

POLEMICAS



“LO ACADEMICO Y LO POLITICO EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS”

VICTOR MANUEL GOMEZ CAMPO*

RESUMEN

La discusión sobre la democracia en las instituciones de educación superior se relaciona, principalmente, con las elecciones de representantes al Consejo Superior Universitario –CSU- y más recientemente, con la elección de Rector. Es bien conocida la forma en que se desarrollan tales elecciones, que con frecuencia, no se relacionan con criterios académicos y que reflejan los vicios de la cultura política del país en las universidades. Este texto analiza algunos problemas relativos a lo académico y lo público en las universidades oficiales e invita a la discusión sobre otras formas de conformación de los órganos de dirección en las instituciones de educación superior.

SUMMARY

The discussion on democracy in higher education institutions is mainly related to the election of representatives to the higher University Council -HUC- and more recently to the dean's election. The way in which these elections run is well known. Generally, they are not related to academic criterion and retake the corruption of the political culture of the country to the university. This text analyses some of the problems related to academic and public issues in public universities and promotes a discussion on other ways of managing the direction of higher education institutions.

Descriptores

Enseñanza superior – Cultura – Democracia – Gobierno – Políticas educacionales – Evaluación

Key Words

Higher education – Cultura Democracy – Government – Education policies – Evaluation.

I. EL ‘GOBIERNO’ UNIVERSITARIO COMO OBJETO DE ESTUDIO ACADÉMICO

En cualquier institución de educación superior (pública o privada, universitaria o tecnológica..) el principal factor que orienta y define las diversas dimensiones de su vida académica (lo curricular, lo pedagógico, la investigación.. etc.) es el tipo de relaciones de poder que conforman su gobierno interno: órganos y autoridades de gobierno; procesos de toma de decisiones; grado y tipo de participación de los diversos grupos, estamentos o actores significativos, y criterios y procedimientos de evaluación y control de dicho gobierno.

* Profesor Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.

El 'gobierno' de una institución es el conjunto de organismos, actores, relaciones, normas, procedimientos y recursos, que le permiten definir su visión estratégica, objetivos y metas, planificar los medios y recursos necesarios, y tomar las decisiones requeridas para el logro de dichos objetivos. Por 'governabilidad' se entiende el grado de eficacia y legitimidad en el ejercicio de la función de gobierno. Eficacia entendida como la capacidad de dirección y coordinación del desarrollo de las partes (individuos y unidades académicas), de cuya contribución y sinergia dependerá la eficacia institucional. La legitimidad es el atributo (positivo o negativo) que los miembros de la institución le otorgan tanto a la cualidad de los objetivos y metas propuestos por las instancias de gobierno, como a la racionalidad, legalidad y representatividad de los procedimientos de elección y evaluación de las autoridades de gobierno.

Es evidente entonces la enorme importancia del tipo y calidad del 'gobierno' institucional sobre la capacidad de modernización e innovación académica en respuesta a nuevas y múltiples demandas del conocimiento, de la sociedad y del Estado.⁶² En un período de tiempo determinado, las diferencias cualitativas en el desempeño académico, observadas entre instituciones similares (como las públicas), se derivan esencialmente de diversas 'cualidades' internas de gobierno y gestión, expresadas en diversos grados de eficacia y gobernabilidad institucional.

Estas 'cualidades' internas de gobierno y gestión conforman entonces un importante y estratégico 'objeto' de estudio e investigación académica interdisciplinaria:

❖ ¿Cuáles son las formas de gobierno que ofrecen mayor gobernabilidad y eficacia institucional? ¿Cuáles son las principales experiencias y modelos –nacionales e internacionales- al respecto? ¿Cómo han sido evaluados? ¿Qué puede aprenderse de estas experiencias y evaluaciones?

❖ ¿Cuáles son los diversos conceptos y prácticas de democracia universitaria? ¿De 'representación' o participación de diversos estamentos o intereses en la toma de decisiones? ¿En qué nivel de la jerarquía de decisiones se participa?

❖ ¿Cómo se eligen, evalúan, controlan y/o revocan los 'representantes' a órganos de gobierno?

❖ ¿Cuáles son diversos criterios y formas de composición de los miembros de órganos de gobierno?

⁶² El cambio y la adaptación continuas han caracterizado siempre la evolución de las universidades. La superación del dogmatismo religioso y el escolasticismo logró establecer la razón científica, la libre indagación, la libertad intelectual, la experimentación y el humanismo. En el contexto de la Revolución Industrial, el énfasis tradicional en la formación técnica empírica fue superado por la necesidad de mayor fundamentación científica en las ciencias naturales, dando lugar al posterior desarrollo de las ciencias y al establecimiento de las primeras 'universidades de ciencias' o de investigación. El modelo institucional de 'universidad de élite' ha sido superado por las demandas sociales de continua expansión de la escolaridad superior, de tal manera que actualmente, en muchos países, tasas de cobertura superiores al 50% o 60% de jóvenes mayores de 18 años ha generado una gran diversidad de instituciones, con diversas funciones especializadas, y nuevas modalidades de aprendizaje. El concepto limitado, de educación 'superior', ha sido reemplazado por el nuevo concepto de educación 'terciaria', que implica la tendencia hacia una continua expansión (universalización) de la cobertura, y la consiguiente diversificación de la oferta de instituciones, programas y modalidades de aprendizaje. Actualmente, las principales universidades del mundo se encuentran sometidas a nuevas demandas y oportunidades derivadas de las posibilidades de la educación 'virtual', y de la creciente competencia de nuevas instituciones especializadas en la educación superior virtual. Otro importante vector de cambio es la fuerte tendencia de desplazamiento de la función de 'investigación' (básica y aplicada) hacia diversos tipos de instituciones especializadas en esa función (laboratorios, empresas, institutos y centros de investigación,...), muy diferentes de las tradicionales instituciones de educación superior. Finalmente, cabe señalar los cambios de índole institucional y curricular inducidos por los procesos de integración regional (CEE, NAFTA, MERCOSUR...), y por la creciente internacionalización de las relaciones e intercambios académicos y de información. "La cuestión más importante de la universidad actual es su adaptación a los cambios que la sociedad le exige, tanto en relación a las enseñanzas que imparte como a la investigación que realiza". (La Universidad 2.000. Informe Bricall. España. p. 2)

- ❖ ¿Cómo han sido evaluados los diversos aspectos positivos y negativos de las formas 'colegiadas' de gobierno?
- ❖ ¿Cuáles son los diversos criterios y procedimientos de elección de Rector u otras modalidades de autoridad unipersonal de gobierno?
- ❖ ¿Cuáles son los diversos criterios y modalidades de participación tanto del Estado como de intereses de la sociedad en el gobierno universitario?

Estos y otros interrogantes de investigación han generado un importante 'campo' de investigación interdisciplinaria sobre Gobierno y Gestión de las universidades, conformado por diversas asociaciones, *Journals* especializados, congresos, y una producción intelectual en rápido crecimiento.⁶³ Lo anterior implica una creciente 'racionalización' y formalización de este objeto de conocimiento, a través de la investigación, lo cual contrasta radicalmente con la práctica tradicional de politizar e ideologizar los temas de gobierno y gobernabilidad universitaria, por parte de gremios, sindicatos, intereses y movimientos políticos, generalmente carentes de base investigativa al respecto.

II. ESTUDIO SOBRE GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS COLOMBIANAS.

En los últimos dos años ha sido cada vez más evidente ante la opinión pública nacional la existencia de una profunda crisis de gobierno y gobernabilidad en la mayoría de las universidades públicas. En efecto, son bien conocidos los numerosos conflictos suscitados por el proceso de designación de Rector en diversas universidades: Distrital, Cauca, UIS, Pedagógica, Nacional, Surcolombiana, Córdoba, Cartagena, Antioquia, etc. En algunas de éstas dicho proceso ha estado acompañado de diversas manifestaciones violentas como paros, bloqueos de instalaciones, retención temporal de funcionarios, presiones y amenazas a la integridad física, etc. En otras, han primado diversas manifestaciones de violencia 'simbólica' en contra de determinados candidatos (epítetos; denigración de carácter y de género; hojas, letreros y pancartas descalificantes; prácticas de macartismo político, etc.). En otras, se han denunciado las presiones externas, tanto de intereses políticos y económicos locales como de organizaciones armadas de diverso signo. Así mismo, se ha denunciado el desconocimiento, por parte del CSU, de candidatos con mayor votación o favoritismo de los estamentos. En otras se han utilizado prácticas de la política tradicional, tales como compra de votos, tráfico de notas por votos, presiones académicas y laborales, etc. Por otra parte, fuertes crisis económicas en algunas universidades, como Univalle, han sido atribuidas a corrupción administrativa, abuso de poder, favoritismos y otras manifestaciones de mal gobierno institucional, que revelan un alto grado de debilidad e ineficacia de los órganos de participación colegiada en el gobierno.

Otro importante problema es la introducción al seno de las universidades de lógicas y prácticas de la lucha política por el acceso al poder. En este caso, el poder burocrático, económico, institucional y simbólico de la universidad pública (amparado por la autonomía) al servicio no necesariamente de intereses académicos y sociales generales, sino de diversos intereses personalistas, grupistas, partidistas o clientelistas. Surge entonces el espectro de la universidad pública como objeto y ambición de poder en sí mismo, para lo cual se justifican las diversas lógicas y

⁶³ Ver, por ejemplo: "International Seminar on University Governance and Management. Lectures". Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona, Junio 2.000.

prácticas de la lucha política por el poder: clientelismo, promeserismo, populismo, violencia, inmediatez, descalificación y macartización del adversario..., etc.

La creciente importancia de estos problemas motivó a COLCIENCIAS, en 1999, a organizar un primer estudio exploratorio sobre el tema, uno de cuyos principales objetivos era lograr su constitución como 'objeto' de estudio sistemático en las universidades públicas y privadas.⁶⁴

Una parte de este estudio consistió en la organización de un Seminario-Taller sobre el tema, con la participación de más de cuarenta (40) docentes, investigadores, directivos y representantes profesoriales de 27 instituciones de educación superior pública. Este evento, realizado en Agosto del 2000, se centró en el análisis de los siguientes cuatro (4) temas centrales:

A. la composición del CSU, su eficacia y legitimidad; miembros y cualidades requeridas; participación de representantes gubernamentales, del sector productivo, de ex-rectores, egresados, docentes y estudiantes;

B. criterios y procedimientos de elección de Rector y sus consecuencias sobre la vida universitaria;

C. conceptos de 'democracia universitaria';

D. propuestas de reforma al CSU, a su composición y al proceso de elección de Rector.

A continuación se presenta una síntesis analítica de las principales conclusiones de dicho Seminario-Taller:

A. Crítica a la actual composición del CSU, a su eficacia y legitimidad como principal órgano de gobierno universitario:

1. Con relación a la composición de los miembros del CSU se señala la 'sobrerrepresentación' del sector gobierno, tanto de nivel nacional como regional, lo cual tiene importantes implicaciones sobre el grado de control gubernamental sobre las instituciones y las consiguientes limitaciones a la autonomía universitaria.

En el caso de la Universidad Nacional participan tres miembros del Gobierno; dos representantes del Presidente y el Ministro de Educación; representación que es considerada redundante y desproporcionada. En otras universidades departamentales participan un representante del Presidente, otro del Ministro de Educación y el Gobernador. En ambos casos el sector Gobierno participa con tres miembros en un total de nueve que conforman el CSU.

De aceptarse la importancia de la participación del Gobierno en las principales decisiones de cada universidad; la que cuestionada por algunos como negativa e innecesaria, como será analizado más adelante; esta participación podría darse

⁶⁴ Este estudio, realizado con la colaboración de ASCUN, puede ser consultado en www.ascun.org.co/gobierno. Ver también: GOMEZ, V. M. "Gobierno y Gobernabilidad en las universidades públicas. Conceptos, problemas y agenda de investigación". ANALISIS POLITICO, No. 42, 2001. IEPRI-U.N.

eficazmente a través de un solo representante, a condición de altas cualidades intelectuales y académicas que le otorguen legitimidad y comunicabilidad *vis-a-vis* los pares académicos, y de claridad y organicidad en la política gubernamental sobre educación superior. La reducción a un solo representante gubernamental en el CSU permitiría, además, mayor diversidad y riqueza en la composición de los miembros de este órgano de gobierno, y reduciría los recelos sobre sobrerrepresentación y exceso de poder gubernamental en las universidades.

Es importante el debate sobre la deseabilidad de la participación gubernamental en las decisiones institucionales. Para algunos, esta participación limita significativamente la autonomía universitaria, es una forma de control gubernamental directo sobre las universidades públicas, adicional a otras diversas formas de control que ejerce por medio de la asignación presupuestal, regulaciones, evaluaciones e indicadores de desempeño. En lugar de esta participación directa en decisiones de gobierno institucional, es necesario fortalecer, más bien, la capacidad estatal de evaluación del desempeño y aporte social de las universidades, lo cual corresponde a la tendencia de superación del papel tradicional de Estado controlador a Estado evaluador.⁶⁵ El escenario deseable es una universidad autónoma, pero sujeta a criterios y procedimientos de evaluación y rendimiento de cuentas (*accountability*).

En Colombia, la participación del Gobernador en el CSU de universidades departamentales ha sido comúnmente justificada bajo el supuesto de que ésta redundará en mayor compromiso e interés de la administración departamental por el adecuado financiamiento de la universidad. Se argumenta que esta participación será cada vez más necesaria debido al proceso de descentralización administrativa, una de cuyas posibles implicaciones futuras será la financiación de la educación superior mediante las transferencias, lo que requerirá mayor conocimiento de y compromiso con la universidad regional. Los críticos de esta posición señalan que el compromiso económico con la universidad pública regional no depende del funcionario de turno sino de un complejo conjunto de factores socio-económicos y culturales, siendo uno de ellos la percepción social de la gobernabilidad de la institución, y de la pertinencia de la oferta educativa, además de la situación económica regional. Otros importantes actores intervinientes son la Asamblea Departamental, y líderes cívicos y políticos. Por estas razones se cuestiona el supuesto de la necesidad de participación del Gobernador en el CSU, a favor de otras modalidades de mayor y más cualificada participación de la comunidad regional en la definición de las políticas institucionales.

Por otra parte, respecto a las 'cualidades' de los representantes del sector Gobierno, se presenta comúnmente el problema de que su legitimidad es sólo de índole formal-burocrática, derivada de la Ley, pues no necesariamente estos representantes son personas de altas cualidades intelectuales y académicas, con conocimiento y experiencia cualificada sobre los complejos asuntos de la vida académica, y con capacidad real de contribuir eficazmente al gobierno institucional, por lo que su participación, en muchas ocasiones, es negativa para el desarrollo de la institución.

Lo anterior se evidencia en la participación de Gobernadores (o sus delegados) en el CSU. A estos cargos se accede mediante la acción política-electoral, la que tiene poco que ver con las cualidades intelectuales y académicas requeridas para tratar complejos asuntos académicos. Así mismo, los Ministros o Vice-Ministros de turno proceden de decisiones y trayectorias de índole política, y comúnmente desconocen, o conocen sólo superficialmente, la compleja problemática de la universidad pública, por lo que no pueden desempeñarse/comunicarse como 'pares' de sus colegas de origen académico en el CSU.

⁶⁵ DALE, R., "The State and the Governance of Education. An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship". En: HALSEY, A. H., et al. "Education. Culture, Economy, Society". Oxford U. Press, 1997. Pp. 273-282.

Igual afirmación es válida, en general, para los diversos representantes del Presidente. ¿Cuáles son los criterios y procedimientos para el nombramiento de estos representantes? ¿Quién y cómo evalúa su desempeño? En algunas universidades se han nombrado representantes presidenciales, en gran medida ignorantes de su objeto de representación, y de las leyes, normas, valores y criterios pertinentes, lo que los hace ilegítimos e ineficaces en el desempeño de su función. En otras, se han dado casos de representantes que han pasado mucho tiempo, inclusive años, sin interlocución con el o los presidentes o ministros de turno, sin orientaciones y parámetros de política universitaria. En otras, se presentan incongruencias, contradicciones y conflictos entre las decisiones del representante y las políticas o estrategias del gobierno. Estos últimos dos casos implican que la función de representación se realiza de manera unipersonal, subjetiva y arbitraria (por el carácter subjetivo y particularista de esta representación), lo cual genera importantes problemas de legitimidad y gobernabilidad. El significado de estas situaciones es la gran debilidad, arbitrariedad e ilegitimidad de esta función de representación, lo que pone nuevamente en tela de juicio la validez y deseabilidad de la actual composición de los CSUs en las universidades públicas.

La Ley 30 no define 'cualidades' específicas, de índole intelectual y académica para ser miembro del CSU, legitimando así la participación no-cualificada pero con legitimidad formal (legal, burocrática).

En muchos Departamentos, la participación del Gobernador en el CSU; y las consiguientes posibilidades/tentaciones de control sobre una institución de gran importancia económica, burocrática y simbólica;⁶⁶ ha generado diversas manifestaciones negativas de clientelismo, corrupción, violencia física y simbólica, luchas partidistas en la institución, su manipulación con fines electoreros; nombramientos políticos de miembros del CSU, Vicerrectores y Decanos, y la consiguiente subordinación y/o impotencia del Rector; todo lo cual ha tenido profundas consecuencias negativas sobre el desarrollo académico de las instituciones, su calidad y pertinencia, y sobre la imagen social que se forma sobre la universidad pública.

Este es un tema de creciente importancia para el futuro de la universidad pública pues el continuo deterioro de su imagen legitima las políticas gubernamentales de reducción del subsidio a la oferta, a favor de mayores subsidios a la demanda y de mayor competencia por recursos públicos entre universidades públicas y privadas.

Dada la poca legitimidad intelectual/académica de muchos representantes gubernamentales, y su escaso conocimiento y experiencia sobre el objeto de su representación, es evidente la debilidad e incapacidad intrínseca del CSU para la toma de decisiones estratégicas en beneficio de la universidad pública. Este factor de ineficacia e incompetencia, derivada de la actual composición del CSU es un poderoso argumento a favor no sólo de una nueva composición de este órgano de gobierno sino de alternativas a él.

⁶⁶ En la mayoría de las regiones del país la universidad pública es la principal institución social, en términos de empleos, presupuesto y poder simbólico. En algunos Departamentos, el presupuesto de la universidad pública regional es mayor que el presupuesto departamental, por lo cual la búsqueda del control sobre la universidad se constituye en importante objetivo de diversos intereses políticos regionales, en los que tiene escasa importancia la función educativa y académica de la universidad.

Finalmente, es importante preguntarse sobre la evaluación del desempeño de estos representantes gubernamentales. ¿Son evaluados? ¿Quién y cómo los evalúa? ¿Ante quién son responsables por sus acciones u omisiones? ¿Hay responsabilidad social o impunidad en el ejercicio de la representación?

Es claro al respecto que la comunidad universitaria; principal víctima o beneficiaria del desempeño de determinado representante; carece tanto de autoridad formal como de procedimientos de seguimiento, evaluación y control del desempeño de estos miembros decisorios de política universitaria. Esta carencia es una afrenta vergonzosa a la construcción de gobierno democrático en la universidad, pues gobierno sin rendición de cuentas (*accountability*) individual y colectiva, no es democrático. Con este propósito, es necesario que las sesiones del CSU sean abiertas a la comunidad universitaria, las Actas disponibles oportunamente y que, como es común en Congresos y Parlamentos, se apliquen procedimientos de seguimiento y evaluación del desempeño de cada miembro del CSU: propuestas, iniciativas, trayectoria y perfil de su votación, etc.

2. Respecto a la participación de representantes del llamado 'sector productivo', se encuentra un gran consenso sobre la naturaleza inorgánica y altamente heterogénea de los diversos y numerosos tipos de empresas e intereses económicos, genéricamente cobijados bajo el término impreciso y carente de significado concreto, de 'sector productivo'. En este contexto, es altamente arbitraria e ilegítima la representación de un sector que, por su inorganicidad y heterogeneidad interna intrínsecas, no puede ser representado.

En algunas universidades, esta representación se le otorga, arbitrariamente, a determinado gremio o subsector, como el industrial, por ejemplo; excluyendo o ignorando a otros diversos subsectores o actividades de la vida económica, como el agropecuario, los servicios modernos, el comercio, las pequeñas y medianas empresas, etc.

Para los supuestos 'representantes' de la actividad económica se aplican plenamente los conceptos anteriores sobre la necesidad de mayores cualidades intelectuales y académicas, de conocimiento y experiencia sobre la especificidad de la universidad pública, y de evaluación de su desempeño.

Aun bajo el supuesto, altamente improbable, de que un sector tan heterogéneo y en el que existen grandes divisiones, contradicciones y luchas internas generadas por la competencia en el mercado, pudiera generar una visión estratégica sobre la universidad pública que sirviera de marco de referencia para su representación en la toma de decisiones en el CSU, aun en ese caso hipotético, dicha visión no legitimaría su participación decisoria en políticas universitarias que deben estar siempre referidas a criterios y objetivos de índole universalista.

Sin embargo, es fundamental la función consultiva y propositiva que diversos tipos de empresas y subsectores productivos pueden ofrecer a la universidad. Existen al respecto, en la experiencia internacional, diversos esquemas y modalidades a través de los cuales la universidad puede consultar y recibir; tanto de la actividad económica como de otros sectores sociales; ideas, propuestas, solicitudes, convenios, proyectos conjuntos, etc. Lo importante es fortalecer la función consultiva y propositiva de diversos sectores, gremios y empresas de la vida económica, en lugar del actual

esquema de representación selectiva, arbitraria y subjetiva en el máximo órgano decisorio de política universitaria.⁶⁷

3. Referente a la participación de ex-rectores y egresados, ninguno de estos grupos tiene organicidad y coherencia internas. Entre los ex-rectores pueden encontrarse grandes diferencias y contradicciones sobre diversos temas de política universitaria. ¿A quién representa el ex-rector de turno en el CSU? ¿A sí mismo, a su posición particular, a sus aliados internos, aprovechando su cuarto de hora? ¿Cuáles son los criterios y procedimientos para la designación del ex-rector representante de turno? ¿Qué esquemas y procesos de seguimiento, evaluación y control existen sobre su desempeño? ¿A quién le rinde cuentas? ¿Ante quién es finalmente responsable de su desempeño?

Problemas e interrogantes similares son válidos para el representante de los egresados, de quienes se espera y requiere un alto grado de participación, de índole consultiva y propositiva, sobre todos los asuntos de la universidad, pero cuya participación decisoria en el CSU es arbitraria e ilegítima por las razones ya planteadas.

4. Los principales estamentos de la comunidad universitaria (estudiantes y docentes) participan en las decisiones de política institucional a través del sistema de 'representación' en el CSU: un representante de cada uno de estos estamentos. La calidad y legitimidad de esta representación son entonces esenciales en la construcción de la democracia universitaria.

4.1. Sin embargo, se presentan numerosos problemas alrededor de los criterios y procedimientos de elección, seguimiento, evaluación y control de dichos representantes. En el contexto de un estamento docente altamente atomizado, disperso, desorganizado, individualizado, aislado en numerosos departamentos y facultades que funcionan comúnmente como compartimientos estancos respecto a otras unidades académicas, y carente además de conocimiento analítico suficiente tanto sobre el presente como sobre el futuro deseable de la institución, de manera ritual, cada cierto tiempo, se activa el mercado político de elección de representantes al CSU. Se postulan entonces algunos candidatos, principalmente los que cuentan con algún apoyo de gremios, asociaciones y grupos políticos, y se efectúa una rápida campaña electorera, comúnmente basada en asambleas masivas, cuyo formato comunicativo selecciona y limita a la audiencia.

En efecto, muchos docentes no asisten a asambleas ni reuniones masivas pues éstas no permiten la comunicación reflexiva y analítica sobre los complejos problemas universitarios. Por otra parte, asambleas y reuniones masivas atraen selectivamente a activistas gremiales y políticos que encuentran en éstas el medio adecuado para la divulgación de sus ideas. Los resultados de este proceso son muy dicentes: en la mayoría de las universidades es muy baja la participación de docentes en estos comicios, lo cual limita significativamente la representatividad y legitimidad del representante elegido. Es alta la apatía, indiferencia y escepticismo respecto a este ritual de representación formal en el CSU. En muchas universidades el representante es elegido por un pequeño porcentaje del estamento docente. Sin embargo, el

⁶⁷ En las universidades españolas, por ejemplo, el Consejo Social es el órgano encargado de asegurar la participación de intereses y necesidades de diversos sectores sociales en el gobierno universitario. En muchas universidades de diversos países son comunes programas específicos de articulación entre la institución y el sector productivo, de carácter consultivo, propositivo y colaborativo y sin ninguna pretensión de participación directa en las decisiones de gobierno institucional.

procedimiento formal de elecciones le otorga representatividad general. Posteriormente, una vez elegido el representante, los docentes carecen de mecanismos eficaces de seguimiento, evaluación y control de su desempeño, lo que profundiza aún más la apatía e indiferencia generalizadas sobre la representación profesoral en el CSU.

Esta evaluación podría realizarse mediante la implementación de la propuesta de hacer públicas las deliberaciones del CSU, la divulgación de las Actas y el establecimiento de sistemas de seguimiento del desempeño del representante: iniciativas, propuestas, trayectoria de votación, comunicación con sus representados, etc., como sucede en otros órganos colegiados como Congresos y Parlamentos.

A manera de hipótesis o interrogantes de investigación:

❖ ¿Cuál es el efecto de los procesos descritos de elección de representante sobre su perfil intelectual, académico y político? ¿Privilegian estos procesos a activistas gremiales y políticos, sobre académicos no comprometidos con gremios o grupos particulares?

❖ ¿Qué formas alternativas de elección y representación podrían sugerirse?

❖ ¿Qué nuevas formas de organización y comunicación del cuerpo docente serían necesarias para lograr una representación orgánica y representativa, en lugar de personalista?

4.2. La problemática anterior sobre la representación profesoral es igualmente aplicable a la representación estudiantil, con el elemento adicional de cuestionamiento sobre la conveniencia y deseabilidad de que este cuerpo; también heterogéneo, disperso y de carácter temporal; participe con poder decisorio en la política institucional.

En el contexto internacional, en muchas universidades se considera que el carácter temporal y pasajero del cuerpo estudiantil no le otorga legitimidad ni cualificación para tomar decisiones de política universitaria, muchas de las cuales requieren un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Como alternativa, se estimulan diversas formas tanto de participación propositiva como de autogestión del estudiantado, en diversos asuntos académicos, de bienestar, programación cultural y recreativa, etc., las que se consideran altamente formativas de la capacidad analítica, evaluativa y proactiva, y que conducen a una mayor participación –y más cualificada– que la tradicional ‘delegación’ pasiva de responsabilidades en ‘representantes’ lejanos. Diversas modalidades de organización autogestionada constituyen un importante medio pedagógico en la formación tanto de la responsabilidad cívica, como de las competencias básicas (comunicativas, organizativas, colaborativas...) esenciales en el desempeño profesional.

5. Los diversos problemas hasta aquí analizados señalan entonces una gran debilidad interna en el CSU, máximo órgano de gobierno en las universidades públicas, intrínseca a las carencias y problemas derivados de la composición de sus miembros, que limita significativamente la calidad y eficacia de su función de gobierno institucional: identificación de visión objetivo, futuro deseable, planeación estratégica y evaluación del logro de metas en congruencia con visión estratégica.

Estas carencias permiten cuestionar, en general, la calidad y pertinencia de criterios e información utilizados en la toma de decisiones. En muchas universidades ha sido evidente la incapacidad del CSU para desempeñar sus función de gobierno: tradicionalismo, inercialidad, conservadurismo y ausencia de innovaciones en las decisiones; improvisación, subjetividad y ausencia de estudios y evaluaciones de base como soporte racional de decisiones, incapacidad de definición de la visión objetivo de la institución; énfasis en asuntos económicos y administrativos, y relegación o subvaloración de los asuntos académicos cualitativos que constituyen la esencia de la universidad... Todo esto con profundos efectos negativos sobre la institución en particular y sobre la educación superior pública en general: instituciones inerciales, con escasa capacidad de adaptación e innovación, con creciente pérdida de calidad educativa y pertinencia social, con imagen social altamente deteriorada, e incapaces de competir con universidades privadas, por recursos de investigación e inversión, matrículas y estatus social y educativo.

B. Respecto a la homogeneización de una única forma de gobierno determinada por la Ley 30.

A pesar de los graves problemas del CSU y de su composición, y de sus consecuencias negativas sobre el gobierno universitario, causa gran sorpresa la muy escasa reflexión crítica al respecto realizada en las universidades públicas y la poca capacidad de propuesta de alternativas de gobierno. Esta comunidad universitaria ha sido eminentemente pasiva, conformista y acrítica frente a la homogeneización de una única forma de gobierno (órganos, composición, funciones...) definida por la Ley 30. No se ha cuestionado ni la validez ni la deseabilidad de dicha homogeneización, ni sus consecuencias sobre la autonomía y el gobierno universitario. Tampoco han sido estudiadas ni analizadas diversas formas alternativas de gobierno universitario, en función de principios de autonomía, democracia y pertinencia social de las instituciones.⁶⁸

El evidente desinterés y alejamiento de la comunidad académica respecto al gobierno universitario, podría explicarse como el efecto negativo de la imposición externa de una forma homogénea de gobierno, con grandes carencias de legitimidad y representatividad en su composición, que no rinde cuentas (no es 'responsable') ante la comunidad académica ni es evaluada por ésta, todo lo cual genera la imagen negativa de una forma de gobierno ajena, alejada, poco legítima y en gran medida incompetente e ineficaz en la función de gobierno.

Esta misma forma de gobierno universitario ha prevalecido en el país durante más de treinta años. La manera como la Ley 30 definió la composición del CSU, particularmente en la sobrerrepresentación del sector gubernamental, le confiere a éste mayor influencia y control sobre las decisiones universitarias, para lo cual era necesaria la imposición homogénea de este órgano de gobierno y sus criterios de composición interna. Sin embargo esto representa una importante limitación/restricción a la autonomía universitaria pues un atributo básico de ésta es la capacidad institucional de autodefinición de aquella forma de gobierno que considere

⁶⁸ Es significativo mencionar aquí que la mayoría de participantes en el Seminario-Taller sobre Gobierno y Gobernabilidad expresaron que nunca habían cuestionado el contenido de la Ley 30 ni habían pensado en formas alternativas de gobierno. Su marco conceptual de referencia sobre el tema de gobierno universitario había estado siempre enmarcado en los Artículos 62 a 69 de dicha Ley. Otro indicador significativo de esta ausencia de pensamiento crítico y propositivo sobre el gobierno universitario se refleja en que ninguna de las 60 ponencias del reciente IV Congreso de Profesores de la Universidad Nacional (mayo 1999) se refirió a alternativas al actual sistema de gobierno de la institución. Ver. Dueñas, G. (compiladora). "UN proyecto público. Debates". U. N. Bogotá, 1999.

más adecuada a sus tradiciones, necesidades y metas. Esto no implica el surgimiento de formas autárquicas y particularistas de gobierno pues es necesaria la vigencia de algunos criterios generales, universalistas (como la participación del Estado y de diversos sectores sociales), que enmarquen las formas alternativas de gobierno. De esta manera, en lugar de una sola forma homogénea de gobierno para todas las instituciones, surgirían diversas formas y modalidades de gobierno; enmarcadas en criterios generales, universalistas; generando así posibilidades de emulación y análisis comparativo sobre las respectivas implicaciones de legitimidad y gobernabilidad, y de capacidad institucional de adaptación e innovación.

Sin embargo, caben los siguientes interrogantes:

- ¿Qué habría sucedido en la universidad pública, en los últimos años, de haber sido posible la constitución de diversas formas de gobierno universitario? Esta diversidad hubiera generado procesos positivos de emulación, contrastación y aprendizaje mutuo?
- O, por el contrario, hubiera reforzado los particularismos y localismos, el aislamiento institucional en poder de los micropoderes internos y mayor control de éstos sobre la institución?

C. Designación de Rector y ‘consulta popular’.

En la Ley 30, la designación del Rector es función del CSU. Según el Artículo 66 en los criterios y procedimientos de elección de Rector se deberá “...prever la participación democrática de la comunidad académica..”, según los Estatutos de cada universidad. En la Ley no se hace mención alguna del procedimiento de ‘consulta popular’ en la elección de Rector. Este procedimiento ha sido adoptado en la mayoría de universidades públicas en virtud de la interpretación dada al criterio de ‘participación democrática’ enunciado en el Artículo 66. Cada universidad ha definido; en función de sus tradiciones y ‘cultura institucional’; sus propios criterios, requisitos y procedimientos de postulación de candidatos, incluyendo el grado y calidad de participación de los diversos grupos o estamentos universitarios (consulta directa o indirecta, voto unitario o ponderado, según se trate de docentes, estudiantes o personal administrativo).

Este proceso de ‘consulta popular’, y sus diversas consecuencias sobre la vida universitaria, se ha convertido en uno de los temas más importantes y controvertidos en las universidades públicas. Mientras para algunos esta ‘consulta’ es considerada como una auténtica expresión de democracia participativa, para otros es una desafortunada introducción al seno de la vida universitaria, de lógicas y prácticas de la lucha política e ideológica electorera, con profundas consecuencias negativas para la universidad pública: politización y división interna, clientelismo y corrupción, inestabilidad, relegación de lo académico a lo político, visión de la rectoría y de cargos académicos –por tanto de la universidad- como objeto de poder político, etc.⁶⁹

⁶⁹ Ya ha sido anteriormente señalado cómo el proceso de consulta popular en la elección de Rector, en diversas universidades públicas (Cartagena, Córdoba, Atlántico, Distrital, Cauca, Industrial de Santander, Pedagógica, Nacional, Surcolombiana, etc.), ha generado recientemente numerosos conflictos, acompañados de diversas manifestaciones violentas como paros, bloqueos de instalaciones, retención temporal de funcionarios, presiones y amenazas a la integridad física, violencia ‘simbólica’ contra determinados candidatos, y presiones externas, tanto de intereses políticos y económicos locales como de organizaciones armadas de diverso signo.

La 'consulta popular' es mucho más que un mecanismo de 'consulta' de preferencias de los diversos estamentos entre varios candidatos. En realidad es un importante mecanismo de presión sobre el CSU para la designación de aquel candidato con el mayor número de votos, de tal manera que su no-designación genera importantes problemas de legitimidad y gobernabilidad, lo que se ha evidenciado recientemente en varias universidades. Este importante 'poder simbólico' de la consulta hace que ésta se convierta en campo de lucha político-electoral entre los diversos aspirantes al cargo de Rector, todo lo cual implica propaganda, movilización, manejo de imagen, equipo de apoyo y cada vez más recursos para financiar la campaña.⁷⁰ De esta manera, la competencia por la consulta popular en las universidades se parece cada vez más, en su forma y en sus medios, a cualquier campaña electoral por cargos de elección popular.

En este contexto, los complejos asuntos académicos, que requieren una visión estratégica y un largo horizonte de tiempo, no son los temas prioritarios de campaña, son comúnmente relegados por otros asuntos más inmediatos, reivindicacionistas, y de mayor valor electoral; generalmente de índole económica, laboral o administrativa; sobre los cuales se construye la imagen –y el atractivo- del candidato. No es sorprendente entonces que en muchas universidades, los mejores candidatos académicos, y sus respectivas propuestas cualitativas, no reciban el respaldo de la consulta popular, la que prefiere a candidatos cuyas propuestas prometan reivindicaciones inmediatas, mayor autonomía frente al Estado y mayores demandas de aumento del presupuesto público para la universidad. El resultado de este proceso electoral se expresa en 'proyectos de gobierno' con grandes carencias en lo sustantivo del desarrollo académico institucional.

Es entonces válido interrogarse sobre la calidad y competencia de los nuevos rectores elegidos en este proceso electoral. ¿Resultan elegidos los candidatos con mayor visión de futuro sobre la universidad, con mayor capacidad de liderazgo académico, con mayor capacidad de representación de la universidad ante la sociedad y el mundo académico externo o, más bien, son elegidos aquellos con propuestas de mayor aceptación 'popular'?

Por otra parte, en esta contienda electoral y en el afán de ganar la consulta popular, en muchas universidades se han utilizado diversos medios contrarios al *ethos* académico, como la descalificación y macartización de determinados candidatos,⁷¹ amenazas a la integridad física del candidato o su familia, compra de votos, tráfico de notas por votos, promeserismo populista, etc., todo lo cual degrada significativamente la tradición del libre y racional examen y debate, así como las relaciones entre docentes, ahora más divididos y polarizados entre diversos grupos político-electorales.

Ya ha sido mencionado cómo estas prácticas de la lucha política generan efectos profundamente negativos en el seno de las universidades: polarizan, dividen y antagonizan a docentes entre sí; generan desconfianza, recelo e incomunicación entre los docentes, ya de por sí atomizados y desarticulados; excluyen de la participación a quienes cuestionan dichas prácticas, y favorecen la participación de los activistas gremiales y políticos, conformando así un proceso de autoselección sesgado a favor

⁷⁰ Un ex-candidato a Rector en una importante universidad pública, al retirarse de la contienda se quejaba de no contar con la maquinaria y los grandes recursos económicos necesarios para su campaña.

⁷¹ Por ejemplo, mediante la utilización de epítetos, pancartas, volantes y grafiti, dirigidos a determinado candidato.

de estos últimos, razón por la cual muchos designados no son los mejores ni más capaces; desestimulan el análisis racional y argumentativo de problemas complejos y subordinan la dimensión académica a los intereses políticos.

Se evidencia entonces una profunda crisis en el actual sistema de postulación y designación de Rector en las universidades públicas, que ha generado graves problemas de legitimidad y gobernabilidad en algunas, con grave deterioro de su calidad académica, y que ha afectado negativamente su imagen ante la sociedad y el Estado, lo cual refuerza las actuales tendencias de política educativa orientadas a disminuir el subsidio público a la oferta (instituciones) en favor de diversas modalidades de subsidio a la demanda.

Esta situación cobrará mayor importancia y gravedad en el próximo futuro, por lo que es urgente realizar una profunda evaluación cualitativa de los actuales criterios y procedimientos de elección de Rector en las universidades públicas, y la formulación de esquemas alternativos.

D. Democracia universitaria

El tema de 'democracia universitaria' subyace a lo largo de todos los temas anteriores. Es un tema altamente polémico, definido según las preferencias y supuestos ideológicos de cada uno. Sin embargo, es posible identificar dos grandes posiciones al respecto:

1. Democracia entendida como autonomía autorreferida a la institución y control de ésta por la comunidad universitaria mediante la participación directa. En esta concepción se privilegia el papel y poder de los actores internos, endógenos, sobre los externos (Estado, sociedad..) y se reivindica un concepto radical de autonomía interna, autorreferida, muy cercana a la independencia o autarquía. En algunas universidades ha sido propuesta la concepción de la universidad como una pequeña 'república', cuyos ciudadanos –la comunidad universitaria- tienen el derecho democrático de elegir a sus autoridades de gobierno y académicas, sin injerencia de actores y poderes externos. Una versión más radical de esta 'democracia' postula que la universidad es de sus miembros, le pertenece a ellos, y que la democracia participativa implica la elección popular y directa de todas sus autoridades académicas, incluyendo Decanos y jefes de departamento, por votación unitaria (de docentes, estudiantes y personal administrativo) sin ponderaciones consideradas antidemocráticas y elitistas. En esta concepción de democracia participativa interna se rechaza la participación en el gobierno universitario de representantes de actores y poderes externos a la institución, por no ser elegidos democráticamente y por representar intereses externos (gobierno, sector productivo, por ejemplo), antagónicos a la independencia y autonomía de la universidad.

Según esta concepción, muy difundida en universidades públicas, los graves problemas aquí estudiados de gobierno y gobernabilidad en éstas, se derivan esencialmente de formas de gobierno antidemocráticas que impiden el logro de la democracia participativa directa en el gobierno universitario, cuyo ideal es la elección directa y por voto unitario de todas las autoridades de gobierno y académicas, de lo cual se espera el logro de alta legitimidad y gobernabilidad institucional.

2. Otra concepción de la democracia universitaria se inscribe en la lógica de la democracia 'representativa o delegada', por la cual, determinados órganos de

gobierno o de representación, democrática y legítimamente constituidos (como el Consejo Académico..), pueden asumir funciones como la elección de Rector, sin necesidad de acudir a la consulta popular, negando así la necesidad de la democracia participativa directa, de igual manera como se delega la elección de Primer Ministro en Parlamentos elegidos democráticamente. La legitimidad de la elección de éste se deriva de la del Parlamento en sí mismo.

Por otra parte, la democracia participativa directa comúnmente se da –o puede darse- ampliamente a nivel de cada unidad académica de base (departamento, centro, instituto, facultad...), y se delega en órganos representativos (Consejo de Facultad, Consejo Académico), los que podrían asumir legítimamente la función de elección de Rector.

En esta concepción, son necesarias diversas reformas en la composición y cualidades de los miembros actuales del CSU, que le den mayor legitimidad y gobernabilidad a este órgano de gobierno, y que aseguren una participación cualificada de las necesidades e intereses de la sociedad, externas a la institución.

Es necesario, sin embargo, continuar profundizando sobre el estudio del complejo tema de la democracia universitaria. A manera de interrogantes: ¿Qué significa el concepto y la práctica de 'democracia' en una institución *sui generis* como la universidad? Hasta qué punto su función intrínseca de generación y divulgación de conocimientos, y su *ethos* de libertad y autonomía intelectual individual y colectiva, tanto respecto al Estado como a otros poderes sociales, determinan *per se* el tipo de democracia, de participación y de gobierno en la universidad?

E. Reformas al actual gobierno universitario:

A lo largo del Seminario-Taller se evidenció un claro consenso general sobre la necesidad de reformas a la composición actual del CSU y en las cualidades requeridas de sus miembros:

1. Se cuestiona la necesidad y deseabilidad de la 'sobre-representación' del sector gubernamental, la que puede ser reducida a un solo representante, del que además se requieren altas cualidades intelectuales y académicas que le otorguen legitimidad real *vis-a-vis* sus otros pares o interlocutores provenientes de la comunidad académica.

Otra posición al respecto, cuestiona la participación del sector gubernamental en decisiones de política institucional, por la evidente limitación de la autonomía que esto implica. En su lugar se plantea la necesidad de que tanto las universidades como el Estado fortalezcan y cualifiquen sus respectivas capacidades de evaluación y rendimiento de cuentas.

2. Se cuestiona, además, la representación del sector productivo, de los ex-rectores y egresados, quienes pueden asumir nuevas y más productivas funciones consultivas y propositivas, mediante diversos mecanismos comunes en muchas universidades.

3. Con relación a la representación del cuerpo estudiantil se encuentran dos posiciones opuestas:

❖ La que considera que éste no debe participar en decisiones del máximo órgano de gobierno universitario, debido a su carácter temporal en la universidad y a la carencia de las altas cualificaciones intelectuales y académicas requeridas de la función de gobierno. En su lugar, deben diversificarse y fortalecerse las oportunidades de participación propositiva y de autogestión, en diversos ámbitos de la vida universitaria, lo cual constituye una valiosa experiencia generalizada de formación de cualidades de liderazgo, participación, trabajo colaborativo, iniciativa y responsabilidad en la toma de decisiones, cualidades esenciales en la formación integral del futuro profesional o científico.

❖ La que defiende el esquema actual de elección de representante estudiantil al CSU, independientemente de los problemas ya señalados de legitimidad y representatividad, por considerar que éste es un esquema democrático y de formación de la capacidad de liderazgo en los estudiantes elegidos representantes.

4. Con relación a la representación profesoral es necesario crear formas alternativas de organización profesoral, capaces de generar e integrar propuestas y visiones objetivas de la universidad por parte del cuerpo docente, de tal manera que la función del representante al CSU esté claramente enmarcada en el logro del mandato y visión explícitas del cuerpo docente, eliminando así el alto grado de arbitrariedad y subjetividad de esta función, generadas por el actual proceso imperfecto de elección de representantes. Por ejemplo, podría conformarse un Senado o Congreso de Profesores (a manera de los 'faculty senate' de universidades norteamericanas), constituido por determinados ratios de número de profesores, paralelo al Consejo Académico e independiente de éste, con la función de generar diversas propuestas sobre la vida académica de la universidad. De este cuerpo colegiado sale un representante orgánico al CSU, con mandato, programas y obligaciones claramente definidas respecto al cuerpo colegiado, y responsable ante éste.

- La actual propuesta de 'claustros' y 'colegiaturas' de docentes, que se adelanta en algunas universidades públicas, es otra estrategia de organización e integración orgánica del cuerpo docente, con el propósito de cualificar y potencializar su participación proactiva en la toma de decisiones institucionales,.

5. En todos los países se presenta el importante problema de la composición de los miembros del máximo órgano de gobierno universitario, con relación a su legitimidad y eficacia. En el caso del CSU el problema reside en lograr un adecuado equilibrio entre los representantes de la comunidad académica interna y los diversos actores, poderes, intereses y necesidades externas, comúnmente definidos de manera ambigua y genérica como 'lo social', externo a la universidad.

Sin embargo, dada la gran variedad y heterogeneidad de dimensiones que lo componen, surgen diversos interrogantes: a cuál(es) otorgar representación en el gobierno? ¿A cuál(es) excluir? ¿Por qué razones? ¿Cómo puede legitimarse la participación de unos y la exclusión de otros? ¿Cuáles son los ámbitos y dimensiones de lo social externo, de mayor relevancia para el gobierno universitario? ¿Convendría, más bien, un gobierno de 'notables', elegidos meritocráticamente por su tradición de pensamiento creativo sobre la universidad?

Sobre este importante problema no hay respuestas unívocas. Es un tema de permanente discusión y experimentación en muchas universidades en el mundo. Es necesario conocer y evaluar diversas experiencias, a la luz de criterios de legitimidad, gobernabilidad y eficacia en la función de gobierno.

Una importante función del gobierno universitario es lograr un alto grado de pertinencia de la institución en relación a las características y necesidades de la sociedad de la que deriva su sustento. Con este propósito es necesario el establecimiento de diversas estrategias de consulta, diálogo, elaboración de propuestas e iniciativas, entre la universidad y diversos sectores sociales, organizaciones, empresas, regiones, etc., que representan las diversas necesidades y dimensiones de la sociedad y la economía. En realidad, esta es una de las principales funciones que debe desempeñar la extensión universitaria, entendida como relación proactiva y colaborativa con diversos sectores y necesidades sociales (comunidades, regiones, instituciones, organizaciones, grupos sociales, etc.), mediante los cuales la universidad adquiere un amplio conocimiento de las necesidades y expectativas sociales respecto a su acción institucional. Esta es una estrategia eficaz de promoción y fortalecimiento de la función consultiva y propositiva de los sectores externos, como insumos valiosos para las decisiones de gobierno, en lugar del actual esquema por el que se le otorga poder decisorio en el CSU a unos supuestos 'representantes' de la sociedad (como del sector productivo y egresados), esquemas cuyas limitaciones ya han sido analizadas en este estudio.

6. Independientemente de los cambios que se efectúen en la composición y cualidades de los miembros del CSU, una condición básica de legitimidad y responsabilidad social, es el rendimiento de cuentas (accountability) tanto a nivel individual como colectivo. Esto implica el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño de cada miembro en particular y del CSU en su conjunto, como es práctica común en los diversos órganos colegiados con responsabilidad pública. Es además necesario hacer públicas las sesiones del CSU y divulgar sus Actas, en busca del mayor grado de transparencia y responsabilidad en este órgano de gobierno.

7. Con relación a la elección de Rector se presentan dos posiciones divergentes que reflejan visiones opuestas sobre la democracia en la universidad:

❖ La que preconiza la necesidad y deseabilidad de la democracia participativa directa, con elección por voto unitario de los miembros de la comunidad universitaria, de todas las autoridades de gobierno y académicas, incluyendo decanos y jefes de departamento.

❖ La que analiza críticamente los diversos efectos negativos generados en las universidades públicas por la politización del actual sistema de elección de Rector, y que propone delegar dicha función en un órgano altamente legítimo y representativo, como el Consejo Académico, o como el Senado de Profesores que ha sido propuesto. Los candidatos podrán ser internos o externos a la institución, pues el criterio significativo no es la institución de origen sino las altas cualidades de los candidatos, así como el conocimiento y experiencia en los complejos asuntos de la universidad pública.