

Aproximaciones al concepto de gobernanza universitaria: una revisión desde la normativa colombiana*

Eduardo González-Gil**

Dalia Carreño Dueñas***

Recibido: 25-01-2022

Aceptado: 07-03-2022

Citar como: González-Gil, E. y Carreño Dueñas, D. (2022). Aproximaciones al concepto de gobernanza universitaria: una revisión desde la normativa colombiana. *Revista Interamericana de Investigación, Educación y Pedagogía*, 15(2), 399-424. <https://doi.org/10.15332/25005421.8071>

Resumen

Lo propio de las universidades es que se conformen en centros de creación y producción de conocimiento y por lo tanto, de conceptos. De ahí que es oportuno y conveniente, como es el objetivo de este proyecto, proponer una posible noción de la gobernanza universitaria, como concepto derivado, polisémico, en centro de tensiones, pero que, a la vez, posee un carácter abierto, complejo, paradigmático (por su polisemia) y sin duda, por su naturaleza, crítico. Las instituciones universitarias se hallan organizadas, poseen un gobierno y una gestión, lo que les facilita las relaciones de poder con la comunidad, con los actores que lidera, y la presencia e interrelación en el medio externo. La aproximación al concepto de gobernanza universitaria, como pregunta que se resuelve en este trabajo, lo define como el

* Este artículo es producto de la investigación denominada *Derecho y gobierno: derecho al buen gobierno judicial y al de las instituciones de educación superior 2022*, como ejercicio de cohesión y colaboración entre los grupos de investigación Socio Humanística del derecho, Francisco de Vitoria y Raimundo de Peñafort, pertenecientes a la Facultad de Derecho; y al Grupo de Gobernanza Universitaria y Gestión del Conocimiento adscrito a la Vicerrectoría Académica de la Universidad Santo Tomás.

** Vicerrector Académico General de la Universidad Santo Tomás.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7692-1020>

Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=4tERbJwAAAAJ&hl=es>

CvLac: https://scienti.minciercias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001448002

*** Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.

Correo electrónico: daliacarreño@usantotomas.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9693-8436>

Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=AIS6hbUAAAAJ&hl=es>

CvLac: https://scienti.minciercias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000518409

ejercicio de integración del gobierno institucional, la gobernabilidad y la gestión para garantizar la interacción de los grupos de interés para el logro de la misión institucional y la interacción con el entorno. Algunos aspectos que conforman su arquitectura son los que se refieren al gobierno universitario, la gobernabilidad universitaria, la gestión y la política de buen gobierno. La metodología empleada es de carácter documental, reconstructivo y hermenéutico dentro del diseño cualitativo.

Palabras clave: gobernanza, universidad, gestión, gobernabilidad, entorno.

Approaches to the Concept of University Governance: A Review from Colombian Regulations

Abstract

Universities are centers of creation and production of knowledge and, therefore, of concepts. Hence, it is opportune and convenient, as is the objective of this project, to propose a possible notion of university governance, as a derived, polysemic concept, at the center of tensions, but which, at the same time, possesses an open, complex, paradigmatic (due to its polysemy) and undoubtedly, by its nature, critical character. University institutions are organized, have a government and a management, which facilitates power relations with the community, with the actors it leads, and the presence and interrelation in the external environment. The approach to the concept of university governance, as a question that is resolved in this work, defines it as the exercise of integration of institutional government, governance and management to ensure the interaction of stakeholders for the achievement of the institutional mission and interaction with the environment. Some aspects that make up its architecture are those that refer to university government, university governance, management and the policy of good governance. The methodology used is of a documentary, reconstructive and hermeneutic nature within the qualitative design.

Keywords: governance, university, management, governability, environment.

Abordagens ao conceito de governança universitária: Uma revisão dos regulamentos colombianos

Resumo

As universidades são centros para a criação e produção de conhecimento e, portanto, de conceitos. É portanto oportuno e conveniente, como é o objetivo deste projeto, propor uma possível noção de governança universitária, como um conceito derivado, polissêmico, no centro das tensões, mas que, ao mesmo tempo, é aberto, complexo, paradigmático (devido a sua polissemia) e, sem dúvida, por sua natureza, crítico. As instituições universitárias são organizadas, governadas e administradas, o que facilita as relações de poder com a comunidade, com os atores que lideram, e sua presença e inter-relação com o ambiente externo. A abordagem do conceito de governança universitária, como uma questão que se resolve neste trabalho, define-o como o exercício de integrar governo institucional, governança e gestão para garantir a interação das partes interessadas para a realização da missão institucional e a interação com o meio ambiente. Alguns aspectos que compõem sua arquitetura são aqueles que se referem ao governo universitário, à governança universitária, à gestão e à política de boa governança. A metodologia utilizada é de natureza documental, reconstrutiva e hermenêutica dentro do projeto qualitativo.

Palavras-chave: governança, universidade, administração, governabilidade, meio ambiente.

Introducción

Las universidades desde su creación se han conformado en espacios de construcción de conocimiento, de interrelaciones, de cultura y de vida política, entre otros. Su rol ha sido determinante, para cimentar las bases sobre las cuales el Estado establece los propósitos de educación y ciencia para sus ciudadanos; pues es con la educación superior que este define la manera en que la nación puede trazar las rutas del crecimiento, que conlleva el liderazgo de las universidades en el *desarrollo de todos*, así que todo metaconocimiento que se centre en la universidad es fundamental para hacer comprensiones entre el innegable poder de estas, y las acciones, planes y programas, que se integran en las políticas públicas de la educación universitaria.

De entrada, se advierten *tensiones* en cualquier aproximación teórica que se haga sobre las instituciones de educación superior (IES) como *objeto de conocimiento* (Ganga et ál., 2016; Ganga et ál., 2018) dadas por la pluralidad misma que le es propia, y que van más allá de la naturaleza que las puede llegar a caracterizar, consagrada en Colombia, en la ley 30 de 1992; la complejidad de las IES está centrada en la particularidad de sus propósitos, sus apuestas éticas, epistemológicas, la comunidad educadora que la identifica, e incluso la infraestructura que la respalda. Pero existe un aspecto interesante para la presente investigación y tiene que ver, fundamentados en la autonomía de las IES (Ley 30 de 1992, capítulo VI), con la forma en que estas se autogobiernan, es decir la forma en que se interrelacionan la legitimidad, la participación y gobierno universitario; dentro de un horizonte de sentido de horizontalidad (Carreño et ál. 2020), inclusión y democracia, que trazan las formas en que se han de concebir las formas de ejercicio de la autoridad, y la dirección de la organización; además de la interacción con el Estado, como regulador, evaluador de calidad, y con los grupos de interés que inciden en sus dinámicas internas.

La Universidad, es un escenario de fuerzas, de conflicto y por lo tanto de exigencia de una peculiar y alta gestión “los cambios en las estructuras y dinámicas del gobierno universitario han estado

en gran medida determinados por la interacción –inestable y conflictiva– entre el funcionamiento de cada institución y las presiones externas generadas por las políticas públicas dirigidas al sector” (Erregerena, 2021). Que implica liderazgos en la gestión o el gobierno universitario, más corporativos menos centralistas, o autoritarios; pese a la figura fuerte que representa el Rector de la IES, quien garantiza que los sistemas de pesos y contrapesos se mantengan, al interior de esta y como ella misma se expresa, *o se presenta al medio externo*. Pues es innegable el rol que las universidades desempeñan en la economía de mercados, en el contexto de globalización económica, en donde la exigencia de transacción, de mercantilización, de ventaja y de competitividad, marca la viabilidad financiera, es decir el éxito o el desmedro económico (Bedoya, Vargas y Gonzalez, 2020).

Llama la atención, dentro de las particularidades y las especificaciones del gobierno universitario, todas las fuerzas que se entrecruzan, en la dinámica del *mundo académico*, pues esta es su razón, y quizás también una de sus paradigmáticas formas de asumirlas. Pues indagar por cómo se gestionan las interacciones entre académicos y directivos, no siempre resulta en una simbiosis tranquila; por el contrario, esta coexistencia es problemática, y en ocasiones llena de pugnaciedad. Y es desde esta frontera de problemas, desde donde se debe gobernar, o en estricto sentido las IES se deben autogobernar. Indagar por la forma en que estas se autogobiernan, es dar cuenta de modelos de gestión, de administración, de propósitos y fines de estas; advertir un solo modelo, un esquema canónico de gobierno universitario, es inaceptable porque entraría en contradicción con la vocación misma de las IES, es decir con su *capacidad de cambiar*, de adaptarse y dar respuesta a los momentos y coyunturas histórico sociales, la situación de la pandemia del covid-19, afirmó la movilidad de la educación superior, la adaptabilidad, la creatividad en momentos cruciales, y la generación de estrategias y movimientos para dar continuidad al proyecto educativo, la innovación, la investigación, en la formación de la cultura (Carreño et ál., 2020; Ostos-Ortiz, 2020).

De ahí entonces que las IES se ven abocadas, a las dinámicas y retos de *todas las corporaciones u organizaciones*, a su administración, gobierno y relaciones con otros, uno de los aspectos que las identifica

tiene que ver con la burocracia, que resulta de los procesos y movimientos que definen la calidad y la eficiencia, y la excelencia de la institución, con lo que se confirma la triada universidad -Estado- conocimiento superior, que debe equilibrarse por parte de los equipos directivos, los roles que desempeñan cada uno, las funciones otorgadas, delegadas; y sin duda el lugar de los órganos y cuerpos colegiados que ejercen poder, y deben cumplir el ejercicio de control, supervisión y auditoria, de la gestión del conocimiento y del saber disciplinar y profesional que se oferta en la universidad. Todo este modelo de gobierno y de gestión, se enmarca dentro de lo característico de la gobernanza universitaria y de las expectativas sociales porque las IES se conviertan en centros de transformación cultural, social y económico, por lo que es comprensible la *alta exigencia*, cada vez más de que los cuerpos directivos posean las más altas calidades, para asegurar la sinergia necesaria de una institución paradigmática “el rol del equipo directivo y su conformación es esencial para producir sinergias y alcanzar los índices de excelencia que la sociedad espera de las universidades como ente”.

El concepto de gobernanza universitaria se encuentra en proceso de construcción teórica, dentro de la epistemología, o meta-teoría que le debe acompañar, es *polisémico*, cuenta con diversas acepciones que se sustentan en contextos de reflexión, investigación y análisis relacionados con el servicio social y cultural de las universidades. A este concepto emergente, se han aproximado algunos doctrinantes que han logrado estructurarlo desde, aspectos articuladores y definitorios, que en una visión pragmática pueden resultar en indicadores de calidad, excelencia y posicionamiento de la IES. Una aproximación a una definición *integral* del mismo, a la articulación de lo que podría ser un marco teórico, conlleva examinar estos autores relevantes.

La gobernanza universitaria en construcción teórica

Una primera aproximación a la formulación de este concepto, tiene que ver con que la mayoría de los intentos de comprender y dar sentido al concepto de gobernanza en la educación superior, inicia

con la enunciación, o el establecimiento de los aspectos, dinámicas o interrelaciones que han de conformarse en los posibles principios de gobernanza, que combinan cuatro aspectos básicos: el primero tiene que ver con el funcionamiento interno de la institución de educación superior, el segundo trata de las relaciones con organismos externos, incluido el gobierno; el tercer ítem contempla el mantenimiento de la libertad académica y el papel fundamental de la educación superior; y como cuarto elemento esta referido a la necesidad de mantener y reforzar la confianza pública en las instituciones. “Gobernanza en la educación superior se refiere a la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente y a sus relaciones con entidades externas con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior” (Harvey, 2004-22). Se resalta como principio la dinámica organizativa, la administración sin dejar de lado el carácter abierto de las IES.

Como desarrollo de estos principios, se destaca un elemento en la sinergia de la universidad, y es la que se centra en las relaciones internas, externas y la interrelación entre estas, pues la naturaleza de la universidad *es estar con otros*, ser parte de un entorno, es decir la universidad en sí misma es un sistema de relaciones entre sus diversos estamentos, órganos, sujetos de poder, comunidad de aprendizaje, Estado, instituciones públicas de control; proveedores y todos los que inciden en su funcionamiento, pues nada es ajeno a la IES, la marca que la ampara y define imprime responsabilidad y poder en su gestión. A causa de ello, Marginson y Considine (2000) definen la gobernanza universitaria como el ejercicio que engloba la relación interna, la relación externa y la intersección entre ambas (Harvey, 2004-22)

Dentro del avance en la construcción del concepto, se advierte que este también resulta de las dinámicas, evolución y transformaciones que vive la educación superior, en escenarios particulares, regionales como el caso del Reino Unido, y del que se enuncia su equivocidad, multiplicidad, y lugar de convergencia; Middlehurst (2013, p. 2) la gobernanza en la educación superior tiene una variedad de significados y aplicaciones, así como

diferentes fundamentos teóricos y filosóficos (Llewellyn, 2009; Schofield, 2009).

Como es propio en la *construcción de los conceptos*, estos emergen en fronteras multidisciplinares, con objetos comunes. Además, corresponde asumir en toda arquitectura conceptual, una dimensión teórica y una práctica, con lo cual la *conceptualización gana complejidad*. La gobernabilidad, en tanto aspecto definitorio del concepto de gobernanza, se constituye en un territorio desordenado y disputado donde los límites entre los niveles son borrosos y donde el poder y la autoridad entre los diferentes actores del sistema están en constante cambio. Este no es solo el caso en las diferentes jurisdicciones del Reino Unido, sino también en diferentes partes del mundo a través de las reformas de la educación superior y las agendas de *modernización* de los gobiernos contemporáneos (Fielden, 2008; Locke et ál., 2011; Middlehurst y Teixeira, 2012), enfocadas en la seguridad pública, el narcotráfico, la salud, los problemas ambientales entre otros, que de alguna u otra manera tienen incidencia en el propósito de la educación superior, y la forma de su gobierno. Por lo tanto, las definiciones de gobernanza deben tratarse con cautela, ya que están abiertas a diferentes interpretaciones en los contextos políticos, económicos, sociales en los cuales esta se halla inscrita, inserta; y por lo tanto termina asumiendo los intereses y los propósitos de los gobiernos de turno, con tendencia más pragmática que programática.

Es así como el desafío de construir el concepto de gobernanza no resulta labor sencilla, por el peso político que este implica, sin embargo, bien podría ser esta parte de su fortaleza, pues nada en la educación es ajeno a la acción social, ella misma es cultura, es expresión de esta. De ahí, que otros de los elementos de la arquitectura de este concepto, por lo general implican, la estructura y el proceso, como diadas requeridas para la toma de decisiones a nivel institucional o del sistema. Contribuye con esta enunciación la descripción de Gallagher, que asume estos elementos como relevantes para la discusión en esta propuesta investigativa: “La gobernanza es la estructura de relaciones que generan coherencia organizacional, autorizan políticas, planes y decisio-

nes, y dan cuenta de su probidad, capacidad de respuesta y rentabilidad" (Gallagher, 2001, citado en Middlehurst y Teixeira, 2012, p. 529); en ese mismo orden, también advierte que esta implica que los directivos, deben encauzar su liderazgo para potenciar lo mejor de sus equipos, como personas y funcionarios "El liderazgo es ver oportunidades y establecer direcciones estratégicas, e invertir y aprovechar las capacidades de las personas para desarrollar propósitos y valores organizacionales" (Gallagher, 2001, citado en Middlehurst y Teixeira, 2012, p. 529). De igual manera como parte de la estructura y del proceso, advierte que la gobernanza alude de manera fuerte a la administración, que facilita el logro de los fines y metas institucionales, con unos sistemas refinados centrados en las asignaciones, estrategias, recursos, desde el horizonte de la eficiencia y la eficacia "La administración es la implementación de procedimientos autorizados y la aplicación de sistemas para lograr los resultados acordados" (Gallagher, 2001, citado en Middlehurst y Teixeira, 2012, p. 529).

La gobernanza en la conceptualización que se propone en este trabajo requiere en su abordaje un posible objeto, o parte de su objeto, y es la dirección, la acción (aquí bien podría estar parte de su dimensión práctica) que conlleva poder, o avizorar *qué es importante y qué cuenta* a través de la definición de metas institucionales (es decir estrategias), propósitos (aportar una misión) y valores propios, como sugieren Marginson y Considine (2000). Así entonces la gobernanza se conforma en el espacio para trazar líneas y cursos de acción, para el logro de los fines institucionales, ya establecidos, pero en ningún momento desprovisto de apuestas y valores éticos; es decir desde un respaldo en los principios que definen y marcan la identidad de las IES. Es claro que la gobernanza de las IES posee un carácter abierto, paradigmático (por su polisemia) y sin duda por la naturaleza que le aporta la academia, este debe ser crítico.

Quien, o quienes gobiernan las IES, también deben tener una trazabilidad de sus fines, su identidad en los recursos físicos, financieros y humanos, pues la transparencia, la rendición de cuentas, se imponen de manera interna y externa; no hay IES que estén por

fueras, o ajena al control fiscal, al manejo de recursos privados y públicos, dentro de los ideales de la paz y la justicia fiscal. A causa de ello, entonces la gobernanza, como parte de su concepto, debe involucrar la gestión de los insumos (físicos, humanos y financieros), los procesos (maneras de operar y organizarse), los productos y los resultados (diversos aspectos del desempeño institucional y las contribuciones a metas sociales y económicas más amplias). Bajo esta perspectiva corresponde de manera fuerte a este concepto el carácter de gobernabilidad, es decir del cómo operativo de estas, que implica aportar la dimensión pragmática que hace que las IES sean dinámicas y se transformen según los retos históricos o coyunturales, pero que retan su viabilidad y sobrevivencia, como el desafío vivido en el tiempo de la pandemia del covid-19.

Las discusiones sobre la gobernanza, que apuntan a los aspectos básicos de su arquitectura, centran sus esfuerzos en el lugar, el papel, las funciones de los actores, se refieren a aquellos involucrados en sus operaciones, es decir los roles, los directivos, los administrados, los grupos de interés internos y externos. Esta polémica, traduce esa realidad práctica de la noción de gobernanza de las IES, pues se concretan las tareas, mediante el establecimiento de direcciones de políticas, la supervisión de procesos de implementación, el liderazgo y la gestión de la institución dentro y entre diferentes actores. De igual manera con todos aquellos, que contribuyen de otras maneras a los procesos de toma de decisiones y tienen influencia en la dirección. Estos se pueden advertir, en su ejercicio y presencia, con sus funciones a desempeñar, sus acciones y funciones dentro de las IES, que son determinantes en los resultados, como ocurre con todos los actores, los sujetos, directivos, la comunidad educadora, y en sí todo el personal, y los grupos externos, que cada vez cobran relevancia y presencia en la vida institucional (Keller, 2001, tomado de Harvey, 2004-22).

Cabe señalar que una consideración de gobernanza universitaria esta asociada a la forma “en que las instituciones se encuentran organizadas y son operadas internamente –desde el punto de vista de su gobierno y gestión– y sus relaciones con entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos de la educa-

ción superior” (Brunner, J., 2011). En este concepto, se asume de manera orgánica, a la manera de una red de operaciones, con interrelaciones, que es lo propio, de la manera particular de ser de una comunidad educadora, o de aprendizaje del saber profesional. Para afirmar lo complejo que puede resultar este concepto, y la estructura que le debe acompañar, en su construcción debe incorporarse, que esta es el resultado de la interacción de estructuras, movimientos y acciones que están inmersos en la planificación y liderazgo de las instituciones y a los actores que laboran en la educación universitaria Fielden (2008). Con el cual, se consolida que las IES participan de un ejercicio político, social, económico y cultural dando respuestas al contexto ideológico general, pero adicional a ello construyendo una cultura académica idiosincrática propia, que se encuentra o se interrelaciona con otras, de diversas y múltiples opciones “cultura académica idiosincrática. Esta puntualización es relevante, ya que los procesos de gobernanza universitaria no pueden ser ajenos a las distintas culturas académicas que conforman la institución y a las características propias de los actores de cada una de ellas” (Calduch, Llanes, Montané y Méndez-Ulrich, 2020).

En el curso de esta propuesta de conceptualización de la gobernanza universitaria, el Estado mismo ha contribuido, aportando aspectos fundantes entre los que están, la dimensión práctica, de concebirla como acción, según lo establecido por el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU, mediante Acuerdo 02 de 2017, en donde se consagra que se trata de una interrelación, entendida como la coexistencia activa de los elementos de gobierno institucional, de las condiciones y recursos de gobernabilidad, en una institución de educación universitaria.

Importa conceder otra dimensión o aspecto esencial a la definición, donde el Ministerio de Educación (MEN, 2010) concibe que esta se halla como concepto derivado, no autónomo del de gobierno; por lo tanto, propone que se trata de:

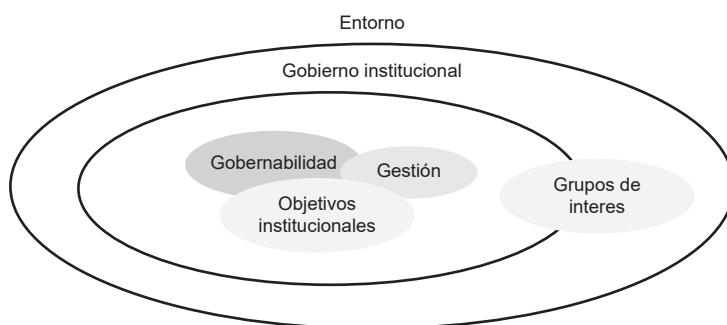
una de las formas de gobierno, caracterizada por una acción pública que conjuga la participación de todos, no de

manera aislada sino concertada desde la definición de los problemas, la toma de decisiones y la ejecución de sus posibles soluciones, dando como valor agregado, no sólo la participación activa sino la responsabilidad de todos en la gestión de la acción (MEN, Gestión Universitaria, 2010).

Con lo que apunta a una realidad más corporativa, democrática y horizontal de las IES, por demás más a tono con las teorías actuales acerca, de cómo administrar corporaciones del y en el siglo XXI.

Requiere luego de este panorama conceptual, de rastreo de las propuestas más relevantes, que se acercan a la noción fundamental, a los principios, a los aspectos que integran, y definen la gobernanza universitaria, para hacer un ejercicio analítico, pero comprensivo de los elementos que podrían, integrar este concepto emergente (Carreño et ál., 2020), novedoso; pero que conserva aspectos tradicionales, o clásicos de la administración, de la gestión propia de las IES. Instituciones que surgen en la edad media, y que continúan con su labor de transformación de la cultura, y de cimentación de valores republicanos. Para intentar asegurar algunas categorías integradoras, de la arquitectura del concepto de gobernanza universitaria, se proponen las siguientes: gobierno institucional, gobernabilidad, gestión, entorno, grupos de interés y logro de los objetivos institucionales. Una representación gráfica de estos conceptos se reunen en la figura 1.

Figura 1. Categorías integradoras del concepto de gobernanza universitaria



Fuente: elaboración propia.

Por lo anterior, una propuesta de definición de gobernanza universitaria, en su dimensión teórica y práctica, como concepto abierto, complejo y crítico: es el ejercicio de integración del gobierno institucional, la gobernabilidad y la gestión para garantizar la interacción de los grupos de interés para el logro de la misión institucional y la interacción con el entorno. Algunos aspectos que conforman, los elementos esenciales de la definición serían, los que se refieren al gobierno universitario, gobernabilidad universitaria, gestión, política de buen gobierno.

Del gobierno universitario

Sobre lo escrito, analizado y desarrollado sobre el concepto de buen gobierno de las IES, se ha llegado a cierto consenso en el que este se trata de un sistema de “*estructuras y procesos* que se utilizan para la planificación y el gerenciamiento de las IES con énfasis en el papel de los diversos actores en esas”; que bien se desempeñan en labores de regulación, administración, docencia, estudio, comunidad etc. (Cifuentes, Cataño, Varela, Suárez, Aldana y Amaya, 2014). Innegable resulta entonces la idea de que las IES, son y están signadas por la comunidad de actores, de aprendizaje, que define y asegura la identidad de la educación superior. Todos asumen y resumen los propósitos institucionales, llevan *in situ* sus fines y objetivos institucionales, es decir sus bienes y servicios, tienen huella, tienen su nombre; por lo que el gobierno universitario es transversal y transparente, funciona como una red de interrelaciones.

Al establecer, la comprensión de la noción de gobierno universitario, como concepto derivado, es fundamental reseñar que el poder, el ejercicio de poder es un aspecto básico, integrador del gobierno universitario. La universidad es un escenario entre sujetos que se relacionan, y que requiere para su administración jerarquías, roles, funciones, delegaciones, para comunicarse con el medio, con los grupos de interés: “El gobierno institucional en las universidades se refiere a la generación, fundamentación, legitimación y distribución del poder” (Lolas, Fernando. 2006).

Conviene aceptar que, en esta categoría de gobierno universitario, ha de imperar la opción por el *gobierno corporativo*, que más que tendencia administrativa actual, es la respuesta a las exigencias y necesidades de los grupos de interés, la tecnología y las fuentes de financiación para mejorar la eficiencia y eficacia en cuanto a la transferencia de conocimientos a la sociedad (González-Gil y Abello Romero, 2019). Se conforma en una auténtica opción por el buen gobierno y por la buena administración, que también deben estar presentes y en constante ejercicio en las IES.

Por lo tanto, bien se puede contemplar el gobierno universitario, como gobierno corporativo universitario. En el cual la visión estratégica, la planificación la toma de decisiones, la consecución de logros da fuerza, fortaleza y prospectiva a la institución: “conjunto de organismos, actores, relaciones, normas, procedimientos y recursos, que le permiten definir su visión estratégica, sus objetivos y metas, planificar los medios y recursos necesarios, así como tomar las decisiones requeridas para el logro de dichos objetivos” (Gómez-Campo, 2004).

El Estado, ha contribuido con la definición de gobierno universitario, en la que destaca como principios la gobernabilidad y la gobernanza de las IES, para encauzarlas al cumplimiento de su misión, y propósitos institucionales. Por eso para el MEN, el gobierno institucional, es entendido como el todo que conforman las políticas públicas es decir: planes, programas y estrategias, acatando “los principios de gobernabilidad y gobernanza”. (MEN. Decreto 1330 del 25 de julio de 2019. Artículo 2.5.3.2.3.1.3). De igual manera en esta perspectiva pública, por liderar el gobierno de las IES, se propone dentro de la definición, su visión de sistema y con una decisión importante por la inclusión, la horizontalidad y la participación de todos los actores de la comunidad de aprendizaje, como está consagrado en documento CESU a través del Acuerdo 02 de 2017.

Ciertamente, desde los planes y programas que conllevan la política pública del Estado sobre la educación superior, las IES están siendo compelidas para que cumplan los máximos estándares, y

por lo tanto se reconozcan como una institución de alta calidad. Para ello estas deben cumplir con la acreditación de su naturaleza jurídica, identidad, misión, tipología y contexto, pero de manera interesante, y valiosa también debe caracterizarse porque la comunidad de aprendizaje, posee un liderazgo, un régimen que ofrezca seguridad institucional, con el respaldo de la legalidad y la legitimidad normativa, política, planes, programas, que propendan por el bienestar general desde la apuesta de su misión, visión, PEI, y fines mayores; asumiendo “criterios de ética, efectividad, calidad, integridad, transparencia, inclusión, equidad y participación de los miembros de la comunidad académica” de acuerdo con lo preceptuado por el CESU, mediante Acuerdo 02 de 2020, que precisa en el Factor 2, acerca del Gobierno institucional y transparencia.

De ahí que esta normatividad va marcando el avance de las IES, hacia un mejoramiento y excelencia continuas, y cómo estas van consolidando su rol en la transformación social, política en últimas de una cultura, hacia los fines del Estado social de derecho. El gobierno institucional, desde esta perspectiva legal, se percibe como una fortaleza institucional, porque facilita los procesos, es una estructura dinámica, es operativa porque apunta al logro de los fines, y apuestas de educación, que ella misma reconoce y por las que se visibiliza ante otras y ante la ciudadanía misma. El gobierno universitario es aquella estructura que ejerce la actividad de conducción, dirección y administración de la institución de educación superior. (MEN, Gestión Universitaria, 2010).

El ejercicio de la gobernabilidad universitaria

Otra de las categorías, que bien debe estar inserta en la arquitectura del concepto de gobernanza universitaria, tiene que ver con la consideración de la gobernabilidad, esta noción está en proximidad semántica, y dentro de la dimensión práctica de la propuesta de este proyecto de investigación. La gobernabilidad es movimiento, es dirección, es el timonel que orienta y define según la ruta

trazada por las metas y la jerarquía de objetivos, fines, es el logro al cual la IES dirige sus todos sus esfuerzos. Al tener una guía definida, clara y transparente, la gobernabilidad es teleológica, es exigida al logro máximo en cuanto a su éxito, el ser eficaz y efectiva; La gobernabilidad tiene un carácter concreto, pues esta evidencia el cumplimiento de propósitos internos y externos, que conlleve aceptación para todos, es decir grupos de interés interno (entre los que cuenta su propia dirigencia), y externo (Lolas, 2006). La gobernabilidad es accionar, y parte de esta tiene que ver con el control de todos los procesos, movimientos y tiempos de una IES, se trata de asumir un modelo de gestión, para apoyar, desde este, “todas las tareas definidas antes, esto es, formulación de metas, establecimiento de prioridades, delegación de poder, proyección externa” (Lolas, 2006).

Es claro que la gobernabilidad, tiene en su dimensión práctica *una dirección que atender*, que es el resultado de las exigencias de los grupos internos, en sus diversos niveles, por lo que, en cabeza de su titular, se convierte en una capacidad “del sistema de educación superior para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos” (Acosta, 2000: 128, citado por López Zárate, 2002). De ahí que ahondar en la gobernabilidad ha de ser un ejercicio que se centre en las capacidades de los cuadros directivos en gobernar, en dirigir, es decir en ser estratégicos de acuerdo con las exigencias, coyunturas y momentos particulares. Se trata de maniobrar para que la IES salga exitosa, que el poder ejercido se perciba como un “grado de gobierno” no tanto como una manera fuerte de gobernar. (Acosta, 2002). Un aspecto polémico, pero que merece atención, por la naturaleza, no sólo jurídica, sino anímica de la universidad. Se espera un ejercicio de poder *sui generis* porque no se despliega este sobre una corporación común, es una corporación que gestiona conocimiento, que tiene vocación de ser crítica, abierta y compleja. Por lo anterior, es comprensible la existencia de una relación entre la gobernabilidad y la forma de gobierno.

La forma de gobierno se constituye en una categoría esencial, por la relevancia en que se define y ejerce el poder en la IES, dada la incidencia en la gobernabilidad institucional. (López Zarate, 2002).

Esta noción está centrada en la disposición de un cuerpo colegiado que lidera, y al titular del cargo principal, que administra, regenta la IES para que encaminen sus esfuerzos para el cumplimiento, y la satisfacción colectiva, es claro que el poder que ostentan ha sido otorgado dentro de los valores democráticos, de mérito para que logre legitimidad y transparencia. Solo se ejercita la gobernabilidad, si esta es favorable, si concita acuerdos, si flexibiliza sus estrategias, planes, proyectos, si es estratégica, prospectiva. (CESU. Acuerdo 02 de 2017).

Un gobierno universitario, que se precie de eficacia y legitimidad, debe fundarse en la gobernabilidad, en la autonomía, en la fuerza de su propio gobierno, con la clara misión de armonizar los objetivos y la misión institucional con los desafíos sociales y culturales como IES (MEN, Gestión Universitaria, 2010).

El quid de la gestión

Un aspecto integrador de la noción de gobernanza universitaria, tiene que ver con el de noción de gestión, definida como *la práctica administrativa*, sin embargo esta aplicada al escenario de la universidad, adquiera mayor alcance y profundidad, y por lo tanto implica, no solo la acción, sino también la forma en que se esta se construye; la gestión de las IES se constituye en el cuarto ejercicio acompañando a “*la autoproducción, la autoorganización, la autoconstrucción*, en función del cumplimiento de su misión en el contexto de la sociedad” (González et ál., 2020). Por lo tanto bien podría decirse que la gestión es *un constructo articulador entre lo teórico (misión, visión, propósitos, fines, apuestas ético-políticas) y práctico, lo operativo* “es un sistema que articula a los otros tres, que permite pensar a la universidad de manera integral y en función de su misión, historia, contexto, perspectivas y porvenir”. (Sanabria, 2006). El ejercicio de la gestión universitaria, en su dimensión particular, en su especificidad se basa en procesos de investigación, evaluación y planeación (Toro, 2007), encaminados estos al cumplimiento de las funciones universitarias que dan identidad y visibilidad a las IES.

Dentro de la discusión del concepto de gobernanza, se introduce la idea de la arquitectura institucional, que cumple la labor de ser bisagra, entre procesos, organización y funciones y la forma en que se desempeñan las actividades propias de la IES, es decir el aprendizaje, los actores docentes-estudiantes, el desarrollo científico, la expresión cultural, y lo que conforma la extensión y vinculación con el entorno. La institución, en armonía, y como parte del ejercicio de transparencia debe notificar al MEN, a la ciudadanía, el orden, la jerarquía, órganos de poder, controles, y la forma en que están alineados a su proyecto institucional (MEN. Decreto 1330 del 25 de julio de 2019. Artículo 2.5.3.2.3.1.3).

Derivado de lo anterior, de acuerdo con los aspectos a evaluar de una IES, para que sea considerada de alta calidad, se enuncia la característica 42, en los lineamientos de acreditación que valora la dirección y la gestión (CNA. 2021). Ciento es entonces que, mediante esta normatividad, se está encauzando la universidad, dentro de las exigencias de la gobernanza como una fortaleza, como forma de mejoramiento y consecución de sus logros “El programa académico deberá demostrar que tiene liderazgo en la gestión, con orientaciones definidas y conocidas por profesores y estudiantes, las cuales contribuyen a la dinámica administrativa y académica” (CNA. 2021). Aunado a la gestión, al gobierno de la IES, existe una directiva, como política pública, porque esta tenga impacto, interrelación, que incida en la comunidad académica y en los grupos de interés, por lo que la universidad, adquiere ese carácter fuerte de abierto y transparente “También deberá demostrar la existencia de procesos, trámites y procedimientos claros y conocidos por la comunidad académica y los grupos de interés relacionados con el programa académico” (CNA. 2021).

La gobernanza universitaria, en su aspecto paradigmático, ya anotado, debe atender al gobierno interno, a la gestión definida, porque con ello se afirma el amparo de *la autonomía*, como expresión de la concreción de la política pública de la educación superior. Una conveniente gestión fortalece la autonomía de la IES, porque adhiere a sus principios y valores propios, convoca la participación, y promueve la conciencia de la comunidad académica, y a su vez da legitimidad al gobierno institucional (MEN).

El carácter articulador, estructurante de la gestión educativa, se da porque se comprende como el “*colectivo de recursos, ideas, propuestas y demás dependencias existentes en una institución [...]* Al igual, se preocupa por alcanzar los logros en los procesos educativos e institucionales. La gestión optimiza todos los procesos de la universidad” (Rico, 2016).

De la política de buen gobierno

La pregunta, por la política de buen gobierno, por el *derecho al buen gobierno*, es valiosa y necesaria, pese a considerarse emergente, en el contexto de las discusiones actuales de las ciencias sociales (Ponce Solé, 2014; Ponce Solé, 2019; Rosanvallon, 2015; Addink, 2009; Peredo, 2000) y por lo tanto como parte de la definición de la gobernanza universitaria, incorporado dentro de las dimensiones por evaluar de las IES, que se presentan para que sean reconocidas como de alta calidad (CNA. 2021A). Al introducir el buen gobierno, como aspecto dentro del ejercicio de poder, por parte de los directivos de la universidad, a lo que se está apuntando, o lo que se quiere apuntalar es a la transparencia de las instituciones, que garantiza la viabilidad en todos sus aspectos, incluido el financiero.

Vale la pena advertir que, esta propuesta de *política de buen gobierno* fortalece y salvaguarda el principio de la autonomía universitaria, consagrado en el art 69 de la Constitución Nacional de Colombia, y que conlleva el ejercicio de *autogobierno*, como despliegue de identidad, lineamiento y propósito institucional, y sin duda conforma un aspecto fundamental de la gobernanza universitaria (González Gil y Abello Romero, 2019). De ahí que el Estado mismo señale en el Acuerdo 02 de 2017 del Consejo Nacional de Educación Superior – CESU, en su artículo primero que el objetivo principal, es estructurar el buen gobierno de las universidades, es decir “definir los principios [...], generar recomendaciones e identificar buenas prácticas, orientadas a cualificar el gobierno de las IES y así asegurar la más alta calidad y pertinencia en el cumplimiento de sus funcio-

nes misionales” (CNA. 2021A). Con lo que se ratifica este como parte de la política pública de las IES, y se encamina en la construcción como un derecho de los administrados, y como expresión de la vida democrática, abierta, participativa e inclusiva que debe caracterizar toda universidad.

El buen gobierno en las universidades, las formas de su implementación tienen la virtud de garantizar seguridad es decir *estabilidad institucional*, porque lleva consigo sistemas de gestión, eficaces y eficientes, cuyo propósito y fin es que los derechos de toda la comunidad de aprendizaje, como los actores principales, sean amparados de la mejor y óptima manera posible. Ampliando los derechos de la comunidad de ciudadanos, que conforman los grupos de interés, entre otros a ser transparentes y rendir cuentas.

Dentro de los aspectos a evaluar (CNA. 2021A), como criterio de lo que debe caracterizar, el buen gobierno universitario, están: que la comunidad de aprendizaje pueda dar cuenta de los mecanismos de participación de los estudiantes, profesores y egresados, así como de representantes de los diversos sectores, en el cuerpo colegiado máximo de la IES. Así mismo, un buen gobierno da cuenta de las propuestas que se allegan para el mejoramiento continuo, y las incorpora en sus planes, programas y actividades.

Del mismo modo, un buen gobierno universitario debe ser autocrítico, y de manera permanente y sistemática ha de evaluar, la eficacia de las normas institucionales, y del código de buen gobierno, sobre el que las IES han avanzado, y han ido incorporando en su gestión. El cuerpo normativo, su eficacia debe advertirse en la forma en que el máximo órgano de dirección, y demás cuerpos colegiados están funcionando, y del análisis de esta eficacia normativa, debe resultar los ajustes y planes de mejora institucional. Estos planes de mejora son una excelente dinámica para que la IES, logren armonizarse, ser coherentes y sin duda son el eje autocrítico de la gobernanza universitaria, porque atienden las necesidades de eficiencia, transparencia y buenas prácticas de sus cuadros directivos, y de los titulares del gobierno.

El ejercicio del buen gobierno universitario es en últimas *el deber ser de la gobernanza*, como propósito ético, político, administrativo, entre otros, que articula y mejora sus características y componentes. Se trata de asegurar con este, la excelencia de la IES en tanto colectivo cultural, y social.

Conclusiones

El concepto de gobernanza universitaria no está cerrado, ni es definitivo, se halla en construcción, a manera de metateoría, de la administración peculiar de las universidades. Es polisémico, de ahí su riqueza y fortaleza, como lo propio de una institución que transforma la cultura, en escenarios de reflexión, investigación y análisis relacionados siempre con el servicio social que cumple.

La gobernanza es un concepto emergente, propio en la *construcción de los conceptos*, en frontera multidisciplinar compartida con las ciencias sociales y humanas. Posee una arquitectura conceptual, una dimensión teórica y una práctica, con lo cual este concepto *gana complejidad*. Posee un carácter abierto, paradigmático (por su polisemia) y crítico.

Algunas categorías integradoras, de la arquitectura del concepto de gobernanza universitaria, son: gobierno institucional, gobernabilidad, gestión, entorno, grupos de interés y logro de los objetivos institucionales.

Una propuesta de definición de gobernanza universitaria, en su dimensión teórica y práctica, como concepto abierto, complejo y crítico: es el ejercicio de integración del gobierno institucional, la gobernabilidad y la gestión para garantizar la interacción de los grupos de interés para el logro de la misión institucional y la interacción con el entorno.

Algunos aspectos que conforman, los elementos esenciales de la definición serían, los que se refieren al gobierno universitario, gobernabilidad universitaria, gestión, política de buen gobierno.

Sobre los autores

Eduardo González-Gil: Ingeniero industrial por la Universidad Industrial de Santander, Colombia; licenciado en filosofía y teología; especialista en docencia universitaria y en gerencia de instituciones de educación superior; magíster en educación por la Universidad Santo Tomás (Colombia); candidato a doctor en administración de empresas por la Pontificia Universidad Católica de Argentina; y experto en gobierno universitario colombiano. Es coinvestigador del Grupo de Investigación Socio Humanística del Derecho, clasificado en A1, y del Grupo de Gobernanza Universitaria y Gestión del Conocimiento, adscritos a la Facultad de Derecho y a la Vicerrectoría Académica, respectivamente, de la Universidad Santo Tomás.

Dalia Carreño Dueñas: Licenciada en filosofía y letras, licenciada en filosofía y ciencias religiosas, abogada, especialista en derecho penal, magíster en educación, y doctora en derecho por la Universidad Santo Tomás. Líder del Grupo de Investigación Socio Humanística del Derecho, clasificado en A1), adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.

Referencias

Acosta, A. (2002). "Gobierno y gobernabilidad universitaria: Ejes para una discusión", en *Encuentro de Especialistas en Educación Superior, Tomo II: Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Coordinación de Humanidades.

Addink, G. H. (2009). *Buen Gobierno: ¿Un deber de la administración o un derecho ciudadano?* <https://studylib.es/doc/7835053/buen-gobierno--%C2%BFun-deber-de-la-administraci%C3%B3n-o-un-derecho>

Bedoya, C., Vargas, G. y González-Campo, C. (2020). *¿Académicos directivos o directivos académicos? Análisis de la construcción del sujeto directivo de instituciones de educación superior en Colombia.* https://www.researchgate.net/publication/343319152_Academicos_directivos_o_directivos_academicos_Analisis_de_la_construccion_del_sujeto_directivo_de_instituciones_de_educacion_superior_en_Colombia_Academic_executives_or_academic_executives_Analysis_of

Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159.

Calduch, I., Llanes, J., Montané, A., y Méndez-Ulrich, J. L. (2020). Gobernanza y universidad: Estudio iberoamericano sobre la participación estudiantil en las Instituciones de Educación Superior. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83(1), Art. 1. <https://doi.org/10.35362/rie8313839>

Carreño Dueñas, D., Torregrosa Jiménez, N. E., Moya Vargas, M. F., y Piñeros Cortes, C. A. (2020). *Gobernanza de la educación virtual: horizontalidad sin más.* <https://doi.org/10.15332/dt.inv.2020.01382>

Carreño, D., Vargas, M., Jiménez, N., y Ávila, J. (2020). *De cómo construir el concepto emergente de la gobernanza.* <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10241.68969>

Carreño Dueñas Dalia et ál. (2020). *Gobernanza de las instituciones de educación superior.* <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26389.76005>

Cifuentes, J., Cataño, J., Varela, D., Suárez, L., Aldana, A. y Rodríguez, C. (2014). *Recomendaciones para una política pública sobre buen gobierno universitario en Colombia.* Pontificia Universidad Javeriana, Telescopi-Colombia y Ministerio de Educación Nacional. <https://www.javeriana.edu.co/telescopi/wp-content/uploads/2018/10/RECOMENDACIONES-PARA-UNA-POLI%CC%81TICA-PU%CC%81BLICA-SOBRE-BUEN-GOBIERNO-UNIVERSITARIO-EN-COLOMBIA.-2014-1.pdf>

Erreguerena, F. (2021). El poder de los rectores en las universidades y en la política universitaria argentina: factores históricos y determinantes estructurales. *Revista de la Educación Superior*, 50. <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v50n197/0185-2760-resu-50-197-1.pdf>

Fielden, J. (2008). Global trends in university governance. *Education working paper series*, 9, 1-70.

Ganga, F. (2017). El flipper burocrático en las universidades. *Interciencia*, 42(1), 58-62. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33949290010>

Ganga, F., Quiroz, J. y Fossatti, P. (2016). Análisis sincrónico de la gobernanza universitaria: Una mirada teórica a los años sesenta y setenta. *Educação e Pesquisa*, 43(2), 553-568. <https://doi.org/10.1590/s1517-9702201608135289>

Ganga, F. y Nuñes, O. (2018). Gobernanza de las organizaciones: Acercamiento conceptual a las instituciones de Educación Superior. *Revista espacios*, 39(17), 9.

Gómez-Campo, V. (2004). *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*. Universidad Nacional de Colombia.

González-Gil, E. y Abello Romero, J. (2019): Análisis del máximo cuerpo colegiado: el caso de las universidades católicas colombianas. *Revista Inclusiones*, 6(3), 286-303.

González-Gil, E., Aparicio Gómez, O., Ostos, O., Frutos, M., Domínguez, S., Rodriguez Illera, J., Obreque, M., Forés, A., Cano, E., Pons Seguí, L., Basogain, M., Basogain, J., Basogain, X. y Quintana, J. (2020). *Innovación educativa y gestión del conocimiento*. <https://doi.org/10.15332/li.lib.2020.00243>.

Harvey, L. (2004-22). Glosario de calidad analítica. *Quality Research International*. <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/>

Lolas, F. (2006). Sobre modelos de gestión universitaria. *Revista Calidad en la Educación*, 24, Art. 24. <https://doi.org/10.31619/caledu.n24.266>

López Zarate, R. (2002). Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones universitarias. *ANUIES*. Serie Investigaciones.

Middlehurst, R. (2013). Cambiando la gobernanza interna: ¿son las funciones de liderazgo y las estructuras de gestión en las universidades del Reino Unido aptas para el futuro?. *Higher Education Quarterly*.

Ostos-Ortiz, O.-L. (2020). *Bases del sistema institucional de investigación*. <https://doi.org/10.15332/dt.inv.2020.02645>

Peredo, P. D. (2000). Estado de derecho y buen gobierno. *Ius et Praxis*, 6(2), 145-151.

Rico Molano, A. D. (2016). La gestión educativa: Hacia la optimización de la formación docente en la educación superior en Colombia. *Sophia*, 12(1), 55-70. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1794-89322016000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=es

Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*. Ediciones Manantial.

Sanabria, M. (2006) La gestión en la universidad colombiana: algunos fundamentos, realidades, propuestas y oportunidades. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XIV(1), 66-117. Universidad Militar Nueva Granada.

Solé, J. P. (2014). Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 11, 23-42. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i11.10176>

Solé, J. P. (2019). *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*. Universidad de Alcalá.

Toro, J. (2007). *Gestión universitaria*. Ministerio de Educación Nacional.

Zamorski, B. (2003). Simon Marginson and Mark Considine 2000. The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia. *Higher Education*, 46(4), 543-544. <https://doi.org/10.1023/A:1027387631130>

Normatividad

CESU. Acuerdo 02 de 2017

CESU. Acuerdo 02 de 2020

CNA. 2021. Lineamientos y aspectos por evaluar para la acreditación en alta calidad de los programas académicos.

CNA. 2021A. Lineamientos y aspectos por evaluar para la acreditación en alta calidad de las instituciones de educación superior.

MEN, Gestión universitaria, 2010.

MEN. Decreto 1330 del 25 de julio de 2019.

MEN. <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-278738.html>

