los estatutos”*

En todo caso, podría decirse con la anterior claridad que la presencia de su poder gremial es mayoritaria en instancias intermedias, combinándose la primacía del principio de autoridad burocrática (al estar diseñada esa presencia institucional con base en sus roles administrativos), con la concurrencia del principio de autoridad académica (en razón de su naturaleza profesoral).

Desde el punto de vista del modelo de gobierno universitario en el caso colombiano y de la Universidad Nacional si bien es cierto que existen cuestiones tales como representación de estamentos (aunque sea mínima), consultas y mínimo debate de las decisiones nucleares en razón a las funciones de los órganos intermedios. La verdad también es que la amplia discrecionalidad del CSU de marcada composición extrauniversitaria y a la misma discrecionalidad con que se asumen los resultados de las consultas rectorales y en general un sistema de gobierno hecho para mediar la voluntad de la comunidad universitaria; inclinan la balanza hacia un cariz de tipo burocrático-profesional en el modelo de gobierno.

Hay apariencia de un modelo colegiado que se justifica en el disociado poder profesoral y en la malinterpretación de lo colectivo. Puede haber discusión pero las decisiones no se toman en los espacios de la discusión y en ocasiones sin tenerlos en cuenta. Eso hace a la comunidad de profesores y más a la de estudiantes en tanto estamento, convidados de piedra o eventualmente, incómodos obstáculos en el gobierno universitario.<sup>39</sup>

En otras palabras, la legitimidad de las decisiones y de las políticas se convierte en una legitimidad burocrática, pues no apela al resultado de la discusión cualificada de los protagonistas y directos involucrados sino al hecho “de haber sido aceptada por los actuales órganos de gestión académica de la universidad... es solamente una legitimidad de índole formal, que le otorga poca eficacia en la

---

<sup>39</sup> El ejemplo a mencionar es el que refiere a los claustros y colegiaturas un espacio estatutariamente establecido que reúne a profesores y estudiantes durante tres días cada tres años para discutir el plan de desarrollo. Sin embargo la queja generalizada es que las conclusiones de dichos espacios no se ven reflejados en el plan. Profesores que han sido encargados de presentar las memorias de dichos espacios, como Mario Hernández o Víctor Manuel Gómez, coinciden en decir que estos espacios se han convertido en un ritual sin ningún impacto en el rumbo de la universidad.

acción” (Gómez. 1999:364). Esta cuestión expresa la concentración y centralización de poder en las instancias directivas, tanto en el CSU como en el rector.

En la Universidad Nacional priman con claridad los principios de autoridad político y burocrático y aunque en ocasiones exista un intenso ambiente de discusión parece existir una distancia institucionalizada entre debate y decisión. En todo caso, y como se verá más adelante, la organización y movilización de estudiantes y en menor medida de profesores se ha convertido en el medio forzado para la apertura de canales, la obstaculización de la imposición de autoridades y programas y al menos, para intentar acercar, no siempre con éxito, lo que se discute al interior de la comunidad universitaria y lo que se decide para la misma.

### **3.2. Lo político en las formas del gobierno universitario en Colombia**

Hablar de lo político en las formas del gobierno universitario es llevar el análisis del diseño de las estructuras que se presentó en el apartado anterior, al énfasis en los procesos políticos que las justifican y sustentan. Por supuesto que esto implica la afirmación de la forzosa y consistente relación entre academia y política y en concreto, *“el cuestionamiento al mito de la neutralidad política e ideológica de las instituciones de educación superior”* (Ordorika.2001:93)<sup>40</sup>

No debe haber lugar a confusiones, la razón de ser de la universidad no es la política (es el conocimiento, la docencia, la investigación científica, etc.); pero como institución es un campo de disputa político, no en el sentido de la política ejercida a la manera de los políticos profesionales de la esfera de lo público-estatal, sino en razón del efectivo ejercicio de la autoridad y el mando que exigen

---

<sup>40</sup> Imanol Ordorika (2001) ha investigado y propuesto la necesidad de una teoría de los procesos políticos en las universidades, para cuya comprensión sugiere tres conclusiones teóricas fundamentales: “En primer lugar, es necesario poner atención a las conexiones existentes entre los procesos que ocurren en el conjunto de la sociedad, los que tienen lugar en las instituciones de educación superior, y la interacción entre estos dos niveles. En segundo término, es esencial identificar los vínculos entre los objetos de análisis de carácter estructural y los de naturaleza cultural. Finalmente, el fundamento para una construcción teórica de este tipo es el reconocimiento de que las organizaciones de educación superior son espacios políticos en los que se confrontan visiones y proyectos alternativos”



las organizaciones complejas como las universidades y que se asientan en relaciones de poder, más aún, en el caso de las universidades públicas, de nuestros países periféricos con un inseparable destino con la historia y el acontecer nacional. En la universidad se conforma y se ejerce la autoridad, se toman decisiones públicas que siendo propias de la misión de la universidad son de especial importancia para la sociedad en su conjunto y; se elige entre alternativas de diverso tipo que por supuesto se encarnan en personas, estamentos o grupos y que van desde la definición sobre quienes ejercen el poder, hasta la elección entre proyectos de reforma educativa. En esa dirección es en la que se valora el componente político en lo universitario.

En particular, el diseño del gobierno universitario no es un resultado lógico y meramente práctico para canalizar la gestión de la universidad y, aunque en Colombia sea casi inexistente cualquier debate y cuestionamiento al perfil y la composición del gobierno universitario, no quiere decir esto que aquella sea una forma lógica e ideal de componer el gobierno de la universidad. De hecho, lo que se pretende sugerir es que por el contrario, sí es lógica expresión del proceso político que tiene lugar en la universidad.

En otras palabras, el diseño del gobierno universitario está determinado por el proceso de naturaleza política que tiene lugar entre diferentes actores por el control, *conformación e incorporación de percepciones, cogniciones y preferencias*<sup>41</sup> para la toma de decisiones y la definición de formas y estructuras de gobierno de la universidad y la educación superior.

Lo político en las formas del gobierno universitario en Colombia puede ser caracterizado conforme los siguientes elementos:

**A).** El análisis de la *conformación e incorporación de percepciones, cogniciones y preferencias* en la educación superior pública en Colombia debe empezar por reconocer su encuadre en lo que podría llamarse una matriz socio-educativa<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> La idea resaltada en cursiva se rescata de Ordorika. 2001:88

<sup>42</sup> La idea de *matriz socio-educativa* se construye a partir de la propuesta Tiramonti, Guillermina (2004): cada sociedad presenta una particular configuración de sus sistemas educativos, que se realiza a través de la combinación de los siguientes elementos: el papel de la educación en el

proclive al control centralizado y la vigilancia heterónoma, siendo fiel heredera de una cultura política autoritaria y antirepublicana. Si desde una perspectiva social, el papel de la educación en Colombia ha respondido a una lógica de la tradición y el privilegio, que por un lado, refuerza las características de la cultura política nacional que son permanente obstáculo para la emergencia de un proyecto político-estatal de raigambre democrática, por otro, lo hace sobre la base de desconfiar en otorgar a la educación el carácter de derecho social y a los actores de la educación la libertad de acción que su labor requiere.

La educación y concretamente la escuela y la universidad no han contenido esa promesa de igualdad que puede llevar a tener el proceso educativo en una sociedad democrática, sino que se presenta con mayor fuerza y desde antes que en otros países, como una llave para la diferenciación y la jerarquización social; el acceso a la escuela y con mayor razón el acceso a la universidad, sigue remitiendo a un privilegio más asociado a las posibilidades económicas y a la posición social, que a un derecho fundamental que la sociedad garantiza a sus miembros.

Desde una perspectiva política, la institucionalidad educativa ha sido construida con un fuerte apego al modo centralista del régimen político, en donde la concentración del poder en el centro y en la cúspide (presidencialismo), es más que una simple elección de organización político-administrativa y se convierte en un modelo de conducta que irradia los diversos ámbitos de la vida social. En las universidades citadas, así como en la totalidad de universidades públicas de Colombia, fue el legislador quien determinó e integró los órganos de gobierno de las universidades en una decisión desde arriba y externa a la universidad<sup>43</sup>.

---

proceso de conformación de la “modernidad”; la articulación entre Estado-Mercado-Sociedad Civil y educación históricamente construida y; el modelo de selección social utilizado por el sistema educativo.

La matriz socio-educativa conformada de tales elementos es una expresión de una más general matriz-sociopolítica nacional definida a partir de la particular configuración entre Estado, régimen político, partidos políticos, sociedad civil o base social. Desde el punto de vista de la matriz educativa la configuración de estos elementos cambia de país a país y así entran a jugar cuestiones tales como el grado de hegemonía estatal en la orientación y oferta de educación, la iniciativa de las élites o el nivel de interrelación entre estados y sector privados, entre otros.

<sup>43</sup> Hacia el mes de marzo de 2011, el recién instalado gobierno de Juan Manuel Santos, presentó a la opinión pública un nuevo articulado de reforma a la ley 30 de educación superior. La prensa registró la sorpresa de los rectores de las principales universidades por no ser tenidos en cuenta en la redacción del proyecto; ratificando la mencionada lógica de un constitucionalismo desde arriba sin asomos de participación democrática.

Así, el Consejo Superior (CSU) fue concebido con la idea que la sociedad este representada en la universidad y de ahí la justificación de la presencia de actores no universitarios en el CSU. En todo caso, es el gobierno nacional de turno quien se abroga la representación de la sociedad en su conjunto, siendo particularmente importante en la Universidad Nacional con 3 de 8 miembros, más el representante de un organismo que dirige y sobre el que influye (El Consejo Nacional de Educación Superior. CESU)<sup>44</sup>. En el caso de las otras universidades, pero bajo la misma idea se da asiento en el máximo órgano directivo al poder político regional representado por el gobernador departamental. Con esta concepción no puede convenirse, que los profesores, los estudiantes y los trabajadores sean los únicos portadores del poder y de la soberanía universitaria.

Se observa que la manera en que se componen y se relacionan los principales órganos de gobierno reconocidos en los estatutos jerarquizan los principios de autoridad, desde el reconocimiento de la autoridad académica-profesional en el nivel del consejo de facultad, pasando por la ventaja de la autoridad burocrática en el Consejo académico y llegando a la primacía de la autoridad política en el nivel máximo del Consejo Superior.

**B).** Desde el punto de vista de las *Formas*, es notable la continuidad que existe en la manera de concebir el gobierno universitario que se expresa en la normatividad. La legislación al respecto ha sido prácticamente igual al menos desde el año de 1935 cuando se reorganiza la Universidad Nacional.

Las cuestiones relativas a la democracia universitaria y la gestión colegiada de la universidad, no han tenido en Colombia la misma fuerza que en otras latitudes,

---

<sup>44</sup> De acuerdo con la ley, se supone que el representante del CESU ante el Consejo Superior debe ser escogido de terna presentada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCYT), sin embargo, ese es hoy, un ente jurídicamente inexistente; la Ley 1286 de 2009 derogó el decreto 585 de 1991 que lo creaba y reconfiguró el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología sin mencionarlo. Esto tiene una repercusión grave en el gobierno de la Universidad, pues la nominación para escoger a dicho representante ha quedado en manos del gobierno nacional, tal como sucedió en la reelección por segunda vez de Carl Langebaek; fue el viceministro de educación nacional Javier Botero quien lo nominó, como quedo registrado en el acta 01 de la sesión ordinaria del 26 de enero de 2006 del CESU, lo que además demuestra que desde antes de su eliminación el CNCYT era un organismo inoperante. En esa misma sesión el rector representante de las universidades oficiales y estatales cuestionó, justamente, que los representantes del CESU en los CSU no rinden cuentas a nadie y señalo que no se cuenta con un procedimiento clara para elegirlos.

quizá el único momento en el que se que posicionaron con fuerza estos temas fue en el ya lejano año de 1971, luego que en un encuentro universitario realizado en el mes de marzo en la ciudad de Palmira, se decretara el llamado “*Programa Mínimo de los Estudiantes Colombianos*”, cuya conquista en relación al cogobierno fue un breve ensayo con una limitada concepción de la representación estamental<sup>45</sup>. Aunque ya la Asociación Universitaria de Santander (AUDESA) en la primera mitad de los sesenta reclamaba con importante protagonismo el cambio de las estructuras de gobierno<sup>46</sup>.

En todo caso, consonante con ese continuismo legal, también es cierto que la tradición de apelar al ajuste legislativo como táctica para cooptar o neutralizar las reivindicaciones ha resultado efectiva como excusa ante cualquier reclamo; al fin y al cabo, en la ley aparecen presentes nociones como autonomía, participación, democracia, siendo ésta otra expresión particular del régimen político en Colombia. Así por ejemplo, al tiempo que se dice que las universidades se darán su propio gobierno (Decreto 80/1980: artículo 18. Ley 30 de 1992: artículo 28), se resuelve que se “*organizarán de tal forma que en sus órganos de dirección estén representados el Estado*” (Ley 30 de 1992: artículo 63).

Como ratificación de lo anterior, siempre aparece el argumento que los gobiernos nacional y regional tienen derecho de presidir la universidad en razón del presupuesto que asignan, esto es, que quien pone dinero tiene derecho a dirigir independientemente de la naturaleza de la actividad y como se podría hacer en cualquier otro tema en la que el gobierno coloca presupuesto.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ver, PUYANA, Ana María. SERRANO, Mariana. 2000. *Reforma o inercia en la universidad latinoamericana. Universidad Nacional de Colombia. Universidad Nacional Autónoma de México*. TM Editores. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Bogotá.

<sup>46</sup> En sesión del 6 y 7 de julio de 1964 del Consejo Nacional de Rectores que funcionaba por aquel entonces, los estudiantes Jaime Arenas Reyes por AUDESA y Darío Botero por la Universidad Nacional, pusieron de manifiesto que uno de los objetivos de la lucha estudiantil era modificar la composición de los Consejos Superiores de las universidades públicas e incluso algunas privadas, para sacar de ellos a “*personas de la empresa y otras instituciones*” ajenas a la universidad. Ver, BORRERO, Alfonso (1985).

<sup>47</sup> El profesor Víctor Manuel Gómez, afirma que “La participación en el gobierno universitario de diversos actores o sectores externos a la universidad ha sido legitimada bajo el criterio de lograr una mayor pertinencia y responsabilidad en el contexto social externo. Sin embargo, estos importantes objetivos también pueden lograrse mediante diversas modalidades de consulta, asesoría y estudios, que no implican la participación directa en los órganos del gobierno universitario. En España, por ejemplo, los Consejos Sociales, de carácter consultivo y propositivo, son el principal órgano de participación de la sociedad en la universidad” (Gómez. 2004:66)

De otro lado, es cierto que tales nociones son fuertemente cuestionadas por su aparente incompatibilidad para acoplarse con lecturas dominantes en relación a los cambios en la sociedad y los consecuentes retos de la universidad en ese contexto y son por tanto, acusadas de anacrónicas. Hay que reconocer que estos temas no gozan hoy de mayor prestigio, parece que el discurso totalizador de la globalización, la competitividad, etc.; ha dejado sin piso cualquier discusión de connotaciones nacionales al respecto y que la disposición de académicos y gestores es la de ajustarse o articularse a las tendencias mundiales en materia educativa, en algunos casos sin ningún atisbo de consideración crítica. Es cierto que fenómenos como el de la informatización o los nuevos modos de producir conocimiento exigen una respuesta e inclusive una reactualización de las propias competencias para sacar provecho; la universidad colombiana no puede rezagarse frente a aquellas tecnologías o conocimientos que le ayuden a ser más efectiva en su misión y en su aporte a la sociedad; sin embargo, esta situación tiene un fuerte sesgo hacia la consolidación de un proceso de homogenización que omite y pierde de vista las necesidades específicas de nuestros sistemas educativos nacionales.

El problema es que esto responde a un proceso de hegemonía, es decir, de enajenamiento de nuestro destino educativo y cultural; su expresión más clara hoy son los ranking universitarios, los más publicitados<sup>48</sup> tienen como fondo de sus *pole position* una idealización del sistema de universidades de investigación de Estados Unidos. Como dice Ordorika (2006) sucede un “Alineamiento, a partir del carácter normativo de un modelo... que homogeniza la diversidad de proyectos y tradiciones universitarias en torno a una sola idea de universidad... Las universidades de la periferia, que han mantenido tradiciones diferenciadas y han jugado papeles centrales en el desarrollo de sus naciones, han entrado en un proceso de conformación y homogeneización conflictiva en torno al modelo hegemónico global. Este hecho constituye un enorme riesgo para los países periféricos y sus universidades, al entrar en su proceso de supeditación y competencia desigual con el modelo norteamericano de universidad de investigación y sus máximos exponentes. La legitimidad y arraigo de las instituciones nacionales en los países periféricos se ve erosionada a partir de una comparación injusta e injustificada” (Ordorika. 2006:43)

---

<sup>48</sup> Entre ellos, el de la Universidad de Shanghái Jiao Tong y el publicado por Times Higher Education Supplement (Inglaterra)

Aunque tales ranking no tienen como criterios específicos lo relativo al gobierno, no es caprichoso indicar que el hecho que universidades norteamericanas ocupen más de la mitad de los 100 primeros puestos, ha llevado por *default* a considerar que el modelo de gobierno de las universidades norteamericanas, es el ideal y universalmente eficiente. A esto es lo que Ordorika (2006) denuncia como patrón de hegemonía en la educación superior<sup>49</sup> ¿Cómo no pensar que ante la influencia evidente de estas clasificaciones temas sensibles a nuestra propia tradición universitaria como la democracia universitaria y la autonomía no se vean fuertemente despreciadas? ¿Por qué el hecho que las cosas sean de determinada manera en las universidades a las cuales favorecen los rankings, debe llevar obligatoriamente a que sean de la misma forma en nuestras universidades con historias, recorridos, misiones y contextos tan diferentes?<sup>50</sup>

C). La universidad pública colombiana conoce distintos actores que compiten por *dirigirla* (en un sentido amplio). Con excepción de la competencia eminentemente científica, los actores pueden ser identificados como sigue: el gobierno nacional, la clase política local, el sindicalismo profesoral y las agremiaciones docentes, el profesorado participativo no sindical, la burocracia profesoral-administrativa y el activismo estudiantil de izquierdas. Además, en determinadas circunstancias, las organizaciones sindicales de los trabajadores de la universidad.

Dos advertencias: primera, en el caso de la Universidad Nacional, en razón de su régimen legal especial, la clase política local no tiene casi ninguna influencia, aunque en alguna época tenía asiento en el Consejo Superior el alcalde de Bogotá.

---

<sup>49</sup> “El resultado de este patrón de hegemonía es que la educación superior está sujeta a un grado de dominación de Estados Unidos que supera el existente en el comercio internacional o la innovación tecnológica. La hegemonía se expresa ideológicamente en el carácter normativo que asume la idealización del modelo norteamericano de universidad de investigación y el altamente estratificado y competitivo sistema público/privado de educación superior que combina un alto nivel de cobertura con una concentración extrema de riqueza, autoridad académica, recursos académicos y materiales y estatus social, en las universidades líderes. Un modelo muy diferente al que se desarrolló en la mayoría de las naciones, específicamente en aquellas que reivindicaron la contribución de la Universidad a la democracia y la construcción nacional, y coloca a la Universidad de investigación en el centro de la cultura y la política nacional” (Ordorika. 2006:40.41)

<sup>50</sup> No está de más acercarse al reconocimiento de la historia y particularidades de la universidad norteamericana, una voz autorizada es la de Burton Clark y su obra *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia* (1997), específicamente su capítulo 4 que trata de la universidad norteamericana.

La relación con el poder político se da con el gobierno nacional de turno que si tiene enorme influencia como ya se ha señalado.

Segunda, a la par de la influencia que la clase política tiene sobre las universidades sobre todo a nivel local y regional, con su enorme interés por tener algún control sobre ella dados los importantes recursos de las universidades que en ocasiones sobrepasan los manejados por instituciones estatales; en el contexto de conflicto armado en Colombia; el gobierno y la administración de la universidad pública también ha sido objetivo de actores armados ilegales principalmente de organizaciones paramilitares, que en efecto, en su proyecto de expansión de su poder regional desde principios de la presente década consiguieron tener gran influencia en universidades públicas de la costa atlántica, siendo conocido el caso de la Universidad de Córdoba en donde el jefe paramilitar Salvatore Mancuso llegó a reunirse con miembros del Consejo Superior Universitario para determinar a quién elegir como rector de la institución y definir reformas a los estatutos<sup>51</sup>. Son conocidos también los casos de las universidades de Atlántico, Popular del Cesar y Magdalena.<sup>52</sup>

Esta particularidad del caso colombiano ha de tomarse muy en cuenta, pues constituye un inevitable punto de ruptura en cualquier caracterización que se haga del gobierno universitario. De hecho, no es atrevido caracterizar estos casos como

---

<sup>51</sup> En sus versiones ante la justicia en 2008 luego de su desmovilización, el jefe paramilitar Salvatore Mancuso reconoció que a partir del año 2000 su organización penetró la universidad de Córdoba y afirmó que muchas decisiones pasaban por su consentimiento, una de ellas la escogencia como rector de Víctor Hugo Hernández y luego de su reemplazo Claudio Sánchez Parra. En 2004 el representante a la Cámara y hoy Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro denunció en la Comisión Sexta con grabaciones y actas del Consejo Superior, lo que llamó la *coadministración del paramilitarismo en la Universidad de Córdoba*.

También en versiones a la justicia en 2010 paramilitares desmovilizados del Bloque Norte de las AUC, contaron a la Fiscalía como supuestamente el ex jefe paramilitar David Hernández Rojas, alias '39', presionó la elección de José Guillermo Botero como rector de la Universidad Popular del Cesar (UPC) en 2004. Ya desde antes los paramilitares ejercían control político y militar en la UPC, entre 1997 y 2001 aceptaron ser responsables del asesinato de 3 dirigentes estudiantiles y 2 profesores, uno de ellos, presidente seccional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios.

En el portal [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com) que recopila información sobre las investigaciones y procesos contra el paramilitarismo se encuentra registro de la penetración paramilitar en la universidades públicas, para un ejemplo ver, <http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-jefes/81-audiencias/557-la-toma-de-cordoba>

<sup>52</sup> Los medios de comunicación más importantes del país también han registrado la influencia paramilitar en las universidades públicas, ver por ejemplo. [http://www.cambio.com.co/paiscambio/791/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-4470418.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/791/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4470418.html) y <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3759557>

un *Modelo Burocrático-mafioso*, donde a la identificación de la variante Burocrática del polo Profesional de gobierno universitario, habría que sumar ese componente mafioso que da el dominio extorsivo de un grupo armado ilegal.

Frente al gobierno nacional y la clase política local aparte de nombrar a quienes han ejercido el gobierno político, información que es harto conocida, hay que agregar que al menos en los gobiernos de la última década se ahondo en ellos un imaginario de ver a las universidades como espacio de la disidencia y las ideas de izquierda y el temor o excusa a perder el control de las universidades por la presencia de actores ajenos al establecimiento, ha implicado un tratamiento paternalista de los universitarios o la directa acusación del relacionamiento entre guerrilla, profesores y estudiantes; con lo cual se consolida una justificación para mantener un importante control político de las universidades.

Por su parte, el sindicalismo profesoral está representado principalmente por la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU). También por la Federación Nacional de Profesores Universitarios (FENALPROU) que agrupa a varias asociaciones gremiales y sindicales del profesorado entre ellos ASPU. En el caso de la Universidad Nacional y en particular de su sede central (Bogotá), tiene protagonismo la Asociación de Profesores de la Universidad Nacional (APUN).

Siguiendo con el profesorado hay que mencionar lo que sería un sector del profesorado participativo no sindical, es decir, profesores que sin tener ninguna vinculación gremial o actuando por fuera de ella y a título personal, cobran protagonismo con posturas que hacen públicas en las diferentes coyunturas y que con permanencia se están refiriendo a estos temas; a pesar que ciertamente son intervinientes individuales.

Por supuesto también es actor la burocracia profesoral-administrativa, aquellos quienes desempeñan los cargos directivos y que en determinadas circunstancias actúan como grupo para conservar y reproducir sus posiciones de poder y dirección en la universidad. En este grupo, hay que distinguir entre aquellos que aun ejerciendo cargos directivos no gozan de la simpatía gubernamental y aquellos que se apoyan en ella. La normatividad actual de la universidad y la



influencia que tiene el rector en el nombramiento de decanos, como sus directos representantes en las facultades, generan un incentivo perverso que favorece la consolidación de esta burocracia administrativa-profesoral.

Por su lado, el activismo estudiantil en Colombia se caracteriza por ser fundamentalmente de izquierda y visiblemente atomizado. En cada universidad pública es posible encontrar una buena cantidad de organizaciones estudiantiles. Sin embargo, aquellas con presencia nacional y que han participado o participan activamente en la vida política universitaria fueron la Asociación Nacional de Estudiantes Universitarios (ANEU) fundada en 1992 y disuelta en 1998 para conformarse en la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU)<sup>53</sup> que agrupa principalmente a la militancia universitaria de la Juventud Comunista Colombiana (JUCO. Juventudes del Partido Comunista Colombiano) y a la organización Comuna Universitaria de orientación camilista<sup>54</sup>, su dirección incluyó hacia mediados de la presente década al colectivo de orientación trotskista Enfoque (de cuya actividad no se tiene noticia en la actualidad).

Así mismo, desde 1999 tiene activa presencia la Federación Universitaria Nacional-Comisiones (FUN-Comisiones), la Organización Colombiana de Estudiantes (OCE -2001-) expresión universitaria de la militancia juvenil del Movimiento Obrero Revolucionario Independiente (MOIR) reconocida organización de la izquierda colombiana desde los años setenta. De más reciente conformación es la Federación de Estudiantes Colombianos (FEU -2005-), que se conforma a partir de una disidencia de la JUCO pero que trata de agrupar otras expresiones del movimiento estudiantil (esta organización fue blanco de constante criminalización por parte del presidente Álvaro Uribe y miembros de su gobierno señalándola de ser el brazo estudiantil de las FARC-EP)

---

<sup>53</sup> La ACEU surge a partir del proceso de la Asociación Nacional de Estudiantes Universitarios – ANEU (1992)-, y como resultado principal del Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios, realizado en Cartagena en mayo de 1998.

<sup>54</sup> Por *Camilismo* se entiende en Colombia la interpretación del pensamiento del sacerdote Camilo Torres Restrepo. Quien participó activamente de la vida política en la década del sesenta. Llegando a integrar incluso la guerrilla del ELN, cayendo en combate con el Ejército en febrero de 1966. Camilo pregonaba una doctrina que podría ser catalogada de Humanismo social y es un referente de importancia en la historia política de Colombia.

Existen otras organizaciones de menor influencia pero con relativa visibilidad en los últimos años como el Movimiento Estudiantil Popular y Antiimperialista (MEPA) de orientación maoísta revolucionaria. Mención aparte merece un fenómeno muy arraigado en la universidad pública colombiana que son los llamados *combos tropeleros* o *grupos encapuchados*, organizaciones clandestinas, en ocasiones sin una clara identidad ideológica ni un programa conocido, que protagonizan enfrentamientos violentos con la policía conocidos como *tropes* y que demandan reivindicaciones de diverso tipo, aunque generalmente contenidas en los programas de las organizaciones no clandestinas. Ante la realidad de criminalización y represión violenta que el Estado colombiano en alianza con grupos paramilitares ha practicado históricamente, los encapuchados más consistentes justifican su clandestinidad como medida de seguridad para evitar el asesinato o la desaparición forzada y reclaman la justeza de oponerse y rebelarse de manera violenta al sistema social y el régimen político.

Finalmente y en determinadas circunstancias, las organizaciones sindicales de los trabajadores de la universidad juegan un papel importante, en especial cuando se trata de reformas estatutarias, se destacan el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (SINTRAUNICOL) y en el caso de la Universidad Nacional va a ser especialmente importante en coyunturas específicas de mediados de la década del 90 y los últimos años, el papel del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional de Colombia (SINTRAUNAL)

El sentido de la descripción de estos actores para el análisis del gobierno de la Universidad, radica en la importancia de conocer el origen de las pretensiones y de dotar de nombres el protagonismo de quienes con su respectiva voluntad y legitimidad intervienen en la conformación de los rumbos de las cogniciones y preferencias que guían el rumbo institucional.

### *Tercera Sección.*

## **Gobierno y gobernabilidad en la Universidad Nacional de Colombia 1991-2010**

### **4. Reformas y designaciones: la gobernabilidad en la Universidad Nacional de Colombia**

Todo el engranaje sobre los aspectos políticos y de gobierno que se han analizado con anterioridad, está incompleto si no se incorpora la cuestión de la gobernabilidad, tal y como se expuso en la introducción.

Para el análisis correlacionado entre el concepto de *gobierno* y el de *gobernabilidad*, se propone considerar los núcleos de producción de tensiones en la política universitaria, es decir, aquellos focos en los que se agudiza y se tensiona mayormente, la productividad del gobierno universitario y que se manifiesta, entre otros, en productos tales como los estatutos y la elección de autoridad rectoral. Ciertamente, dichos focos tienen que ver y ponen a prueba dimensiones tales como las ideas y las representaciones simbólicas sobre el poder en la universidad (la cultura política) y su configuración política-institucional al interior de la institución universitaria. (Véase, cuadro 6)

#### **4.1. Dimensiones, núcleos y criterios de la gobernabilidad universitaria**

Así, una caracterización de la gobernabilidad debe correlacionar estos núcleos y dimensiones a través de un conjunto de criterios que pueden liberar tensiones y conflictos al interior de la universidad: La agenda universitaria; las prioridades de gestión; grado de concentración del poder; modelo de participación, actividad política y gremial, tipo de respuestas inmediatas y mediatas ante conflictos, medios de conformidad entre democracia y meritocracia.

En efecto, algunos de estos criterios han sido tratados con anterioridad, unos con más detalle que otros. Sin embargo, su doble mención tiene también un doble objetivo: lograr completar el mapa de la pesquisa, consolidando su relación con el aspecto específico de la gobernabilidad y en esa medida, planteándolos como herramientas conceptuales para avanzar en la caracterización del caso de la Universidad Nacional.

**La agenda universitaria** remite a establecer los principales temas y aspectos que aparecen en el debate público tanto al interior de la universidad como del proveniente del exterior de la universidad, particularmente del Ministerio de Educación Nacional, así como de agentes claves tipo asociaciones universitarias, rectores de universidades públicas o privadas de influencia. Existen ciertos momentos en que la agenda sobre la universidad pública puede ser rastreada más claramente, uno de ellos es el periodo de consultas y propuestas previo al nombramiento de rectores.

Por su parte **las prioridades de la gestión**, se ponen de manifiesto en la publicación de los planes de desarrollo de la universidad. Este criterio busca señalar los acentos, los rumbos y los intereses que efectivamente son considerados como prioridades en la gestión y que inclusive, pueden no coincidir con los más sobresalientes en el debate público. Claramente, en el caso de las reformas estatutarias en la Universidad Nacional es clave mirar los temas más sensibles de la discusión de los diferentes actores universitarios y los que con mayor interés impulsan las directivas universitarias.

**El grado de concentración de poder** hará referencia a que tan centralizado o descentralizado está el esquema de toma de decisiones. Considerando la estructura de gobierno, señalar dónde y cómo se toman las decisiones más críticas y que tan centralizador es, por ejemplo, el Consejo Superior Universitario.

En tanto, por **modelo de participación** se entenderá la forma en la que está convocada el conjunto de la comunidad universitaria para la discusión y decisión del rumbo de la universidad. Por lo cual se tendrán en cuenta 3 niveles que hacen a la participación: los *mecanismos de información*, esto es, los medios a través de

los cuales se pone en conocimiento de todos los universitarios las cuestiones relativas a la dirección y el rumbo de la universidad; significa verificar en qué medida las decisiones tuvieron o no un sustento informativo-público que hagan a la transparencia y en consecuencia, a la gobernabilidad. En segundo lugar, a las formas de construcción de acuerdos, donde además de informar existen *mecanismos de promoción de la discusión y el consenso*, independientemente de si éste se logra o no (funcionamiento y reconocimiento de comités, asambleas deliberativas, instancias intermedias y abiertas de aprobación de decisiones, etc.) Igualmente, el criterio de modelo de participación incluye la existencia – o no- de *controles mutuos en la implementación y evaluación de las decisiones* (mecanismos de rendición de cuentas, auditorías, veedurías, sanciones...etc.)

La ocurrencia de conflictos que consistan en explícitas medidas de presión y fuerza, es un criterio del grado de (in)-conformismo frente al gobierno universitario. Su ocurrencia frecuente da cuenta de niveles importantes de **actividad política y gremial** y de la existencia de organizaciones profesoriales o estudiantiles con cierto reconocimiento de su interlocución.

Los **tipos de respuestas ante los conflictos** tanto las respuestas inmediatas como las mediatas, apunta a evaluar la propensión a echar mano de salidas de fuerza o salidas más institucionales tanto en el plazo inmediato como en el mediano plazo. No es tanto la velocidad de la respuesta sino su característica esencial.

Finalmente, teniendo en cuenta el desafío de la política universitaria frente a los principios meritocráticos que rigen a las comunidades académicas; se evaluará los medios a través de los cuales se tramita **la relación representación democrática-meritocracia** al interior de la universidad (cómo se nombran los cargos directivos de la universidad, si por afinidad ideológica o por establecidos concursos de méritos o por negociaciones políticas, etc.).

A continuación, se hace un intento por clasificar aquellos núcleos según su papel y su influjo en alguna de las dimensiones; para ello, se identifican unos criterios básicos que desglosan esta relación y permiten una observación concreta de la

problemática y que de acuerdo a su naturaleza, se ubican en una u otra intersección que se conforma del cruce de dimensión y núcleo.

Esta es, probablemente, una propuesta incompleta de un mapa que busca bosquejar los diferentes elementos que intervienen en el estado de la gobernabilidad y en la caracterización mas general del gobierno universitario, pero su utilidad radica en que ayuda a acercar a un análisis más detallado y fundado en puntos específicos de la cotidianidad universitaria.

<b><u>Núcleos de producción</u></b>	<b><u>Ideas- representaciones simbólicas sobre el poder</u></b>	<b><u>Configuración político-institucional interna</u></b>
<i>a. Agenda universitaria</i>	<b>a1.</b> Principales ideas del gobierno nacional, expertos y agentes clave <b>a2.</b> Programas de gobierno de aspirantes rectorales	
<i>b. Prioridades de gestión</i>	<b>b1.</b> Aspectos principales del Plan de Desarrollo de la universidad <b>b2.</b> Objetivos misionales Plan de Desarrollo <b>b3.</b> Metas sobresalientes Plan de Desarrollo	
<i>c. Modelo de participación</i>	<b>c1.</b> Reconocimiento de instancias de participación	<b>c2.</b> Existencia y funcionamiento de instancias de participación
<i>d. Tipos Respuestas inmediatas y mediatas</i>	<b>d1.</b> Propensión a medidas de fuerza <b>d2.</b> Propensión a medidas de concertación y dialogo	<b>d2.</b> Formas de la respuesta inmediata <b>d3.</b> Formas de la respuesta mediata
<i>e. Grado de concentración del poder</i>		<b>e1.</b> Instrumentos de toma de decisiones clave <b>e2.</b> Decisiones exclusivas de CSU y Rectoría
<i>f. Actividad política y gremial</i>		<b>f1.</b> Existencia reconocida de organizaciones políticas y gremiales de profesores y estudiantes. <b>f2.</b> Numero y duración de paros, huelgas, bloqueos, cierres, estado de asamblea
<i>g. Medios de conformidad democracia-meritocracia</i>		<b>g1.</b> Elección/Designación de Rector <b>g2.</b> Designación de otros cargos administrativos de alta incidencia <b>g3.</b> Elección representantes estudiantiles y profesorales

**Cuadro 6. Núcleos, dimensiones y criterios de la gobernabilidad universitaria**

Dicho lo anterior, es preciso avanzar en el examen de los criterios que componen a los llamados *núcleos de producción de tensiones en la política universitaria*, para el caso de la Universidad Nacional de Colombia, concentrando el análisis en la cuestión de reforma estatutaria y de designación de autoridades, tal y como se propuso como objetivo de este trabajo.

Así, el subtítulo *Reformas estatutarias y gobernabilidad*, explora la cuestión estatutaria a partir del análisis de la 'agenda universitaria', en referencia a las posturas del gobierno nacional; del 'grado de concentración del poder' para estudiar los instrumentos clave de toma de decisiones y las decisiones asignadas en exclusividad al CSU y Rectoría; y del 'modelo de participación' en relación al reconocimiento de instancias de promoción de la discusión y el consenso.

Seguidamente, *Designación de autoridades universitarias y gobernabilidad*, se concentra en el tema de la escogencia de autoridades, a través de los siguientes núcleos y criterios: 'medios de conformidad democracia-meritocracia', 'agenda universitaria' (programas de gobierno de aspirantes rectorales), 'prioridades de gestión' (Plan de Desarrollo) y 'modelo de participación' (funcionamiento de instancias de participación).

Finalmente, *Acciones y tensiones de la gobernabilidad*, intentará ser un cierre que enfatice las tensiones políticas que derivan de lo anterior y se ocupa de la 'actividad política y gremial' y de los 'tipos de respuestas inmediatas y mediatas' de parte de los diferentes actores a los retos de gobernabilidad.

El objetivo es conseguir una visión sobre las dinámicas que sostienen la ordenación gubernamental de la universidad y que determina en gran medida las particularidades de su gobernabilidad.



## 4.2. Reformas estatutarias y gobernabilidad

La Universidad Nacional ha tenido tres hitos estatutarios en los últimos veinte años. La declaración de su régimen especial con el Decreto Extraordinario 1210 de 1993 (derivado de la Ley 30/1992); el Estatuto General adoptado por el Acuerdo 13 de 1999 y el Estatuto General vigente (Acuerdo 11 de 2005).

Las reformas estatutarias son centrales en la definición y manifestación de la agenda universitaria y son momentos clave para notar el papel e influencia del gobierno nacional en la universidad y de ésta frente al ejercicio de su autonomía.

En general ha existido un respaldo de los gobiernos de turno a los procesos de cambio estatutario. Para seguir el orden cronológico, la expedición del Decreto 1210, tuvo una fluida interlocución entre las directivas universitarias y el gobierno del presidente Gaviria, dado que legalmente era el presidente de la República quien debía expedir el decreto, por lo que hubo una orientación directiva en la universidad de buscar el mayor acercamiento y acuerdo con el gobierno nacional.

Respecto del tema de gobierno universitario, de acuerdo con Paul Bromberg secretario general de la Universidad para 1993, las directivas le pidieron al gobierno que en la composición del CSU *“hubiera cierta garantía que no fuéramos antigobiernistas –y que- al Consejo Superior asistiera el ministro (de educación)”*. Antanas Mockus, rector de la época, le pide al presidente Gaviria decidir la forma de elección del rector entre dos alternativas: su designación directa por parte del presidente o su designación por parte de un CSU con presencia del gobierno. El 1210, construido celosamente por las directivas de la época en comunicación directa con el gobierno nacional fue aprobado por éste, exteriorizando así su respaldo a Mockus, lo que le permitió a éste concentrarse en la búsqueda de los consensos internos.

El caso de la expedición del Acuerdo 13 de 1999, no estuvo exento de oposiciones pero la rectoría del momento se caracterizó por invertir buena parte de sus esfuerzos en concretar acuerdos con variedad de actores que le posibilitaran tener un margen de maniobra suficiente para una alta gobernabilidad; diagnóstico éste

en el que coinciden varios profesores y estudiantes de la época entrevistados. El talante de aquella administración es catalogado como muy político, dado que sus modos de actuación incluían altas dosis de debate y de negociación de acuerdos.

Sin embargo, el consenso era más interno que externo. La relación de la rectoría Moncayo con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) no era armoniosa. Éste gobierno de impronta neoliberal era fuertemente resistido por el sector socialdemócrata del partido liberal liderado por el expresidente Samper y su exministro Horacio Serpa y por la izquierda política y universitaria aliada del rector Moncayo y con la que él se identificaba ideológicamente.<sup>55</sup>

No hay sin embargo mayor evidencia que el recién inaugurado gobierno de Pastrana con nueve meses en el poder, tuviera la convicción de dar vuelta a un proceso de cambio estatutario que avanzaba internamente. Además al interior del CSU el rector Moncayo contaba con el respaldo de al menos 4 de los 8 miembros, con lo que su poder de negociación era mayor, máxime cuando tenía amplio respaldo en la comunidad de estudiantes y profesores y en especial, de sus expresiones políticas organizadas.

Pero lo que si resulta claro, es que el interés del gobierno se concentraba en realizar reformas de todo el sistema que inevitablemente forzarían cambios estatutarios a la medida. El gobierno Pastrana promovió desde principios de 1999 una reforma profunda a la ley de educación superior, que lo enfrentó entre otros actores a las directivas de la Universidad Nacional que juzgaron la reforma de mercantil y violatoria de la autonomía universitaria<sup>56</sup>. Desgastándose en defender su proyecto de reforma gubernamental, el gobierno tuvo poca influencia en la reforma estatutaria de la Universidad que prosperó bajo la iniciativa del rectorado.

---

<sup>55</sup> En su discurso de posesión como rector el 10 de abril de 1997, Víctor Manuel Moncayo empezó a posicionar una fuerte crítica a las imposiciones de reformas a la educación superior que exhibía el neoliberalismo y planteó la necesidad de desligarse de las presiones externas que orientaban un perfil muy específico de las reformas en la educación superior y de emprender aquellas que a su juicio resultaran acordes con las necesidades y particularidades de la Universidad Nacional y el sistema universitario público de Colombia.

<sup>56</sup> Mediante el *Proyecto de Ley Número 173 de 1999. Por el cual se reforma la Ley 30 de 1992 de Educación Nacional*, el gobierno Pastrana pretendió trasladar competencias de las propias universidades a organismos técnicos controlados por el gobierno y sin intervención decisoria de las universidades con el argumento del fortalecimiento de la rendición de cuentas. Tal proyecto inclusive, pretendía dar a una superintendencia la prerrogativa de destituir rectores.

Para la expedición del estatuto vigente (2005) el gobierno presidido por Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), que apoyó la designación rectoral de Marco Palacios en 2003, mostró su simpatía y entusiasta respaldo a la reforma estatutaria, además de apoyar las reformas académico-administrativas que éste propuso. La ministra de educación de la época Cecilia María Vélez fue la gran aliada de la administración Palacios y defendió ante los medios de comunicación y la opinión pública las ideas de reforma en curso.

La modificación del estatuto no trajo ningún cambio sustancial en lo relativo al gobierno universitario, pero cómo lo expresó Palacios en su carta de renuncia en 2005, la idea del nuevo estatuto era la de poner los cimientos institucionales para la reforma académica de la universidad. Precisamente, una de las mayores críticas que recibió la administración Moncayo por quienes promovieron en 2003 una candidatura visiblemente opuesta a su estilo, fue que su rectoría a pesar de su alta gobernabilidad carecía de eficacia académica. Por lo que la inversión de enormes cantidades de tiempo en discusiones y negociaciones fue pernicioso para el avance de la gestión académica de la universidad, para lo cual la respuesta era la reforma académica en los términos promovidos por la propuesta de Palacios.

Esta iniciativa sin embargo, inauguró un gran momento de conflicto en la universidad. La aprobación del Acuerdo 11 de 2005 estuvo precedida por una fuerte oposición profesoral y especialmente estudiantil que venía desde el momento mismo de la designación de Palacios como rector.

Pero más allá del relato de los hechos, es pertinente caracterizar los rasgos fundamentales de tales reformas estatutarias, esencialmente respecto de la gubernamentalidad universitaria. De este modo, hay que destacar la similitud que muestran los estatutos con relación a una concepción de dirección burocrática y concentrada en la cima de la organización. En estos estatutos hay una retórica democrática que dice promover la intervención de la comunidad de universitarios en la toma de decisiones. No obstante, es una retórica ociosa que no establece con claridad su realización y sobre todo, que no se refleja en la composición estatutaria del gobierno universitario; retórica que también parece chocar con el permanente rechazo de los actores que ejercen el poder universitario.

Ninguno de los estatutos se ha apartado de tal concepción del gobierno universitario y, descartando ese tema como objeto de relevancia, se caracterizan por concentrarse actualizaciones más normativas que sustantivas, como lo reconoce en entrevista el exrector Ramón Fayad, para quien la universidad, desde el punto de vista estatutario, sigue siendo una institución casi igual que hace 20 años en su gobierno y muy similar en sus rasgos académicos-administrativos.

En la Universidad Nacional, la modificación de estatutos (generales, docentes, estudiantiles, etc.), han exhibido otra similitud; la iniciativa ha provenido en todos los casos de la dirección de la universidad y en especial de los equipos de rectoría, lo que se puede explicar por el modo y el tipo de gubernamentalidad que predomina en la universidad donde las decisiones importantes están concentradas en pequeños comités de los que el CSU es expresión máxima.

No obstante, a pesar que estas definiciones se han jugado conforme la estructura de gobierno de la universidad y a los procedimientos internos establecidos para ello; es cierto también que dicha estructura privilegia la actuación discrecional de los ocho miembros del CSU, tres de los cuales representan directamente a un solo actor, el gobierno nacional de turno. Con lo cual, éste ha participado atenta y de forma protagónica de las transformaciones estatutarias de la universidad.

Otro aspecto para analizar, es el de la conformación de las opiniones decisorias para las reformas estatutarias. Ante esto, no ha existido en la universidad y eso es parte de sus problemas de gobernabilidad, la posibilidad institucional de instrumentos desconcentrados de toma de decisiones. La comunidad de estudiantes y de profesores, debe tratar de canalizar sus opiniones y demandas por medio de solitarios representantes que en sentido formal no están obligados a actuar como tal; en la normativa de la universidad hay un reconocimiento precario de instancias de participación y casi todo se reduce a la igualmente precaria interlocución que posibilitan las limitadas representaciones, así que dada la estrechez de este instrumento se hace forzosa la ocurrencia reiterada de conflictos que paralizan a la universidad a través de inevitables acciones de hecho.

Esta especie de *centralismo burocrático*, que paradójicamente se escuda en el argumento que dice que dar mayores espacios de participación y debate es politizar y por ende paralizar a la universidad, no parece adecuado para conducir la complejidad de una comunidad como la de la Nacional y la somete al mal congénito de la inestabilidad que dice evitar per se, cada vez que se presentan iniciativas de reforma.

A lo anterior se suma que siendo nacional y contando en efecto con varias sedes en el país, el gobierno de la universidad esta *bogotanizado*. Las comunidades de profesores y estudiantes de las sedes de Medellín, Manizales y Palmira<sup>57</sup> y las sedes de frontera de San Andrés y Providencia, Arauca, Leticia y Tumaco; no están realmente integradas y su presencia en el gobierno universitario se reduce al vicerrector o director de sede que es de hecho, un funcionario del rectorado.

Todas las decisiones de trascendencia para la universidad y las que definen sus rasgos gubernativos se concentran en el CSU, inclusive las de carácter académico como de creación, supresión y modificación de programas y las de reforma curricular de planes de estudio. El CSU concentra tantas prerrogativas que no sólo significan un alto grado de concentración de poder sino que repercuten en la parapléjia burocrática que perjudican los procesos académicos y científicos misionales de la universidad.

Pero si no basta con el alto grado de poder de decisión del CSU, el régimen estatutario también reserva un buen nivel de concentración de decisiones en la figura del rector. En la Universidad Nacional, su rector no sólo tiene una función de representación y liderazgo académico, sino que es al mismo tiempo ordenador y ejecutor financiero, última instancia disciplinaria, administrador, responsable político de la universidad y por supuesto, nominador de todos los cargos de importancia en la universidad. En la práctica tiene poder de veto, pudiendo impugnar cualquier resolución que a su juicio sea inconveniente.

---

<sup>57</sup> Sólo estas tres sedes reunían al menos 931 docentes en 2011 y entre la sede Medellín y Manizales, algo más de 15 mil estudiantes para el mismo año.

Desde antes pero reforzado con el estatuto de 2005, tiene una altísima influencia en la designación de decanos que pasaron de ser representantes legítimos de las comunidades académicas a dependientes del rectorado. Este estatuto también supuso una mayor concentración del gasto con lo cual, el rector ganó en poder lo que ganó en centralismo presupuestal. Guardadas proporciones y hechas algunas reservas, el caso del rector de la Universidad Nacional es una reproducción a menor escala del régimen fuertemente presidencialista de Colombia; si bien, la última palabra en muchos y muy importantes temas la tiene el CSU.

Así pues, la fisonomía estatutaria de la universidad tiene una construcción concentrada en la cima de la organización con una composición directiva que favorece y garantiza una concentración del poder en esa misma cúspide en una alianza directivos-representantes gubernamentales. Hay pues, un importante centralismo en el poder y el manejo de los recursos políticos, académicos y financieros, con insuficiente aunque formalmente declarada promoción de la participación y descentralización en la toma de decisiones. Con excepción quizá, del ambiente que acompañó la expedición del Acuerdo 13 de 1999, el resto de hitos estatutarios ha obtenido el respaldo claro de los gobiernos de turno.

### **4.3. Designación de autoridades universitarias y gobernabilidad**

Los ocho momentos de designación de rector que se han sucedido en la universidad en los últimos 20 años, han mostrado diferentes grados de presión a la gobernabilidad universitaria, así: la designación de Antanas Mockus en 1991, se dio en el contexto de una reforma académica de gran calado y del comienzo de un nuevo régimen normativo para la universidad abierto con la Constitución Nacional de 1991; Como vicerrector Mockus era, justamente, el gran impulsor de dicha reforma y el encargado de liderar el ajuste normativo.

Ante la renuncia sorpresiva por enfermedad del rector Darío Valencia Restrepo, la designación de Mockus sería la última realizada por el Presidente de la República

bajo el modelo de postulaciones por parte del Consejo Superior; su previsible nombramiento no generó por sí, un clima de ingobernabilidad, en buena medida, porque la discusión universitaria se centraba en los contenidos de la reforma académica y porque contó con respaldo dentro del profesorado que se mostraba proclive a la necesidad de avanzar en dicha reforma.

Sin embargo, su estilo confrontativo y sus reiterados altercados con el estudiantado y sus organizaciones<sup>58</sup>, sumaron negativamente al clima de gobernabilidad institucional. Además, los estudiantes seguían resintiendo el nuevo sistema de cobro de matrículas que incrementó notoriamente las cuotas y del que Mockus había sido el gran impulsor, lo que terminó por romper la confianza.<sup>59</sup>

Así, la rectoría Mockus Šivickas (1991-1993) se concentró en sacar adelante la reforma académica cuyos puntos principales, podrían resumirse en los siguientes: un reordenamiento curricular basado en el principio de flexibilidad y en la pedagogía intensiva, esto es, prácticas docentes que incentiven la independencia y el trabajo extracurricular del estudiantado, además que enfatice en la experiencia investigativa como la oportunidad de presencialidad del estudiantado y el profesorado en la transmisión y desarrollo de los saberes.

Una situación similar se repitió con Guillermo Páramo Rocha, ante la también sorpresiva renuncia de Antanas Mockus por su aspiración a la Alcaldía de Bogotá; su desempeño como vicerrector académico entre 1991-1992 le posibilita ser el candidato más fuerte a ejercer la rectoría. Contaba con el respaldo de la administración, no generaba resistencias y por el contrario, algo de simpatía en sectores profesoriales que demostraban una postura crítica frente a Mockus, como por ejemplo y según Paul Bromberg, profesores de la facultad de derecho liderados por su decano Moncayo y el profesor Ricardo Sánchez.

---

<sup>58</sup> Dos famosos episodios de provocación innecesaria de su parte hacia el estudiantado tuvieron lugar durante su rectoría; el primero el 10 de mayo de 1991 en la sede Manizales de la universidad, Mockus responde a un grupo de estudiantes que lo increpaban tomando sus genitales y expresando “me orino en sus consignas”. El segundo, realizado en el auditorio León de Greiff y ante una rechifla a su intervención, baja sus pantalones y muestra su trasero a los estudiantes. Este hecho, además, lo hizo nacionalmente famoso.

<sup>59</sup> Mediante la Resolución número 1578 de 1991 del CSU se establece un sistema de cobro de matrículas conforme unos parámetros que pretendían medir la capacidad de pago, la esencia de este sistema sigue estando vigente actualmente.

Páramo Rocha fue encargado de la rectoría desde el 10 de noviembre de 1993 por el presidente Gaviria y en marzo de 1994 obtiene un respaldo mayoritario en una consulta a profesores y estudiantes.<sup>60</sup> El CSU, en la sesión respectiva, consideró los nombres de Guillermo Páramo, Clemente Forero, Gabriel Misas e Ismael Roldán, favoreciendo con 5 votos a Páramo contra 2 de Misas y 1 de Forero.

El Plan de Desarrollo 1995-1997, delineó claramente los objetivos que marcaron la gestión del profesor Páramo: énfasis en el desarrollo de los posgrados, especialmente, un fuerte impulso a los doctorados; ampliación de la presencia nacional de la universidad con la apertura de nuevas sedes y fortalecimiento de las existentes y; modernización de los procesos de gestión académica y financiera. Las críticas a la rectoría de Páramo se concentraron en lo que fue percibido como un cambio de velocidad con respecto a la reforma académica.

En 1997, se convoca de nuevo el proceso de designación de rector, cuya postulación requería contar con cien firmas de respaldo, 60 de ellas de profesores de carrera. Esta vez, la consulta suscita gran interés y existe una mayor presión para que se designe al postulante ganador en ella. Los resultados dan el mayor apoyo al profesor de la Facultad de Ciencias Económicas, Germán Umaña Mendoza, seguido por el decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Víctor Manuel Moncayo y un tercer lugar del economista Clemente Forero.

Sin embargo, se elige rector a Víctor Manuel Moncayo, con el respaldo de los representantes del gobierno del presidente Samper en el Consejo Superior. Algunos sectores profesoriales muestran su inconformidad y manifiestan que la cercanía del Ministro del Interior Horacio Serpa con el vicedecano de la Facultad de Derecho Alejo Vargas (quien era miembro de la Oficina del Alto Comisionado de Paz del gobierno), inclinó la balanza en favor de Moncayo.

El Plan de Desarrollo de esta primera rectoría del profesor Moncayo robusteció un discurso institucional de contraposición a las tendencias mundiales hegemónicas

---

<sup>60</sup> La consulta, por primera vez usada en la universidad, no implicaba ninguna directriz para el CSU y este podía considerar otros nombres postulados por los diferentes consejeros como en efecto se hizo.



de la educación superior. Defendiendo a la autonomía como principio fundante del ethos universitario y comprometiendo a la universidad con la resolución de los problemas concretos de la sociedad a la que pertenece, pero con una “distancia vigilante frente a los propósitos de los modelos de desarrollo, de tal manera que no se convierta en una simple caja de resonancia de las políticas públicas” (Moncayo. 1997:14)

Para la designación rectoral del año 2000, el rector había logrado una visible gobernabilidad en la universidad, su buena relación con el sindicalismo profesoral y con la izquierda estudiantil, sumada a un importante respaldo en muchos otros sectores profesoraes le granjeaban un buen clima para su gestión. Dicho respaldo se vio reflejado en la consulta<sup>61</sup>, en la cual obtuvo el 57.5% de los votos profesoraes y el 50.8% de los estudiantiles. Sus competidores, el profesor Clemente Forero y la profesora de la Facultad de Ciencias Humanas, Miriam Jimeno, obtenían el 20.3% y el 12.1% y el 17.1% y el 12.8% de los votos profesoraes y estudiantiles, respectivamente.

Esta vez, los resultados de la consulta coincidieron con la decisión del CSU y Moncayo fue reelecto con 7 de 8 votos. Pero la designación no estuvo exenta de polémica, el gobierno apostó fuertemente por Miriam Jimeno pero la correlación de fuerzas interna no le favorecía lo que la llevo a renunciar a su postulación horas antes de una segunda reunión del CSU para definir el tema,<sup>62</sup> declarando su reserva sobre la transparencia en el proceso y pronunciándose en contra de lo que calificó como una politización de la elección sin argumentos académicos.

En su segundo turno al frente de la universidad (2000-2003), la administración Moncayo se caracterizo por ratificar un discurso de izquierdas frente a un gobierno claramente conservador y copado por la tecnocracia neoliberal. Asumió, una vehemente postura para reafirmar el carácter especial de la Universidad

---

<sup>61</sup> Antes de la realización de la consulta, el Consejo Superior da a conocer el acuerdo 003 de 2000 por el cual se determinaba que la consulta serviría como mecanismo para la selección de una terna que sería considerada por el CSU y que no podía ser tratada como un instrumento que obligaba la decisión del máximo órgano de decisión. Se eliminaba además el requisito de presentar firmas de respaldo y se sometía la aprobación de la postulación a las calidades académicas y administrativas de los aspirantes y a los requisitos formales del decreto 1210/1993.

<sup>62</sup> En esa ocasión el CSU ya había realizado una primera reunión en cuya votación resultaron empatados a 4 votos Víctor Manuel Moncayo y Miriam Jimeno.

Nacional en un proyecto de nación, por reivindicar el protagonismo universitario en las discusiones públicas, especialmente las relativas a la educación y la paz y particularmente, por reconfirmar su oposición a lo que llamó “tendencias reorganicas de la sociedad y el Estado” para referirse a las lógicas neoliberales, a través de una defensa política de la educación pública. (Véase, UNAL. 1999).

La designación de Marco Palacios en 2003 fue quizá la más problemática de las que han existido en los últimos veinte años de la universidad. Evidenció la crisis del modelo gubernativo a través del cual se tramita la designación y expresó como nunca la disputa política por el control de la universidad.

Marco Palacios, había ejercido la rectoría por designación directa del presidente Belisario Betancourt entre 1984-1988 en un periodo en el que la universidad se mantuvo cerrada, su misión consistió en una reorganización de la universidad para su posterior reapertura. Las decisiones que en ese entonces tomó Palacios como poner fin al sistema de bienestar universitario que incluía residencias y restaurantes subsidiados para los estudiantes, modificaciones en la planta de personal administrativo que implicaron despidos y medidas en relación a la estructura administrativa y la función docente; le granjearon la enemistad de las organizaciones estudiantiles y el sindicato de trabajadores y le dejaron pocos aunque suficientes aliados en el profesorado.

De hecho, fue un grupo significativo de profesores los que le propusieron postularse a la rectoría en 2003. Estos profesores estimaban que la rectoría de Moncayo había descuidado la gestión académica y que la universidad requería una modernización en ese campo. Palacios con fama de reformador e intelectual de prestigio, también se posicionó como la opción gubernamental para retar la intención del rector Moncayo por acceder a un tercer periodo.

En la consulta a la comunidad se reflejaron dos cosas: en primer lugar el alto grado de apoyo y gobernabilidad que mantenía Moncayo y, la animadversión que generaba Palacios, principalmente entre los estudiantes y sus organizaciones. Sin embargo, el buen respaldo que obtuvo Palacios entre los profesores le permitió acceder a la terna que tuvo a consideración el Consejo Superior.

Los resultados de la consulta favorecieron ampliamente al rector Moncayo con el 53.8% de los votos profesoriales y el 48% de los estudiantiles, mientras que Palacios obtuvo el 24.5% de los votos profesoriales y el 4.8% de los estudiantiles. Los resultados de la consulta se convirtieron a lo que se llamó un *factor integrado de opinión* (FIO) que ponderaba la participación de profesores y estudiantes y otorgó un puntaje, así: Moncayo 26.23, Palacios 10.26, Jimeno 5.75, Homero Cuevas 1.83, Carlos Martínez Becerra 1.81 y Carlos Medina Gallego 1.73.

El CSU con los votos de la Ministra de educación, los dos representantes del presidente y el del CESU, eligió el 9 de abril de 2003 a Marco Palacios Rozo.

La protesta no se hizo esperar, de hecho, durante el mes previo a la sesión del CSU la universidad era ya un hervidero, pues se presumía el respaldo que obtendría Palacios de los representantes externos en el Consejo, incluida la ministra, lo que le daba una alta probabilidad de ser electo.

La situación expresó una verdadera crisis en la universidad. El desencuentro entre Marco Palacios y el estudiantado, principalmente con sus organizaciones, la acusación de ilegitimidad en razón de su segundo lugar en la consulta, la decisión de impugnar jurídicamente la designación<sup>63</sup> y por sobre todo, el desacuerdo con sus propuestas de gestión, hicieron de la universidad entre 2003 y 2005 un constante escenario de conflicto político.

El programa de gobierno universitario presentado por Palacios, hacía un duro diagnóstico de los resultados de las dos rectorías de Moncayo: uso ineficiente y desorganizado de los recursos, rezago en recursos humanos y de infraestructura, obsolescencia informática y comunicacional, descuido de la gestión bibliotecológica, anquilosamiento curricular y pedagógico, desactualización y poca pertinencia estatutaria y, ausencia de autoridad en el campus universitario.

---

<sup>63</sup> En sentencia del Consejo de Estado del 11 de diciembre de 2011 se declaró nulo el nombramiento de Marco Palacios por haber sido elegido por una mayoría simple de 4 votos y no por los al menos 5 votos que conforman la mayoría absoluta y reglamentaria. Dada esta situación se obliga al CSU a repetir la elección, cuestión que éste realiza el 20 de diciembre siguiente, ratificando a Palacios con 7 votos a favor contra 1 voto de Víctor Manuel Moncayo, emitido por el representante estudiantil.

Además, hizo énfasis en lo que sugirió como una actitud y un discurso contestatario, negativo, aislacionista, altisonante y obsoleto que predominaba en la universidad (Véase, UNAL. 2003). Con estas posiciones, en septiembre de 2003, Marco Palacios presentó lo que sería el hoja de ruta de su gestión rectoral en un documento titulado *“Hacia la innovación institucional”* (Palacios. 2003), allí plasmaba un ambicioso proceso de reforma estatutaria y académica-administrativa; el primer objetivo lo dio por cumplido con la expedición de un nuevo estatuto general y en cuanto al segundo, se manifiesta en una serie de acuerdos posteriores a su rectoría con disposiciones académicas entre las que se destacan el Acuerdo 033 de 2007 o reforma de los programas curriculares.

El 5 de abril de 2005, Marco Palacios presentó su renuncia por “situaciones personales”<sup>64</sup>, así el CSU se ve obligado al nombramiento de un nuevo rector, encargando primero y luego ratificando por el tiempo que restaba del periodo, al entonces Secretario General de la universidad el profesor Ramón Fayad.

El nombramiento de Fayad busco ser una salida conciliadora al estado de crisis e ingobernabilidad en que vivía la universidad desde la designación de Palacios, aunque venia de dicha administración, su larga trayectoria y su experiencia de representante profesoral en los noventa, le dio cercanía con amplios sectores del profesorado<sup>65</sup>. Además, el largo clima de conflicto precedente mostraba su desgaste y algunas concesiones consiguieron abrir un poco más el dialogo.

La gestión de Fayad se concentró en sacar adelante las medidas que se desprendían del nuevo estatuto, siendo quizá el estatuto docente la más relevante; no obstante, el propio Fayad refiere que cree que las reformas emprendidas en ese periodo “no son verdaderamente las reformas de fondo que la universidad necesita. Si uno confronta el estatuto profesoral actual que aprobamos con el anterior, es básicamente lo mismo. No son las reformas que si ocurrieron por

---

<sup>64</sup> En su momento, desde el movimiento triestamentario opositor a su gestión, se aseguró que tenía compromisos previamente adquiridos con el Colegio de México de donde era funcionario y que la licencia que le otorgo tal institución para ausentarse de sus labores se terminaba. Esta información no pudo, sin embargo, ser verificada.

<sup>65</sup> En palabras del propio profesor Fayad en su rectoría le tocó “duro pero tal vez no tan duro como a otros, se concilió mucho más y muchas de las medidas que se habían tomado yo las derogué, pero a eso no le hicieron tanta propaganda sino al contrario, se capitalizó políticamente como que Fayad está cediendo ante las presiones” (Entrevista. Marzo 2 de 2011)

ejemplo, en la rectoría de José Félix Patiño o la reforma académica que impulsó Antanas Mockus” (Entrevista, marzo 2 de 2011)

Por lo demás, su rectoría conto con el apoyo y la colaboración de la ministra de educación, que en palabras del profesor Fayad “no se entrometió en las cosas académicas, contrario a lo que la gente piensa. Confiaba en que nosotros lo estábamos haciendo bien. Se porto bien en el sentido que fue indiferente” (Entrevista, marzo 2 de 2011).

En 2006, se reedita otro proceso de designación rectoral. Esta vez, con cinco candidatos, la consulta a la comunidad universitaria no dio a un claro favorito, José Daniel Bogoyá y Miriam Jimeno contaron con los mayores respaldos entre los profesores, 413 y 412 votos respectivamente; entre los estudiantes, Dolly Montoya y Pedro Hernández (presidente del sindicato de profesores) tuvieron 1249 y 933 votos respectivamente y entre los egresados los más votados fueron Dolly Montoya con 151 votos y José Daniel Bogoyá con 141.

Aún así, la decisión del CSU favoreció al Decano de la Facultad de Ciencias, el bioquímico Moisés Wasserman Lerner<sup>66</sup> quien obtuvo 5 votos frente a las abstenciones de los representantes estudiantil, profesoral y de exrectores, Alejandro Franco, Orlando Acosta y Víctor Manuel Moncayo, respectivamente, por su desacuerdo en que no haya una ratificación de los resultados de la consulta.

La primera rectoría de Wasserman se caracterizó por la continuidad frente a los proyectos de reforma iniciados por Palacios Rozo<sup>67</sup>, su estilo ejecutivo y pragmático lo anunció desde su programa de aspiración donde afirmó que buscaría “consensos posibles” y que esto significaba “lograr acuerdos razonablemente generales sobre el modus operandi, sobre las reglas de juego para la toma de decisiones, y sobre algunos principios rectores muy generales y fundamentales” pero que lo específico correspondía a las personas y consejos con responsabilidades jurídicas (Veáse, Wasserman. 2006).

---

<sup>66</sup> En la referida consulta, Wasserman obtuvo el respaldo de 344 profesores (3er. Lugar entre los candidatos); 754 estudiantes (4to. lugar) y 64 egresados (4to. lugar).

<sup>67</sup> Su Antecesor en la rectoría Ramón Fayad, usó en entrevista al autor la siguiente expresión para referirse a la gestión de Wasserman: “está tocando la misma sinfonía que toque yo, pero él la está haciendo en *Do menor* y está funcionando”

Logrando imponer este estilo, su plan de desarrollo avanzó en la reglamentación de la reforma académica, de nuevos estatutos administrativos y estudiantiles y; en la reincorporación de la universidad al proceso de acreditación bajo los esquemas del Consejo Nacional de Acreditación, del que la universidad se había apartado en la rectoría 1997-2003 para llevar a cabo un proceso propio al respecto.

Wasserman es reelegido para el periodo 2009-2012, con el voto de seis miembros del CSU, decisión frente a la cual se abstuvieron el representante profesoral, Juan José Yunis y estudiantil, David Flores. Para esta ocasión, la reelección se da por descontada, a lo que se suma que no hay candidatos con opción real de inclinar la balanza a su favor. No obstante, aunque el proceso no muestra el nivel de expectación y tensión de los pasados, si remoja el estado de agitación y el amago de parálisis institucional ya propios de este momento universitario.

En todo caso, aunque la participación en la consulta disminuyó en comparación con 2006,<sup>68</sup> el rector-candidato sale ganador de la misma al ser votado por la mayoría de profesores y egresados. En el resultado total ponderado, obtuvo 50.5% frente a 28.5% del presidente del sindicato de profesores Pedro Hernández (quien fue mayoría en estudiantes) y 9.2% de la profesora de la Facultad de Odontología Carmen Alicia Cardozo. El voto en blanco alcanzó el 11.6%.

Este último proceso, sintetizó la desconfianza y la inutilidad de la única herramienta de gobernabilidad para decidir el perfil de la dirección universitaria. Al ser un hecho que la consulta es un trámite con prácticamente nula injerencia, muchos docentes y estudiantes se marginan de lo que se puede considerar como una provocadora simulación que predispone un ambiente de tensión y confrontación innecesaria e inconveniente para la universidad, que puede desembocar, como ya ha ocurrido, en tentativas y efectivas crisis institucionales.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> En 2009, participaron en la consulta 1051 profesores (40% menos que en 2006), 2384 estudiantes (52% menos que en 2006) y, 732 egresados (53% más que en 2006). En conjunto, la participación en 2009 frente a 2006 se redujo en 42%.

<sup>69</sup> No sobre referir, que para el último proceso de consulta las organizaciones estudiantiles llamaron a no participar y la abstención entre ese estamento se acercó al 95%, aunque ya para 2006 había estado cerca del 90%. En el caso de los profesores la abstención ronda el 60-65%. Frente a esto, un sondeo realizado para esta tesis entre 5 representantes estudiantiles (los representantes ante el Consejo Superior Universitario, ante el Consejo Académico; ante los consejos directivos de las facultades de Artes, Medicina Veterinaria y, de Derecho y Ciencias

En síntesis, los procesos de designación de las autoridades universitarias están caracterizados en primer lugar, porque el equilibrio entre democracia y meritocracia que se espera prevalezca en el ámbito de los público-universitario y que en apariencia promueve la reglamentación del proceso de designación de autoridades; esta enajenado a una excesiva discrecionalidad de muy pocas personas que hace que se cuestione permanentemente la transparencia y credibilidad del proceso. Claramente, los criterios objetivos están subordinados a la preferencia individual de los miembros del CSU y para el caso de tres miembros a la adscripción que tienen con el gobierno de turno.

Los programas rectorales y los planes de desarrollo por su parte, muestran como en efecto la universidad es un campo de disputa político y como es posible que proyectos con diferente orientación y sentido se propongan para un mismo espacio, aun en el campo de la política académica se tienen alternativas. En el caso de la Nacional, puede hablarse de un periodo de innovación relativamente exitoso entre 1991-1997 que estimuló a la universidad a un debate fecundo sobre su futuro académico y que desde el punto de vista del gobierno universitario tuvo dos rectores que con diferenciados niveles de gobernabilidad<sup>70</sup> lograron consolidar buena parte de sus ideas para el funcionamiento de la institución.

Un segundo periodo de una rectoría (1997-2003) comprometida con una visión alternativa de universidad, crítica de las tendencias dominantes en la educación superior y dispuesta a confrontar políticamente al gobierno de turno. Con altos niveles de gobernabilidad pero que no avanzó en la modificación de la configuración gubernativa de la universidad sino que encontró la forma de desenvolverse en las mismas reglas de juego. Finalmente, un tercer periodo caracterizado por el desencuentro y la ruptura de la confianza entre comunidad universitaria y directivas, convirtiendo a los últimos siete años en los más conflictivos para la universidad. A lo que suma una continuidad de políticas

---

Políticas; evidenció un fuerte consenso (todos expresan similar opinión), en torno a que el mecanismo de consulta es innecesario, insuficiente e ineficaz para los estudiantes y que no permite una verdadera participación estudiantil en la escogencia del rector.

<sup>70</sup> Mockus con su estilo polémico y las organizaciones estudiantiles fuertemente politizadas para la época, se combinaban para generar episodios de ingobernabilidad y Páramo soportó el mayor paro de trabajadores por un reclamo salarial, pero mantuvo relativamente un buen nivel de gobernabilidad.

académicas y administrativas rechazadas por las organizaciones estudiantiles, los sindicatos de trabajadores y amplios sectores del profesorado.

Pero por sobre todo, en los procesos desde 2003 a la actualidad se ha agudizado y acumulado el desgaste de una ordenación gubernativa proclive a la concentración y captura del poder de decisión y por lo tanto, conflictivo para una tradición universitaria que reclama de un ethos democrático.

#### **4.4. Acciones y tensiones de la gobernabilidad**

La gobernabilidad depende de una trama de relaciones y de su nivel de articulación e intensidad. Esas relaciones se constituyen a partir de actuaciones concretas de los actores que participan en el escenario, en este caso, de lo universitario-público.

Tales actos toman la forma de respuestas para los actores que no poseen la iniciativa de la actuación, este el caso de lo que hemos llamado la comunidad universitaria (profesores no directivos y estudiantes). Ya se ha dicho que en lo que respecta a la Universidad Nacional, en razón de su configuración gubernativa, la iniciativa está concentrada casi por completo en la cima de la organización y particularmente en lo que en la universidad se conoce como el “equipo de rectoría” (el rector y sus colaboradores más cercanos).

Esta concentración de la iniciativa que se traduce en una concentración del poder para la toma de decisiones, parece inducir a repetidos momentos de tensión cuando llega la hora de designar rector, decanos o de resolver temas de trascendencia. Los mecanismos institucionales se hacen estrechos y no logran contener el inconformismo que encauza a la universidad hacia periodos de anormalidad en su quehacer académico y donde los diferentes actores afinan sus estrategias para tratar de influir en las decisiones.

En tales momentos, la dirigencia estudiantil suele moverse simultáneamente entre el proselitismo informativo y las medidas de presión. La figura de



organización/movilización política que predomina y que recoge ambas dinámicas, es la llamada *Asamblea Permanente*, una especie de estado de movilización expectante, en el cual se registra una intensa actividad informativa a través de reuniones también llamadas asambleas y en las cuales suelen decidirse medidas de presión como marchas, paros y bloqueos a edificios, que a su vez se usan para convocar a marchas y a más reuniones de asamblea.

El profesorado por su parte, convoca sus propias reuniones de asamblea, no obstante, suelen tener un carácter más informativo que decisorio para la acción y salvo contadas ocasiones, tienen una baja participación. En todo caso, el espacio del *Departamento* y en menor medida el de la *Facultad*, acostumbra a convocar más al profesorado que un llamado a una asamblea general.

Sin embargo, en las situaciones más complejas, se conforma la denominada *Asamblea triestamentaria*, en la que un buen número de profesores y de trabajadores se suman a la convocatoria de la asamblea estudiantil y se genera una dinámica de discusión tripartita.

A diferencia de casos como la universidad pública argentina o mexicana, en donde la “asamblea” es un organismo reconocido estatutariamente,<sup>71</sup> con amplia representación estamental y con funciones de gobierno del más alto nivel, como por ejemplo la elección del rector en la Universidad de Buenos Aires; en la universidad pública colombiana la “asamblea” es un espacio autoconvocado y sin reconocimiento estatutario; pero cuya naturaleza intenta proyectarse como una forma alternativa de gobierno.

Las formas de la movilización y las medidas de presión, ponen a prueba tanto la capacidad de respuesta de las directivas universitarias como la fortaleza de la organización gremial, que se tensan en una lucha simbólica por mantener o ganar el control del campus. Esto significa para las directivas, que se mantengan en funcionamiento todas las actividades académicas y administrativas y que el conflicto no trascienda los límites de la universidad y para los autoconvocados en

---

<sup>71</sup> En la UNAM se conoce como Consejo Universitario, compuesto actualmente por 284 personas.

las diferentes formas de asamblea significa generar un ambiente de agitación con suficiente respaldo como para exigir a las directivas a ocuparse del problema.

Una revisión de los momentos de aprobación del estatuto general en 2005 y del estatuto estudiantil entre 2008 y 2009; así como de las designaciones rectorales de 2003 y 2006, que han sido lo más problemáticos en términos de la gobernabilidad en los últimos años; dan cuenta de esa lucha. En cada uno de estos momentos se ha declarado el estado de asamblea permanente y han sesionado en múltiples ocasiones las asambleas triestamentarias. Han mantenido a la universidad en estados de permanentes oscilaciones “entre euforias de reforma y crisis”, como las definió Moisés Wasserman en su propuesta de aspiración a la rectoría en 2006.

Estos estados eufóricos han hecho que la universidad se acostumbre a constantes situaciones de paros, bloqueos y manifestaciones, así como a advertencias de las directivas sobre la cancelación del semestre como forma de presionar la descomprensión del conflicto.

Las respuestas de la rectoría, especialmente desde 2003 han tenido un tono similar, la inicial acusación de que cualquier conflicto en la universidad es propiciado por fuerzas oscuras, por gentes inescrupulosas o por grupúsculo sin rostro; una respuesta que denota una estrategia política para restar credibilidad y apoyo a los antagonistas pero que necesariamente termina dando paso al reconocimiento de un conflicto en el que están inmersos los universitarios por demandas legítimas independientemente de la viabilidad de sus propuestas.

La negociación que deriva de este reconocimiento, no siempre es explícita y suele prolongarse en el tiempo lo que introduce confusión e inconformismo. No obstante, la puja persiste entre los restringidos espacios institucionales y los espacios paralelos que abren sectores de estudiantes, profesores y trabajadores.

Hay que anotar, adicionalmente, que en la Nacional los conflictos han mantenido por lo general su carácter político y es casi inexistente el uso de recursos de coacción jurídica o disciplinaria. Aun así, las recientes reformas al estatuto profesoral y particularmente al estudiantil, incorporaron sanciones más drásticas

que podrían ser utilizados a propósito de conflictos relacionados con lo aquí tratados; con lo cual, hacia el futuro cercano estas condiciones podrían cambiar.<sup>72</sup>

Así mismo, otra característica de las relaciones políticas entre directivos y representantes profesoraes y estudiantiles, al menos en los últimos años, es una marcada desconfianza que a veces llega a expresarse en una lógica de amigo-enemigo. Esta percepción, fácilmente apreciable en momentos de conflicto fue también compartida por los ex rectores Víctor Manuel Moncayo y Ramón Fayad y por los representantes profesoraes ante el CSU Orlando Acosta y Mario Hernández; en entrevistas realizadas a principios de 2011.

En definitiva, estas cuestiones configuran el marco de relaciones que caracterizan la gobernabilidad de la Universidad Nacional. La universidad puede ser en términos generales, una institución con un no despreciable nivel de gobernabilidad mientras no se esté en una coyuntura de cambios en sus reglamentaciones y de cambios en su dirección. Cuando esto ocurre, están dadas las condiciones para que se complique la capacidad de gobierno de la universidad ante una institucionalidad que no está hecha para promover, asimilar y canalizar la participación de todos sus miembros y de una comunidad universitaria “educada” para forzar el conflicto en pos de reclamar y conseguir visibilidad y reconocimiento de sus ideas.

---

<sup>72</sup> Véase el Acuerdo 044 de 2009 del Consejo Superior Universitario, "Por el cual se adopta el Estatuto Estudiantil de la Universidad Nacional de Colombia en sus disposiciones de Bienestar y Convivencia" y que en su versión original se conoció como *Régimen de convivencia y confianza*.

## Conclusiones

Desde hace aproximadamente cuarenta años la sociedad moderna es atravesada por un nuevo proceso de globalización y al mismo tiempo por un renovado impulso de lo comunitario. En este escenario se ha conformado un *modo de gobernar* sustentado en *una particular racionalidad política* que se impone de forma hegemónica: el neoliberalismo, y que determina lo que aquí se ha denominado como una *economización generalizada de los medios de gobierno*, de los mecanismos de ejercicio del poder en los diferentes ámbitos de la vida social, política, cultural y económica.

En lo que refiere al ámbito de lo *educativo universitario* y específicamente al plano de su gobierno, esto se traduce en una nueva *gubernamentalidad universitaria*, esto es, una gestión de la universidad con *modelos adelgazados de gobierno* y una imagen particular de universidad pública “gobernable” que por un lado, supedita el proceso académico y científico a la eficiencia económica y por otro, privilegia la adhesión a las decisiones sobre la deliberación y el conflicto democrático, connatural de instituciones universitarias complejas.

Los rasgos de lo que aquí se denominó *lo público-universitario*, se ven desdibujados por una nueva agenda sobre la educación superior que desde los años ochenta emprendieron los regímenes de la tecnocracia neoliberal.

De lo que se trata es del paso de un Estado proveedor/financiador de la educación superior a un Estado que coordina y regula el sistema pero no lo financia y que no distingue entre la universidad pública y la universidad privada, generando las condiciones para la mercantilización/privatización de las universidades públicas, que tiene que acompañarse de cambios en la estructura del financiamiento y en la readecuación curricular en clave empresarial (reforma académica)<sup>73</sup>. Hugo

---

<sup>73</sup> La Declaración de Cartagena que cerró la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe en 2008, auspiciada por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), estimó al respecto que: “La Educación Superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe

Aboites (2003), llama a esto el *pacto gubernamental-empresarial*, que incorpora al empresariado en la conducción y gestión de la educación superior (el liderazgo de nuevos actores en el gobierno universitario), generando fuertes tendencias a la centralización y homogenización curricular y del conocimiento, a través de sistemas de evaluación de dudosa rigurosidad y perspectiva restringida, toda vez que “los empresarios de la educación están en capacidad de imponer condiciones para el reconocimiento de sus ofertas”, constituyendo así el mercado de la educación superior, por oposición al sistema universitario nacional.

“El sentido de la gran transformación universitaria en América Latina en los ’90 fue el cambio de la identidad pública universitaria hacia una identidad en tránsito en el contexto del Estado empresarial” (Mollis.2003:10). Ese cambio de identidad, exige, necesariamente, una nueva gestión de la universidad que abra las puertas a nuevos modelos de financiación, regulación y liderazgos, especialmente, dentro de los claustros universitarios públicos. Que esta transformación estuviese orientada por las presiones de la economía transnacional, ha conllevado a una coerción cada vez mayor para que los liderazgos directivos de la universidad supediten la lógica académica a la lógica empresarial en la conducción de las instituciones universitarias.

Lo anterior, sin embargo, sigue chocando con un *ethos* consustancial que se resiste a abandonar la idea de universidad y especialmente a la universidad latinoamericana, esto es, su *vocación democrática*.<sup>74</sup>

Es esa vocación democrática la que ha llevado en América Latina a que exista una tendencia permanente por dar al gobierno universitario un perfil colegiado, como en efecto lo tienen varias universidades nacionales del continente. Sin embargo, para el caso de Colombia esa tendencia no se realiza en la práctica, a pesar de la retórica normativa. El perfil del gobierno universitario en Colombia puede ser

---

garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de Educación Superior públicas y que estas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado”

<sup>74</sup> Se reitera que hablar de democracia en la universidad, no remite y no puede significar la trasposición del método de toma de decisiones por mayoría de la comunidad política organizada en la forma Estado. La democracia en la universidad es, en lo fundamental, un *ethos* que ampara su misión cultural y política en la sociedad, que se aúnan con los obvios componentes jerárquicos de las comunidades científicas y académicas.

caracterizado a partir de dos ideas: un marcado tutelaje del Estado que limita la autonomía de gobierno de la universidad, específicamente de la universidad pública y; en consecuencia, un condicionamiento negativo a expresiones sólidas de democracia universitaria.

Este perfil de intensa heteronomía, tiene sus raíces antes de los tiempos neoliberales, que sin embargo lo reforzaron<sup>75</sup>; y encuentra sedimento en una cultura política nacional con rezagos autoritarios y antirepublicanos, que desconfía de la libertad de los individuos y tiende siempre a ejercer una fuerte vigilancia y control político de la sociedad y en este caso, de lo público universitario. Adicionalmente, el funcionamiento de las universidades esta cada vez más expuesto a lógicas sistémicas relacionadas con la economía transnacional que delimitan el ejercicio de la autonomía y restringen la innovación en el gobierno universitario.

Por su parte, la materia que hace concreto este *ser* del gobierno universitario, o lo que es igual, la forma que ha tomado éste permite observar una primacía de los principios de autoridad político y burocrático en los términos de Clark (1998), manifestados en una combinación de las formas de tipo burocrática y profesional tal como se han definido en el capítulo dos (a pesar de la fachada legislativa de modelo colegiado que se justifica en un disociado poder profesoral y en la malinterpretación del concepto de lo colegial).<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Al respecto es notable la continuidad legal que han tenido las formas del gobierno universitario en Colombia.

<sup>76</sup> Es preciso aclarar que este examen aunque hable de manera genérica de la universidad pública colombiana pone énfasis en el caso de la Universidad Nacional. Lo que ocurre, es que la fisonomía del gobierno universitario en Colombia es prácticamente igual en todas las instituciones y la Universidad Nacional es el referente político y normativo de todo el sistema público universitario.

De otro lado, no puede desaprovecharse la oportunidad para señalar un fenómeno muy complejo que sucedió en Colombia a finales de los noventa y durante la primera década de este siglo y es, la penetración de estructuras mafiosas y específicamente del paramilitarismo en universidades regionales (en especial de la costa atlántica del país) que lograron capturar el gobierno universitario y ponerlo al servicio de sus fines; lo que definitivamente configuró un perfil gubernativo universitario distinto y no considerado por las teorías más comunes al respecto. El tratamiento de esa cuestión excede las pretensiones de esta tesis, pero constituye una posibilidad de investigación muy pertinente.

En la Universidad Nacional priman con claridad tales principios de autoridad<sup>77</sup> y su forma de gobierno se caracteriza justamente por rasgos tales como la marcada concentración y amplia discrecionalidad de las decisiones en la cima de la organización universitaria por parte de autoridades unipersonales como el rector o de una mayoría de miembros del CSU de designación o nombramiento directo. Igualmente, se caracteriza por una presencia minoritaria y desigual de los estamentos propiamente universitarios, Así como también, por una ausencia de instancias descentralizadas y efectivas de participación.

Además, de una búsqueda de la legitimidad de las decisiones en su revalidación burocrática-administrativa y al mismo tiempo en la aquiescencia del poder político del Estado y los gobiernos de turno, lo que proporciona las condiciones para la reproducción en el poder de la burocracia profesoral-administrativa, que puede verse fuertemente alimentada si se consiguen alianzas estables con sectores de ese poder político estatal que ayuden a garantizar la permanencia en los cargos.

Esta estrategia de legitimación ha sido fuertemente practicada por el grupo que dirige la universidad desde 2003, que a su vez, insiste en contraponer eficacia y participación; con una argumentación que podría resumirse como que buscar la legitimidad de las decisiones en la participación es engorroso, innecesario y lentifica la ejecución, no obstante, esta es una obstinación ideológica que choca una y otra vez con resistencias dentro de la comunidad universitaria y que provoca constantes momentos de ingobernabilidad que terminan, justamente, por conseguir el efecto no buscado de paralizar la ejecución.

Además, porque está basada en unas premisas nocivas para la tramitación del conflicto en la universidad. Por un lado, la exclusiva subordinación de la conducción de la universidad a la consecución del acuerdo con los intereses del gobierno de turno y por lo tanto el desconocimiento de la necesaria participación política de los miembros de la comunidad universitaria, pues se considera que cualquier opinión que discuta las bases de las políticas y medidas equivale a una

---

<sup>77</sup> Esta lectura es particularmente apropiada para el conjunto de la estructura del gobierno universitario. No obstante, hay que reconocer que en las instancias intermedias y especialmente en los niveles de la base de la estructura universitaria, la presencia del principio de autoridad académica es más visible y en determinados casos prevaleciente.

peligrosa politización que debe ser extirpada a como de lugar del medio universitario. Por otro, la puesta en práctica de una lógica de amigo-enemigo entre las directivas de la universidad y los representantes y voceros profesoraes y estudiantiles. La desconfianza, el prejuicio y el señalamiento infundado priman en esta relación de parte y parte, aunque claramente ambas partes no están en la misma posición de poder. De esta manera no están dadas las condiciones para un dialogo fecundo y generoso para con los intereses de la propia universidad.

Este es el marco en el que se expresa el proceso político en la universidad en torno de su configuración gubernativa y que refuta la pretendida asepsia política e ideológica de las instituciones universitarias. Quedando claro, que el diseño del gobierno universitario no es, de ningún modo, un corolario natural de las necesidades universitarias, sino que su configuración es expresión de una negociación política y de la ventaja de unas posiciones y actores sobre otros. Como ya se afirmó: “La universidad pública colombiana conoce distintos actores que compiten por *dirigirla* (en un sentido amplio). Con excepción de la competencia eminentemente científica, los actores pueden ser identificados como sigue: el gobierno nacional, la clase política local, el sindicalismo profesoral y las agremiaciones docentes, el profesorado participativo no sindical, la burocracia profesoral-administrativa y el activismo estudiantil de izquierdas. Además, en determinadas circunstancias, las organizaciones sindicales de los trabajadores”.

En todo caso, la competencia política entre los distintos actores está condicionada por una realidad: la configuración gubernativa de la universidad está construida para garantizar la reproducción en el poder del grupo directivo y esto sólo se ve seriamente amenazado si ocurre un cambio en el gobierno del Estado.

Esta tesis desarrolló esta discusión a propósito de dos situaciones consideradas claves para entender la gubernamentalidad de la Universidad Nacional de Colombia: los procesos de designación del rector y de cambio estatutario. Estos procesos permiten revelar la manera cómo funciona el gobierno de la universidad, así como sopesar su repercusión en la capacidad de dicho gobierno para conservar un nivel deseable de gobernabilidad.



Los procesos de reforma estatutaria desde 1991 han tenido cada uno sus características pero han preservado la continuidad de la estructura gubernativa. Así por ejemplo, en el Decreto 1210 por ejemplo, se defendió y prosperó la idea que el gobierno de la universidad debía estar visible y fuertemente representado el gobierno nacional, con el argumento de mantener su compromiso para con la universidad. El Acuerdo 13 de 1999, aunque con otro enfoque de visión universitaria, no cuestionó la gubernamentalidad universitaria y se limitó ante esas reglas de juego y el estatuto vigente de 2005, aunque concentrado en una transfiguración académico-administrativa, encontró fértil esa estructura de gobierno de fuerte centralismo burocrático para avanzar en sus intenciones y en todo caso, desde el punto de vista del gobierno acrecentó el poder del rector y recortó la incidencia de la participación de la comunidad universitaria en las decisiones.

La conclusión es que a pesar que la universidad mantiene en general una relativa gobernabilidad, ante la ocurrencia de estas situaciones este grado de gobierno se ve seriamente comprometido. El grado de compromiso depende por supuesto, del estado de la correlación de fuerzas y de la capacidad de los actores para responder a la coyuntura, pero lo que se ha visto aquí es que esta es sólo una parte de la explicación y ni siquiera la más convincente.

Este es un punto de gran importancia, pues lo que se cree es que es también y en gran medida, la cerrazón de los mecanismos institucionales, la forma misma del gobierno de la universidad y los medios con los que se ejerce, lo que conlleva a recurrentes crisis de gobernabilidad.

En otras palabras, la argumentación oficial gubernamental y oficial universitaria ha apuntado a que cualquier crisis de gobernabilidad es producto de la acción de grupúsculos sin rostro con intereses particulares, obsesionados con paralizar a la universidad a como de lugar y sin ningún otro objetivo<sup>78</sup>. Este argumento débil e

---

<sup>78</sup> Valga decir, que este mensaje ha sido ampliamente reproducido por varios medios masivos de comunicación en coyunturas específicas como el de la modificación del estatuto general en 2005 o el más reciente periodo de modificación del estatuto estudiantil.

incompleto ha sido, no obstante, muy efectivo para evitar que prosperen los cuestionamientos a las limitaciones de la institucionalidad universitaria.

Aun así, la designación de Marco Palacios en la rectoría en 2003, marcó el quiebre de la credibilidad en el procedimiento para la designación de directivas y es el ejemplo clave que muestra que algo muy grave falla, de manera objetiva, en esa institucionalidad y que no se trata meramente de voluntarismos.

En síntesis, lo que aquí se ha querido mostrar es que el modo y la forma del gobierno de la universidad inducen al conflicto y a la inmovilización de sus funciones; que los recurrentes paros, bloqueos, estados de asamblea permanente son también manifestaciones inevitables cuyos motivos no encuentran salida en los estrechos y cooptados mecanismos institucionales de decisión. Que en esa medida, la obsesión de ciertos sectores que han ejercido la conducción universitaria, de contraponer ejecución a la participación y de concentrarse en la legalidad denostando la búsqueda de mínimos de legitimidad, ha derivado en periódicos problemas de gobernabilidad que han terminado por empantanar la ejecución y por enrarecer el clima universitario.

Por lo tanto, es necesario ir más allá de las acusaciones de tipo conspirativo y reconocer que cualquier interés de conflicto que tensione la gobernabilidad encuentra suelo fértil en la agotada y restrictiva gubernamentalidad de la universidad pública colombiana y concretamente de su Universidad Nacional.

## Bibliografía

**ABOITES, Hugo.** (2003) “Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial”. En, MOLLIS, Marcela. (Comp.) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. CLACSO. Buenos Aires. Páginas 59-86.

**ACOSTA SILVA, Adrián.** (2002) “Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión”. En, *Tiempo universitario*. Universidad de Carabobo. Octubre 7.

**ACOSTA SILVA, Adrian.** (2006) *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México. 1990-2000*. Universidad de Guadalajara. México.

**ARECHAVALA VARGAS, Ricardo.** (2001) “El gobierno de las universidades públicas: ¿es posible comprender un sistema caótico?”. En, *Revista de la Educación Superior en Línea*. No.118. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.

**ATAIRO, Daniela.** (2008) “Trama sociopolítica del gobierno universitario: análisis del funcionamiento de los órganos de gobierno a partir de la implementación de una política universitaria”. En, *Revista Fundamentos de Humanidades*. Universidad Nacional de San Luis. Año 9. No. 1. Páginas. 85-110

**Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** (1997). *La educación superior en América Latina y el Caribe: documento de estrategia*. Washington DC.

**Banco Mundial (BM).** (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington DC.

**BETANCUR, Nicolás.** (2001) “Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del estado proveedor al estado gerente”. En, *Revista Pensamiento Universitario*. Año 9 Número 9. Abril. Buenos aires. Páginas 6 a 11.

**BORRERO, Alfonso. S.J.** (1985). “Los movimientos estudiantiles contemporáneos. Tercera parte”. Simposio permanente sobre la Universidad. Segundo seminario general 1983-1985. Conferencia XXXVII. ASCUN-ICFES. Bogotá.

**BRICALL, J.M.** (2000) “Informe Universidad 2000. Capítulo VIII: Gobierno y Administración”. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Barcelona: <http://www.oei.es/oeivirt/bricall.htm>. Consultado el 31 de agosto de 2010

**BRUNNER, José Joaquín.** (1988) *Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior*. Documento de trabajo 381. FLACSO. Chile.

**BRUNNER, José Joaquín.** (1989) *Gobierno universitario: elementos de análisis y discusión*. FLACSO. Chile.

**BRUNNER, José Joaquín.** (1990) “Estado e instituciones de educación superior en América Latina: tres modelos de relaciones”. En, COX, Cristian (ed.) *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas. Presentación e introducción*. FLACSO. Chile.

**CASANOVA Cardiel, Hugo.** (1999A) “Gobierno universitario. Perspectivas de análisis”. En, Hugo Casanova Cardiel – Roberto Rodríguez Gómez (Coords.)

*Universidad contemporánea. Política y gobierno.* Tomo II. Centro de Estudios sobre la Universidad. México.

**CASANOVA Cardiel, Hugo.** (1999B) “Educación superior en América Latina: Políticas y gobierno”. En, *Revista Española de Educación Comparada*. No. 5. Páginas 155-176

**CASANOVA Cardiel, Hugo.** (2004) “Autonomía y gobierno universitario: la Universidad Nacional”. En, *Revista Perfiles educativos*. Nos. 105-106. UNAM. México. Páginas 180-187.

**CLARK, Burton.** (1991) *El sistema de educación superior: Una visión comparativa de la organización académica*. Editorial Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana–Azapatzalco. México. Capítulos 1 y 2.

**CLARK, Burton.** (1997). *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. Universidad Autónoma de México. Capítulo 4. Págs. 183-247

**CLARK, Burton.** (1998) “Crecimiento sustantivo y organización innovadora: Nuevas categorías para la investigación en educación superior”. En, *Revista Perfiles Educativos*. No.81. CESU-UNAM. México.

**Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas.** (1997) *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Tema III. Descentralización del gasto y de las finanzas públicas. Informe Final*. Bogotá.

**Comisión de vicerrectores financieros de siete universidades públicas.** (2009) *Revisión de la financiación con recursos de la nación para las universidades públicas. Documento para consideración del sistema universitario estatal*. Bogotá, junio 3 de 2009.

**Conferencia Mundial de Educación Superior 2009.** *Las nuevas dinámicas de la educación superior y de la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Paris 2009.

**COX, Cristian.** (ed.) (1990) *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*. Presentación e introducción. FLACSO. Chile

**COX, Cristian. COURARD, Hernán.** (1990) “Autoridad y gobierno en las universidades chilenas (1950-1989): categorías de análisis y desarrollo histórico”. En, COX, Cristian. (ed.) *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas. Presentación e introducción*. FLACSO. Chile

**CUARTAS N, Carlos.** (1994) *Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública*. Bogotá-Colombia.

**DE MARINIS, Pablo.** (2007) *Comunidad, globalización y educación: algunas reflexiones acerca de la desconversión de lo social*. (Se leerá una versión mimeo en castellano). Este artículo fue traducido al portugués y publicado con el título “Comunidade, globalização e educação: um ensaio sobre a “desconversão do social””. En: *Pró-posições*, Revista de la Facultad de Educación de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, Brasil (en el v.19, n.3 (57), set./dez.2008).

**Declaración de la conferencia regional de la educación superior en América Latina y el Caribe.** Cartagena de Indias. Colombia. 2008

**Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción.** Paris 1998.

**DIDOU AUPETIT, Silvie.** (2006). “Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas”. En, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior.* IESALC-UNESCO. Caracas. Páginas 21-32

**DIDRIKSSON, Axel.** (1994) “Universitario y poder: una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios”. En, *Revista Perfiles educativos.* No.64. CESU-UNAM. México.

**ESTRADA ALVAREZ, Jairo.** (2002). *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo.* Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.

**ESTRADA ALVAREZ, Jairo** (Ed.). (2005) *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina.* Universidad Nacional de Colombia – Convenio Andrés Bello – Colciencias. Bogotá.

**FELDFEBER, Myriam.** (2006). *Gestión de la educación, políticas educacionales y globalización.* En, *EDUCAÇÃO. Teoria e prática.* v. 15, n.27, jul.-dez.-2006, p.13-35.

**FOUCAULT, Michel.** (1991) *Espacios de poder.* Genealogía del Poder Nº 6. Editorial La Piqueta. 2ª Edición. Madrid.

**FOUCAULT, Michel.** (2006) *Seguridad, Territorio, Población.* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

**GARCIA GUADILLA, Carmen.** (2005) “Financiamiento de la educación superior en América Latina”. En, GUNI-UNESCO, *Educación Superior en el Mundo 2006. El Financiamiento de las Universidades,* Ediciones MundiPrensa, Madrid, Barcelona, México

**GOMEZ, Víctor Manuel.** (1999) “La universidad incompetente o el caso del cuerpo de elefante con cabeza de ratón”. En, DUEÑAS, Guiomar (Comp.) *UN proyecto público. Debates. IV congreso de profesores de la Universidad Nacional.* Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

**GOMEZ, Víctor Manuel.** (2001) “Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas”. En, *Revista Análisis Político.* No.42. IEPRI. Universidad Nacional de Colombia.

**GOMEZ, Víctor Manuel.** (2004) *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas.* Universidad Nacional de Colombia. Colección de sede. Bogotá.

**GOMEZ, Víctor Manuel.** (2002) “Lo académico y lo político en las universidades públicas”. En, *Revista Colombiana de Educación* Nº 43, p. 69.

**GOMEZ, Silvia. MOLINA, Guillermo.** (2004) “América Latina: democracia gobernable o gobernabilidad sin democracia”. En, *Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación.* Universidad Nacional de Rosario.

**GUTIERREZ, Ricardo Raúl.** (2005) *Evaluación de la gestión universitaria. Cuestiones preliminares*: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/1258.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2009.

**GUTIERREZ SANIN, Francisco.** (2002) *Pensando la U. vida asociativa, elecciones y gobernabilidad universitaria*. Contraloría General de la República, Bogotá.

**GUZMAN VASQUEZ, Alexander. TRUJILLO DÁVILA, Andrea.** (2008) “La forma de gobierno y su relación con el poder y el cambio organizacional: caso Universidad del Rosario”. En, Estudios gerenciales. Vol. 24. No. 108. Universidad ICESI. Bogotá. Páginas 129-143.

**HARVEY, David.** (2004) *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu editores.

**HENAO W, Myriam.** (1999) *Políticas públicas y universidad*. IEPRI-ASCUN. Bogotá.

**HOYOS, Luis Eduardo.** (2009) “Democracia y universidad. Un alegato político a favor del derecho a no ser político”. En, ARANGO, R. CEPEDA, M. (Coords.) *Amistad y alteridad: Homenaje a Carlos B. Gutiérrez*. Universidad de los Andes. Bogotá. Páginas 353-370

**IAZZETTA, Osvaldo M.** (2001) “La recreación de la dimensión pública de la universidad”. En, Revista Pensamiento Universitario Año 9, N° 9, Abril. Buenos Aires.

**IBARRA COLADO, Eduardo.** (2006) “Educación superior, entre el mercado y la sociedad: apuntes para imaginar su función social”. En, Revista de la Educación Superior. Abril-junio. Vol. XXXV (2) Número 138. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México. Páginas 123-133.

**IBARRA C, Eduardo. RONDERO, Norma.** (2001) “La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad”. En, Revista de la Educación Superior en Línea. No. 118. Universidad de Guadalajara. México.

**Instituto de Investigación en Educación-Universidad Nacional de Colombia.** (2008) *Sobre la financiación de la educación superior: el caso del pasivo pensional en la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá.

**KANDEL, Victoria.** (2005) *Participación estudiantil y gobierno universitario. Nuevos actores-viejas estructuras*. Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

**KROTSCH, Pedro. SUASNABAR, Claudio.** (2002) “Los estudios sobre la educación superior: una reflexión en torno a la existencia y posibilidades de construcción de un campo”. En, Revista Pensamiento Universitario 10. Buenos Aires. Páginas 35-54

**LOPERA PALACIO, Carlos Mario.** (2006) *Alternativas de gobierno de la Universidad Nacional de Colombia. Una mirada desde el estudio de la gestión universitaria*. Disponible en, [http://www.aspuacol.org/16-articulos/gobernabilidad\\_y\\_autonomia/lunes\\_debate\\_20\\_feb\\_lopera.pdf](http://www.aspuacol.org/16-articulos/gobernabilidad_y_autonomia/lunes_debate_20_feb_lopera.pdf). Consultado el 11 de noviembre de 2009

**LOPEZ SEGRERA, Francisco.** (2003) “El impacto de la globalización y las políticas educativas en los sistemas de educación superior en América Latina y el Caribe”. En, MOLLIS, Marcela. (Comp.) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. CLACSO. Buenos Aires. Págs. 39-58

**LOPEZ ZARATE, Romualdo.** (2001) “Las formas de gobierno en las IES mexicanas”. En, Revista de la Educación Superior en Línea. No. 118. Universidad de Guadalajara. México.

**LOTTA, Raymond.** (2004) *La globalización, el punto de vista marxista*. Editorial Tadrui. Bogotá.

**LUCIO, Ricardo. SERRANO, Mariana.** (1992) *La educación superior. Tendencias y políticas estatales*. IEPRI-Universidad Nacional. Bogotá.

### **Manifiesto Liminar del Movimiento de Córdoba. Argentina. 1918.**

**MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto.** (2000) *Evaluación de la gestión universitaria*. Informe presentado a la CONEAU. Buenos Aires.

**MATURANA, Humberto.** (1990) “Gobierno universitario como co-inspiración”. En, COX, Cristian. (ed.) *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas. Presentación e introducción*. FLACSO. Chile

**MAZZOLA, Carlos. MEDINA, Ana.** (2004) *Los órganos de gobierno en la universidad argentina y efectos de la ley de educación superior: seis universidades*. Universidad Nacional de San Luis. Disponible en, [http://www.rlcu.org.ar/revista/numeros/05-08-Abril-2007/documentos/carlos\\_mazzola.pdf](http://www.rlcu.org.ar/revista/numeros/05-08-Abril-2007/documentos/carlos_mazzola.pdf). Consultado el 12 de mayo de 2010

**MEJIA Q, Oscar.** (2007) “Elites, eticidades y constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia”. En, HOYOS, Guillermo. *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** 2000. *Nuevos rumbos para la descentralización*. Bogotá.

**MIÑANA BLASCO, Carlos. RODRIGUEZ, José Gregorio.** (2003) “La educación en el contexto neoliberal”. En, RESTREPO BOTERO, Darío Indalecio. *La falacia neoliberal: crítica y alternativas*. Unibiblos. Universidad Nacional de Colombia. Páginas 285-322

**MIÑANA BLASCO, Carlos.** (2006). *Sobre la misión de la UN: un esfuerzo por entender el punto de vista de los reformadores*. [http://www.unal.edu.co/red/docs/sobre\\_mision\\_un.pdf](http://www.unal.edu.co/red/docs/sobre_mision_un.pdf). Consultado el 12 de octubre de 2009

**MIÑANA BLASCO, Carlos.** (2009) *Sobre la nueva misión de la universidad: una exploración de las fuentes doctrinales de las recientes reformas*. Sin publicar.

**MISAS, Gabriel.** (1999). “El Plan de Desarrollo y las políticas de educación superior”. En, Cuadernos de Economía, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Nº 30, Bogotá. Pág.127-146.

**MOLLIS, Marcela.** (Comp.) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. CLACSO. Buenos Aires.

**MONCAYO, Víctor Manuel.** (1997) *Un reto, Un compromiso, Un comienzo*. Palabras pronunciadas en el acto de su posesión como rector de la Universidad Nacional de Colombia, abril 10 de 1997.

**MONCAYO, Víctor Manuel.** (2005) *Universidad Nacional, espacio crítico. Reflexiones acerca de una gestión rectoral*. Ediciones Aurora. Bogotá.

**MÚNERA RUIZ, Leopoldo.** (1999) “La educación superior pública. Documento de trabajo”. Comisión para el estudio de la reforma de la educación superior. Consejo Académico. Universidad Nacional de Colombia. Págs. 9-21

**MÚNERA RUIZ, Leopoldo.** (2001) *Análisis socio-político de la educación superior en Colombia*. Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Educación Superior. Análisis y perspectivas. Septiembre 2001. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

**MÚNERA RUIZ, Leopoldo.** (2006) *El gobierno universitario*. Upinión. No. 19. Bogotá.

**MÚNERA RUIZ, Leopoldo.** (2011) “La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina. Análisis comparado de cinco universidades”. En, Revista Ciencia Política. Número 12. Departamento de Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Páginas 6-40.

**NAISHTAT, Francisco y Otros.** (1996) “*Filosofía política de la autonomía universitaria*”. En, Revista Perfiles educativos. Vol.18. No. 73. México. Págs. 2-11.

**NAISHTAT, Francisco. TOER, Mario.** (2005) *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

**NARVAEZ, Jorge Luis.** (2008) “La universidad y su gestión”. En, Revista electrónica Gestión universitaria. Vol. 1. No. 1. Buenos Aires. [http://www.gestuniv.com.ar/gu\\_01/v1n1a0.htm](http://www.gestuniv.com.ar/gu_01/v1n1a0.htm). Consultado el 12 de mayo de 2010

**ORDORIKA, Imanol.** (2001) “Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior”. En, Revista Perfiles Educativos. No. 91. UNAM. México. Páginas 77-96.

**ORDORIKA, Imanol.** (2006). “Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía”. En, Revista Andamios. Volumen 3, Número 5. Diciembre. México. Páginas 31-47

**PALACIOS, Marco.** (1999) *Parábola del liberalismo*. Editorial Norma. Bogotá.

**PALACIOS, Marco.** (2003) *Hacia la innovación institucional en la Universidad Nacional. Propuesta del Rector*. Bogotá.

**PALLAN FIGUEROA, Carlos.** (1998) “Democracia y gobernabilidad en la educación superior: la búsqueda del equilibrio”. En, Revista de la Educación Superior en Línea. No.108. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. México.

**PEREZ LINDO, Augusto.** (2007) “La evaluación y la universidad como objeto de estudio”. En, Revista Avaliação. Universidade Campinas. Vol. 12. No. 4. Pág. 583-596.



**PUYANA, Ana María. SERRANO, Mariana.** (2000). *Reforma o inercia en la universidad latinoamericana. Universidad Nacional de Colombia. Universidad Nacional Autónoma de México.* TM Editores. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Bogotá.

**RESTREPO, Piedad. FLOREZ, Jorge Hernán.** (2008) “La gobernabilidad: conceptualización y una aplicación al sistema de educación básica en Colombia”. En, Cuadernos de economía. Vol. XXVII. No. 49. Bogotá. Págs. 155-182

**RODRIGUEZ G, Roberto.** (2003) “La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores”. En, En, MOLLIS, Marcela. (Comp.) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero.* CLACSO. Buenos Aires. Págs. 87-107

**SANTOS, Boaventura de Sousa.** (2003) *La caída del ángelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política.* ILSA. Bogotá. Capítulo 6.

**SUASNABAR, Claudio.** (2001) “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica”. En, Revista Brasileira de Educación. No. 17.

**SVERDLICK, Ingrid. FERRARI, Paola. JAIMOVICH, Analía.** (2005) *Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparado en cinco países de América Latina.* Laboratorio de Políticas Públicas. Serie de ensayos e investigaciones No. 9. Buenos Aires.

**TIRAMONTI, Guillermina.** (Comp.) (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media.* Ed. Manantial. Buenos Aires.

**Unimedios.** (2009). *Financiación en la universidad pública. Soporte económico del quehacer académico e investigativo de la educación superior.* Claves para un debate público. #21. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

**Universidad Nacional de Colombia (UNAL).** (1999). *Plan Global de Desarrollo 1999-2003.* Bogotá D.C.

**Universidad Nacional de Colombia (UNAL).** (2003). *Plan programático de los aspirantes a la Rectoría General de la Universidad Nacional de Colombia 2003-2006.* Bogotá D.C.

**Universidad Nacional de Colombia (UNAL).** (2011). *Memoria económica y financiera 2000-2010.* Gerencia Nacional Financiera y Administrativa. Bogotá D.C.

**WASSERMAN, Moisés.** (2006). *Propuesta a la comunidad universitaria. Candidato a la rectoría de la Universidad Nacional de Colombia (2006-2009).* Bogotá.

**ZARUR M, Xiomara.** 2004. *Internacionalización de la educación superior: los nuevos proveedores externos de la educación superior en Colombia.* ASCUN. IESALC-UNESCO Bogotá.