

Tipología de las Universidades Colombianas y Características de su Gobierno Corporativo, Una Revisión Desde sus Estatutos

Francisco Anibal Ganga Contreras ¹
Eduardo González Gil ²

RESUMEN

Describir los tipos de universidades que integran el sistema universitario de Colombia y las particularidades más relevantes en su estructura de gobierno corporativo, compuesta por el Máximo Cuerpo Colegiado (MCC) y el Rector o actor ejecutivo superior de la organización universitaria, es el objetivo central del trabajo. Se consideraron 83 estatutos orgánicos de las Instituciones de Educación Superior (IES) con carácter académico de universidad. **Se analizaron variables relacionadas con distribución y presencia en el país, campos de acción y programas académicos**, naturaleza jurídica, aseguramiento de la calidad, órganos de gobierno y el Rector. Los resultados muestran una diversidad de órganos de gobierno que se diferencian dada su definición y funciones tanto en lo colegiado como en las autoridades personales, aspectos que se relacionan con las tipologías encontradas. Se concluye que urge establecer un criterio común capaz de orientar las prácticas de un buen gobierno en las IES en el marco de su autonomía, que aborde los conflictos de interés, que articule la relación de cobertura y calidad, que promueva la cualificación de los equipos gerenciales para la gestión universitaria, el fomento de la meritocracia en los procesos de selección, la definición de funciones en los MCC y la participación de todos los grupos de interés, internos y externos, de la comunidad universitaria.

Palabras Clave: Gobierno Corporativo; Gobernanza Universitaria; Gobierno Universitario; Educación Superior.

¹ Dr. en Gestión Estratégica y Negocios Internacionales, Universidad de Sevilla-España. Consultor Internacional y Profesor Titular del Departamento de Educación de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá-Chile. <https://orcid.org/0000-0001-9325-6459>. franciscoganga@academicos.uta.cl.

² Doctor en Administración de Empresas (c). Investigador asociado de la red iberoamericana de gobernanza universitaria, miembro de los grupos de investigación socio humanista en derecho y en gobernanza universitaria de la universidad Santo Tomás, Colombia. <https://orcid.org/0000-0002-7692-1020>. eduardo.gonzalez@usantoto.edu.co.

Las universidades son instituciones centenarias (e incluso milenarias) que históricamente han desempeñado un rol crucial en el progreso de las sociedades que las cobijan. En este orden de cosas, y con el nítido fin de lograr cumplir apropiadamente su papel, éstas deben asumir una serie de imperativos estratégicos, dentro de los cuales sobresalen los de carácter organizacional, tales como la administración y su respectivo gobierno, elementos que podrían ser sindicados como factores nucleares.

Investigar acerca del gobierno y la gobernanza de las universidades constituye hoy por hoy un tópico muy significativo, dado el ritmo acelerado y el acrecentamiento de las responsabilidades de estas entidades educativas, paralelo al surgimiento de las demandas que emanan profusamente desde los diferentes grupos de interés. En tal sentido pudiesen abordarse múltiples temas: los sistemas de financiamiento, las estructuras, las tipologías, los niveles de autonomía, la forma de generación de las autoridades, etc.

Contextualizando la problemática al caso de Colombia, hay que comenzar reconociendo que la Constitución Política del país de 1991 (El Congreso de Colombia 1991), en su artículo 69, garantiza la autonomía universitaria e indica que las IES: “Podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”. Aspecto que desarrolla la Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992) en su artículo 29 que describe el campo de acción de dicha autonomía y entre otros aspectos enuncia: “Darse y modificar sus estatutos; Designar sus autoridades académicas y administrativas...”

A partir del postulado subyacente en la autonomía universitaria, mediante el cual las IES funcionan mejor si se les permite autogobernarse, sería oportuno conocer cómo las instituciones con carácter académico de universidad entienden sus procesos organizacionales y expresan su identidad corporativa en sus estatutos, visto que, “la estructura de gobierno tiene una alta incidencia en el cumplimiento de los objetivos y el buen funcionamiento de las IES” (Abondano, Dávila, and Vásquez 2012, 26).

Considerando el escenario descrito preliminarmente, este trabajo se ha planteado como propósito central, describir los tipos de instituciones del sistema universitario de Colombia y las características más relevantes en su estructura de gobierno, particularmente las que tienen que ver con sus Máximos Cuerpos Colegiados (MCC³) y el Rector (Máximo Directivo).

³ Esta abreviatura fue utilizada inicialmente en el trabajo: Análisis preliminar del gobierno universitario chileno (Ganga-Contreras 2005).

Desde el punto de vista metodológico, se realizó una investigación descriptiva que utiliza fuentes secundarias, lo que implicó la revisión de estatutos orgánicos y reportes del sistema de información del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

La organización del contenido se desarrolla en dos momentos: en primer lugar, se presenta el contexto de la Educación Superior; se describe la tipología de las universidades y se caracteriza su estructura de gobierno; finalmente se brindan recomendaciones inherentes a los hallazgos de la investigación.

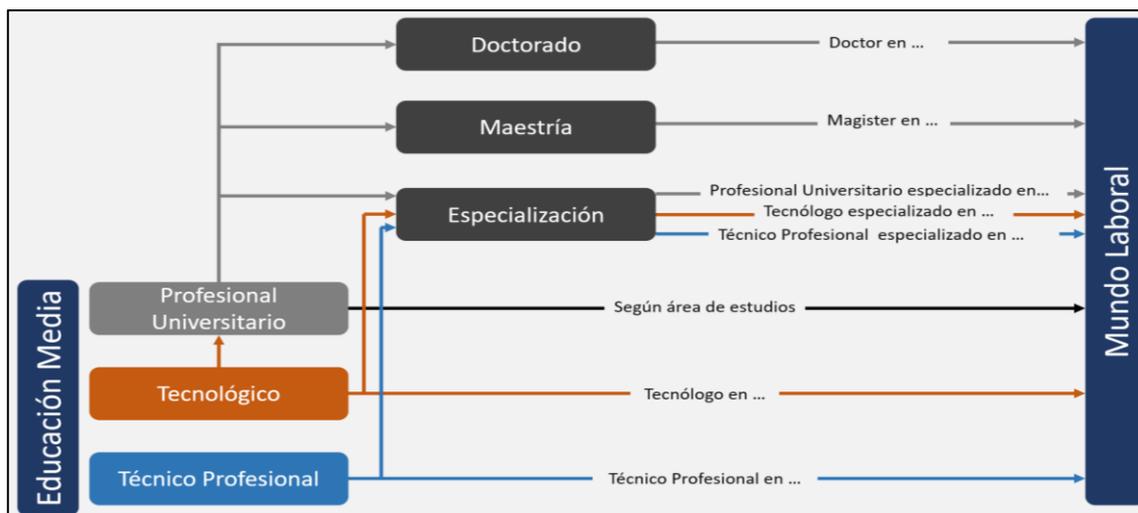
El trabajo realizado deja en evidencia el relevante rol que desempeña la universidad en la sociedad actual -en lo que a formación, generación y transferencia de conocimientos se refiere- pero junto con ello, se coloca de relieve el desafío evidente de reflexionar en torno a la puesta en práctica de políticas públicas que potencien los criterios relativos a las características de un buen gobierno de las universidades.

CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Las características y criterios generales del Sistema de Educación Superior (SES), se abordan desde la normatividad que lo regula, los campos de acción, los programas académicos y sus respectivos niveles, el carácter académico y la naturaleza jurídica de las instituciones y los criterios de calidad e información del sistema.

- i) *Normatividad.* El SES está regulado por la Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992) que lo define como un servicio público que puede ser ofrecido por el Estado o por particulares. Esta Ley reglamenta la Educación Superior, define el carácter y autonomía de las IES, el objeto de los programas académicos y los procedimientos de fomento, inspección y vigilancia de la enseñanza.
- ii) *Campos de acción, programas académicos y niveles.* Los ámbitos de acción definidos por la Educación Superior en Colombia son: el de la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía. Los programas académicos que ofrecen las IES están inscritos dentro de estos campos de acción (artículos 7 y 8, Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992)), y se desarrollan en niveles de pregrado y posgrado con niveles de especialización, maestría o especialización médica y doctorado (art. 2.5.3.2.6.1, Decreto 1330 de 2019 (El Congreso de Colombia 2019)) Para acceder al doctorado no es necesario cursar la maestría como lo expresan los artículos 9 a 12 de la misma norma (ver figura 01).

Figura 01. Organización de la Educación Superior en Colombia.



Fuente: Consejo Nacional de Acreditación (CNA, 2015).

- *Carácter académico, razón de su origen y naturaleza jurídica de las instituciones.* La peculiaridad que define y da identidad a las IES es su carácter académico, determina el campo de acción y los programas que oferta. La Ley que regula la Educación Superior las clasifica en Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas, Universitarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades. Estas últimas acreditan su desempeño con criterio de universalidad en actividades de investigación científica o tecnológica; formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento, de la cultura universal y nacional (Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992), artículo 19). Están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados.

Por razón de su origen, las IES se clasifican en estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria (artículo 23, Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992)). Las privadas se organizan como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, como corporaciones o fundaciones, conforme al artículo 98 de la ley en mención y las estatales u oficiales con carácter de universidad como entes universitarios autónomos y las que no cuentan con carácter de universidad como Establecimientos Públicos que según el artículo 57 de la ley de Educación Superior pueden ser del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal. Las IES adscritas al Ministerio de Defensa y que

forman únicamente personal militar, de policía y otras entidades descritas en el artículo 137 de la Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992), constituyen el grupo de régimen especial⁴.

La tabla 01, revela la estadística de las IES con arreglo a su carácter académico y por razón de su origen.

Tabla 01. Instituciones de Educación Superior en Colombia

| Carácter Académico | Oficial | Privada | Total | % Privadas |
|---|---------|---------|-------|------------|
| Universidad | 33 | 54 | 87 | 62% |
| Institución Universitaria/Escuela tecnológica | 32 | 104 | 136 | 76% |
| Institución técnica profesional | 9 | 20 | 29 | 69% |
| Institución tecnológica | 11 | 37 | 48 | 77% |
| Total | 85 | 215 | 300 | 72% |

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), agosto de 2019.

- *Sistema de Aseguramiento de la Calidad.* El Estado fomenta, controla y garantiza la calidad académica de los programas y de las instituciones que conforman el SES (artículos 3 y 6, Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992)), bajo la supervisión del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que integra tres ejes: fomento, evaluación e información. El primero busca el fortalecimiento institucional, la asistencia técnica, el acompañamiento a planes de mejoramiento y la promoción de la pertinencia. El segundo, a través del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), asesora al Gobierno Nacional en la definición y seguimiento de las políticas del sector, -en temas de políticas de aseguramiento de la calidad la encargada es la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES); y la alta calidad o acreditación la asegura el Consejo Nacional de Acreditación (CNA). El tercer eje es el encargado de divulgar datos para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del Sistema, de acuerdo con el artículo 56 de la norma enunciada.

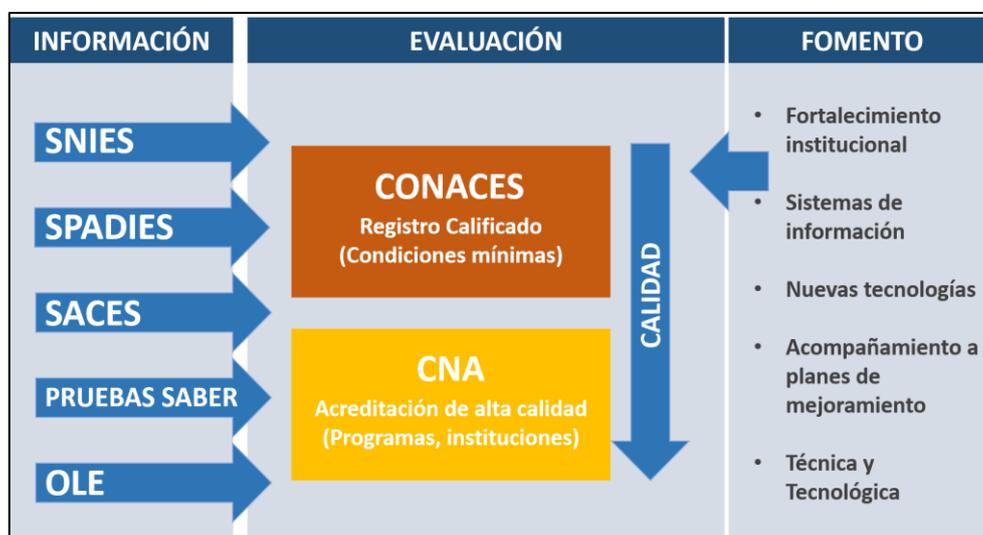
La figura 02, describe los componentes del sistema de aseguramiento de la calidad de Colombia.

El reconocimiento de la importancia del buen gobierno de las IES como soporte de la calidad y pertinencia académica, llevó al Gobierno Nacional a considerar el tema en el proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992) en el año 2011, aunque fue retirada del Congreso, la propuesta en los doce artículos del capítulo VI titulado “Transparencia, eficiencia y buen gobierno” incluía cambios tales como sujetar a los integrantes de los órganos de dirección y gobierno y al Rector ,

⁴ La información descargada del SNIES ya no presenta las IES con régimen especial.

al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de interés de los servidores públicos. Además, establecía que las IES debían adoptar buenas prácticas de gestión y transparencia como información de sus procesos, y resultados del desarrollo de la misión y del manejo de sus recursos (Abondano, Dávila, and Vásquez 2012, 28).

Figura 02. Componentes del sistema de aseguramiento de la calidad



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2009) y adaptación propia.

Conocer los procesos administrativos de las IES a fin de orientarlas en el logro de sus apuestas misionales (Galetar 1999; Alcántara Santuario 2006; Sanabria 2006), es una tarea pendiente no solo en Colombia sino en otros países latinoamericanos. Basta solo con indagar en la manera en que las IES desarrollan su gobierno corporativo, entendido como la estructura compuesta primordialmente por el Máximo Cuerpo Colegiado (MCC) y por el Rector en ejercicio (Ganga-Contreras and Maluk Uriguen 2015), y apostar por implementar mejores prácticas que permitan a las IES cualificar su gestión y también la percepción de los grupos de interés, lo que se traduce en un mejor desempeño y un mayor valor para la Institución (Ministerio de Educación Nacional 2013).

La tipología de las IES con carácter académico de universidad⁵ y las características de su gobierno corporativo mediante el análisis de 83 estatutos generales u orgánicos se describe a continuación. Cuatro universidades no se incluyeron en el estudio, una por estar dedicada a la formación exclusiva de militares y las restantes por su reciente reconocimiento como universidades (una oficial y dos privadas). Se analizaron variables relacionadas con distribución y presencia en el país,

⁵ Ese carácter académico (el de universidad) lo pueden alcanzar por mandato legal (Ley 30 (El Congreso de Colombia 1992), artículo 20) las instituciones que, teniendo el carácter académico de instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, cumplan los requisitos indicados en el artículo 20 de la Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992), los cuales están desarrollados en el Decreto 1212 de 1993.

campos de acción y programas académicos, naturaleza jurídica, aseguramiento de la calidad, los órganos de gobierno y el Rector.

TIPOLOGÍA DE LAS UNIVERSIDADES

DISTRIBUCIÓN Y PRESENCIA EN EL PAÍS

El tipo de presencia de las IES en el país, ajustada a la complejidad del servicio académico, la autonomía, relación con la sede principal y la autorización del MEN, reciben varias denominaciones que en el SES se conocen como: Sede Principal, Seccional y Sede.

La Sede Principal, es el lugar de domicilio original de la universidad; la Seccional, es una dependencia de una IES, autorizada por el Gobierno Nacional que cuenta con autonomía y “consolidación en los aspectos de calidad académica, desarrollo físico, económico y administrativo, de tal modo que pueda trasladar a la región la excelencia y la experiencia acumuladas” (artículo 16, Decreto 1478 de 1994 (El Congreso de Colombia 1994); artículo 2.5.5.3.2, Decreto 1075 de 2015 (El Congreso de Colombia 2015)) y la Sede, es una dependencia de una IES, aprobada por las instancias colegiadas de la universidad y el MEN para ofrecer programas académicos extendidos de la Sede Principal o Seccional o en convenio con otra IES, generalmente se encuentra adscrita a la Sede Principal que apoya el desarrollo de su infraestructura física y académica.

La Tabla 02 pormenoriza la distribución y tipo de presencia de las IES con carácter académico de universidad.

Tabla 02. Distribución geográfica de las Universidades y el tipo de presencia

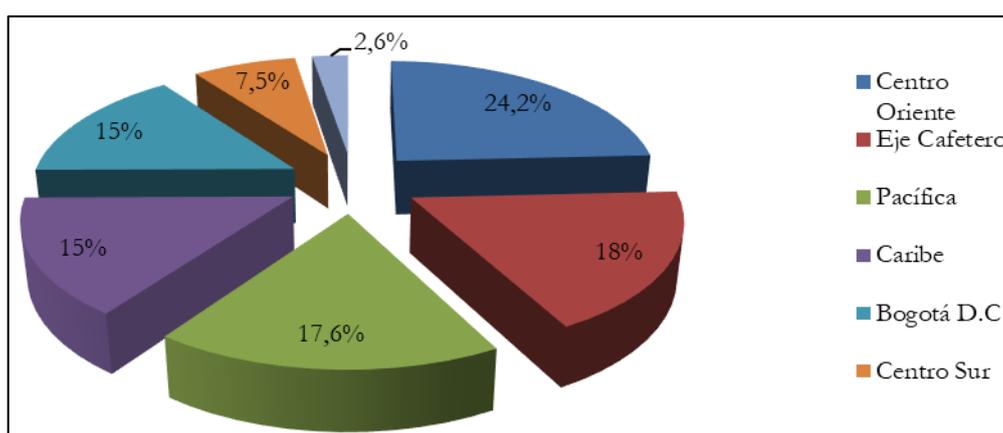
| REGIÓN/ DEPARTAMENTOS | PRINCIPAL Privada (P) Oficial (O) | SECCIONAL Privada (P) Oficial (O) | SEDE Privada (P) Oficial (O) | TOTAL CAMPUS |
|--|---|---|------------------------------------|-----------------------------------|
| CENTRO SUR (5 Departamentos) | 4 3(O)/1(P) | 1 1(O) | 12 4(O)/8(P) | 17 8(O)/9(P) |
| CENTRO ORIENTE (4 Departamentos) | 10 5(O)/5(P) | 17 6(O)/11(P) | 28 17(O)/11(P) | 55 28(O)/27(P) |
| BOGOTÁ D.C (Ciudad región) | 29 6(O)/23(P) | 1 1(P) | 4 4(P) | 34 6(O)/28(P) |
| CARIBE (8 Departamentos) | 15 8(O)/7(P) | 9 2(O)/7(P) | 10 1(O)/9(P) | 34 11(O)/23(P) |
| ORINOQUÍA (7 Departamentos) | 1 1(O) | 1 1(O) | 4 1(O)/3(P) | 6 3(O)/3(P) |
| PACÍFICA (4 Departamentos) | 9 5(O)/4(P) | 10 5(O)/5(P) | 21 8(O)/13(P) | 40 18(O)/22(P) |
| EJE CAFETERO (4 Departamentos) | 17 4(O)/13(P) | 12 8(O)/4(P) | 13 4(O)/9(P) | 41 16(O)/25(P) |
| TOTAL (33 Departamentos) | 85 32(O)/53(P) | 51 23(O)/28(P) | 92 35(O)/57(P) | 228 90(O)/138(P) |

Fuente: Elaboración propia basada en informes del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES, junio de 2017) y revisión de páginas web de las universidades.

Francisco Anibal Ganga Contreras, Eduardo González Gil

Los 228 campus⁶ universitarios, siguiendo la organización regional del MEN en los reportes del SNIES, se distribuyen de la siguiente manera: la región Centro Oriente que agrupa cuatro departamentos (55 campus lo que representa el 24.2% de participación); la del Eje Cafetero con cuatro departamentos (41 campus para un 18%); la del Pacífico que reúne cuatro departamentos (40 campus y un 17.6%). La ciudad región de Bogotá D.C. y la región Caribe con ocho departamentos y 34 campus cada una arrojan una participación del 15% respectivamente; la del Centro Sur con cinco departamentos y 17 campus un 7.5% y la de Orinoquía con siete departamentos y seis campus un 2.6%. (ver figura 03).

Figura 03. Distribución de los campus universitarios por regiones.



Fuente: Elaboración propia (2017).

Otro aspecto a tomar en cuenta es el de las universidades multicampus⁷ (14 oficiales y 19 privadas con infraestructura administrativa y académica entre uno y 31 campus). Aunque el Estado fomenta la presencia de IES en las provincias y zonas más apartadas, la distribución de los campus no responde a esa intención, excepto las universidades oficiales que poseen Dependencias en Provincias del mismo Departamento al que pertenecen, las privadas y la Universidad Nacional que es oficial, se concentran en las principales ciudades de cada región.

CAMPOS DE ACCIÓN Y PROGRAMAS ACADÉMICOS

Las IES con carácter de universidad están facultadas por la Ley para desarrollar su servicio con criterio de universalidad en todos los campos del conocimiento (artículo 7, Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992)), y ofrecer programas académicos en todos los niveles.

⁶ Esta categoría se refiere a los distintos tipos de presencia de las universidades: sede principal, seccional y sede, que se evidencia en las páginas web de cada institución.

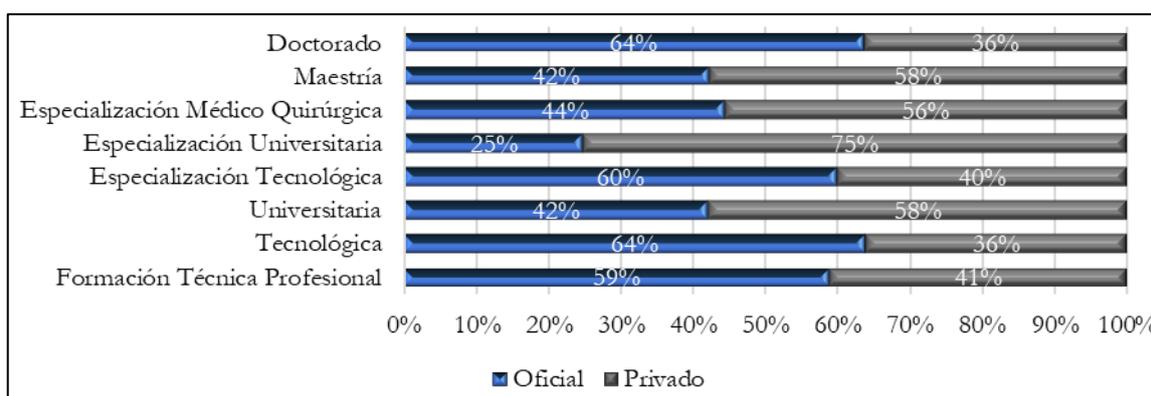
⁷ Las IES multicampus son las universidades que tienen en su estructura sedes o seccionales además de la Sede Principal.

Las estadísticas no muestran la oferta de programas académicos por parte de las universidades, por lo que no fue posible hacer con certeza el análisis de la tipificación por cada uno de ellos, pues IES con carácter de institución universitaria y tecnológica podrían ofertarlos del mismo modo.

Lo propio de las universidades, se evidencia con más claridad en los programas de posgrado (5.315 en 2019), distribuidos en especialización universitaria 2.534; en médico-quirúrgica 461; maestría 1.930 y doctorado 390. La participación del sector privado es de 60.7%, excepto en el doctorado donde el oficial lo supera con un 64%.

La figura 04 resume esa distribución y la participación por sector y nivel de formación.

Figura 04. Distribución de los programas de Educación Superior ofertados en 2019 por sector y nivel de formación.



Fuente: SNIES, agosto de 2019.

Tabla 03. Número de programas en 2019 por área de conocimiento y sector

| Área de Conocimiento | Sector Oficial | Sector Privado | Total |
|---|----------------|----------------|---------------|
| Agronomía Veterinaria y Afines | 300 | 95 | 395 |
| Bellas Artes | 203 | 372 | 575 |
| Ciencias de la Educación | 472 | 446 | 918 |
| Ciencias de La Salud | 517 | 872 | 1.389 |
| Ciencias Sociales y Humanas | 630 | 1.673 | 2.303 |
| Economía, Administración, Contaduría y Afines | 1.073 | 2.593 | 3.666 |
| Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y Afines | 1.546 | 1.636 | 3.182 |
| Matemáticas y Ciencias Naturales | 364 | 159 | 523 |
| No disponible | 119 | 88 | 207 |
| Total | 5.224 | 7.934 | 13.158 |

Fuente: SNIES, agosto de 2019.

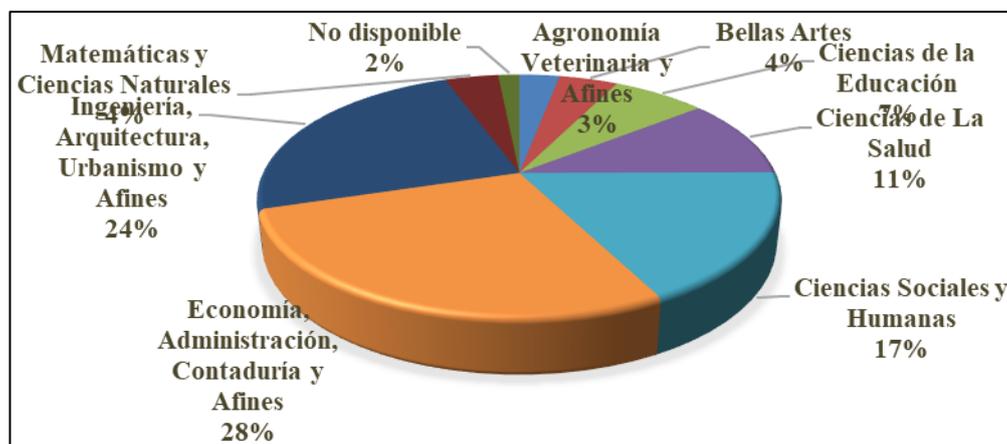
Identificar el aporte de las universidades en relación con los campos de conocimiento tampoco es factible por la manera como se presenta la información en las estadísticas del MEN; sin embargo, cabe resaltar que el mayor número de programas corresponde al área de economía, administración y contaduría pública (con un total de 3666 programas), seguido de ingenierías,

Francisco Anibal Ganga Contreras, Eduardo González Gil

arquitectura y afines (con un total de 3182); en el otro extremo, con un total de 395 programas, se ubica el área de la agronomía, veterinaria y afines (ver tabla 03).

La gran cantidad de programas que tienen, tanto el área de economía, administración y contaduría pública, junto al área de las ingenierías, arquitectura y afines, hace que entre ambas, concentren más de la mitad de los programas; tal como puede visualizarse en la figura 05.

Figura 05. Distribución de programas por área de conocimiento.



Fuente: SNIES, agosto de 2019.

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS UNIVERSIDADES

Por ley las Instituciones de Educación Superior de origen privado deben organizarse como Corporaciones o Fundaciones sin ánimo de lucro. Las IES se definen como una pluralidad de personas que persigue fines ideales o no lucrativos; mientras las corporaciones o fundaciones son el conjunto de bienes, de patrimonio destinado por uno o más individuos al cumplimiento de determinado fin, estipulado por el Consejo de Estado en su sentencia del 21 de agosto de 1940 (citado por Cámara de Comercio de Cúcuta, Guía 36)⁸.

De las 52 IES privadas con carácter de universidad estudiadas, 28 son corporaciones y 24 son fundaciones. Todas, o sea, las 31 IES públicas con carácter académico de universidad observadas son autónomas y reciben su naturaleza jurídica según el ente estatal que las crea. Una pertenece al orden distrital o municipal, 14 al departamental y 16 al nacional.

La naturaleza jurídica en las universidades privadas, especialmente las Corporaciones, incide en la conformación de los Máximos Cuerpos Colegiados (MCC) y la definición de las Máximas Autoridades Unipersonales (MAUP). Se evidenció que los cuerpos colegiados son numerosos y

⁸ Tanto las Corporaciones como las Fundaciones están reguladas por el Código Civil. Artículos 545 a 564, modificado por Ley n° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, de 2011.

homogéneos por la alta participación de los fundadores o propietarios frente a los demás grupos de interés.

SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Su primer criterio radica en las condiciones y procedimientos básicos de calidad que deben cumplir los programas académicos, con el fin de garantizar condiciones que, sin desvirtuar la iniciativa y autonomía institucional, sean compartidas y creen las competencias básicas esperadas para el respectivo desempeño profesional (Ley 1188 de 2008 (El Congreso de Colombia 2008)). Criterio denominado registro calificado. En agosto de 2019 existían 13.158 programas activos registrados, 4.188 universitarios y de posgrado 6.399 desde el nivel de especialización hasta doctorado (SNIES 2019).

Un segundo criterio de calidad apunta hacia la acreditación de los programas y de las instituciones, la cual es voluntaria⁹. Conforme a estadísticas CNA, en agosto de 2019 un total de 1.443 programas se encontraban acreditados, de los cuales 729 el 51% eran ofrecidos por IES privadas. Las IES con carácter de universidad, entre privadas y oficiales, imparten 984 programas de pregrado acreditados (incluyendo el nivel técnico y tecnológico), el 29.5% de éstos registrados en el SNIES. En posgrado 241 programas se hallan acreditados, cifra equivalente al 8.7% de los programas de especialidad médico-quirúrgica, maestrías y doctorados asentados en el SNIES. (Más detalles se pueden observar en las siguientes tablas 04, 05 y 06).

Tabla 04. Programas acreditados según carácter académico de la institución

| Carácter de la Institución | Oficial | Privada | Total |
|---|------------|------------|--------------|
| Institución técnica profesional | | 2 | 2 |
| Institución tecnológica | 14 | | 14 |
| Institución universitaria/escuela Tecnológica | 91 | 111 | 202 |
| Universidad | 609 | 616 | 1.225 |
| Total general | 714 | 729 | 1.443 |

Fuente: SNIES, agosto de 2019.

Tabla 05. Programas acreditados según nivel de formación

| Nivel de formación | Oficial | Privada | Total |
|-----------------------------------|------------|------------|--------------|
| Doctorado | 39 | 13 | 52 |
| Maestría | 88 | 64 | 152 |
| Especialización Médico Quirúrgica | 14 | 34 | 48 |
| Formación Técnica Profesional | 22 | 5 | 27 |
| Tecnológica | 58 | 30 | 88 |
| Universitaria | 493 | 583 | 1.076 |
| Total general | 714 | 729 | 1.443 |

Fuente: SNIES, agosto de 2019.

⁹ Excepto para las Licenciaturas que ya cuentan con acreditación obligatoria del MEN.

Tabla 06. Programas acreditados en IES con carácter académico de universidad

| Nivel | Oficial | Privada | Total general |
|-----------------------------------|------------|------------|---------------|
| Doctorado | 39 | 13 | 52 |
| Especialización Médico Quirúrgica | 14 | 23 | 37 |
| Maestría | 88 | 64 | 152 |
| Tecnológica | 13 | 3 | 16 |
| Universitaria | 455 | 513 | 968 |
| Total general | 609 | 616 | 1.225 |

Fuente: SNIES, agosto de 2019.

En cuanto a la acreditación institucional, tal como puede apreciarse en la tabla 07, en agosto de 2019 habían 57 IES acreditadas (48 universidades, 7 instituciones universitarias y 2 instituciones técnicas).

Las regiones con mayor número de programas e instituciones acreditadas son Bogotá D.C., Eje Cafetero, Pacífica y Centro Oriente.

Tabla 07. IES acreditadas según su carácter académico

| Carácter Académico | Vigencia (años) | Oficial | Privas | Total |
|---|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| Universidades | 4 | 7 | 12 | 19 |
| | 6 | 5 | 9 | 14 |
| | 8 | 4 | 7 | 11 |
| | 10 | 3 | 1 | 4 |
| Total | | 19 | 29 | 48 |
| Institución universitaria/escuela tecnológica | 4 | 3 | 1 | 4 |
| | 6 | 2 | 1 | 3 |
| Total | | 5 | 2 | 7 |
| Institución tecnológica | 4 | 2 | - | 2 |
| Total | | 2 | - | 2 |
| Total General | | 26 | 31 | 57 |

Fuente: SNIES, agosto de 2019.

La calidad es fruto de las políticas y controles internos de aseguramiento y autorregulación que, en el entorno de la autonomía universitaria, cada una de las IES establezca sin necesidad de una supervisión gubernamental constante (Ministerio de Educación Nacional 2014).

En consecuencia, la acreditación da fe de los procesos de aseguramiento interno de la calidad en las instituciones. La evidencia de una baja certificación, tanto en programas de pregrado como en posgrado, demanda del fomento e implementación de modelos de aseguramiento interno capaces de garantizar cobertura con calidad, además de una articulación coherente entre programas e instituciones acreditadas.

CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS UNIVERSIDADES

ÓRGANOS DE GOBIERNO CORPORATIVO

El gobierno corporativo de las IES está compuesto por los MCC y las MAUP. Los cuerpos colegiados asumen dos propósitos esenciales definidos en los estatutos: son garantes de la identidad de la institución y de los propósitos fundacionales y, administradores y directores de las actividades académicas de la universidad. En algunos casos ambos propósitos los asume un solo cuerpo colegiado, correspondiente al 14.3% de las IES estudiadas. Las restantes cuentan con dos y hasta tres cuerpos colegiados (CC) que se distribuyen los propósitos y se constituyen, uno en el MCC de la universidad por su definición estatutaria y función de gobierno y control, y los restantes en los CC encargados de la administración, dirección y gestión de la IES, respectivamente.

Para un poco más del 83% de las universidades la MAUP es el Rector; las restantes el 16.7%, en algunos casos cuentan con Presidentes y Vice-Presidentes, quienes junto con el Rector son las MAUPs. La frecuencia más alta es la presidencia del Rector ante el Consejo Académico de la institución, ya que a éste se le define como el responsable de la administración de las actividades académicas (Ver tabla 08).

Tabla 08. Organización del Gobierno Corporativo en las IES.

| Concepto | Frecuencia | Participación |
|--------------|------------|---------------|
| Una MAUP | 70 | 83.3% |
| Dos MAUP | 14 | 16.7% |
| Un MCC | 12 | 14.3% |
| Dos o Más CC | 72 | 85.7% |

Fuente: Elaboración propia (2018).

EL MÁXIMO CUERPO COLEGIADO DE GOBIERNO

Los cuerpos colegiados que congregan a los fundadores, los propietarios o los representantes de las organizaciones fundadoras se definen, con alta frecuencia, como el máximo órgano de gobierno y control de la universidad y recibe diferentes denominaciones: Sala de gobierno, asamblea general, sala general, sala o consejo de fundadores, consejo superior, sala de dirección general, claustro de gobierno, plenum, consejo máximo, cuerpo de regentes, entre otros.

Las funciones que los estatutos le asignan al MCC se enfocan en asegurar la identidad y el cumplimiento de los objetivos por los cuales se fundó la universidad: dar orientaciones generales relacionadas con la vida de la comunidad académica, nombrar miembros para los demás cuerpos colegiados de la institución, velar por la estabilidad, desarrollo y progreso de la organización, nombrar al Rector directamente o de ternas presentadas, nombrar al revisor fiscal, controlar el manejo de los

recursos, fomentar la rendición de cuentas y el cumplimiento y aprobación de reforma de los estatutos. Su composición es muy homogénea y a menudo están constituidos por un elevado número de miembros (hasta un centenar): fundadores o representantes de la propiedad en una proporción cercana al 100% en algunos casos. Los demás grupos de interés constan de bajas o nulas proporciones. Sus integrantes se clasifican como fundadores, activos, honorarios, benefactores, beneméritos, numerarios, adherentes y vitalicios que tienen diferentes condiciones de participación y vocería, pueden ser igualmente personas naturales, jurídicas, eclesíásticas o militares.

En las universidades oficiales los órganos de gobierno y dirección son el Consejo Superior, el Consejo Académico y el Rector. El primer cuerpo colegiado desarrolla las funciones de MCC y lo componen nueve miembros (artículo 45, Ley 30 de 1992 (El Congreso de Colombia 1992)):

- i) El Ministro de Educación Nacional, el Gobernador o el Alcalde, según el tipo de institución¹⁰.
- ii) Un miembro designado por el Presidente de la República, quien deberá tener o haber tenido vínculos con el sector de la Educación Superior.
- iii) Un representante de las directivas académicas de la institución.
- iv) Un representante de los docentes.
- v) Un representante de los egresados.
- vi) Un representante de los estudiantes.
- vii) Un representante del sector productivo.
- viii) Un ex rector de la institución.
- ix) El Rector de la institución quien participa con voz y sin voto.

Dentro de la autonomía de las universidades se definen los procedimientos para la elección de los representantes y del Rector. Algunos estatutos evidencian que es posible modificar el número de miembros por representación.

Las IES privadas no poseen una legislación propia acerca de la composición de los cuerpos colegiados y se inspiran en la normativa de las oficiales en ese sentido. La participación de los grupos de interés es el común denominador en la composición que se distribuye asiduamente entre los representantes o delegados de los miembros del MCC, la representación de los directivos administrativos y académicos, los docentes, los estudiantes y los egresados. En una menor frecuencia están los ex rectores y los representantes del sector productivo que garantizan la vinculación con el

¹⁰ Las universidades oficiales pueden ser del orden nacional, departamental o municipal.

medio externo y cumplirían con los criterios establecidos para un gobierno corporativo (Superintendencia de Sociedades, Cámara de Comercio de Bogotá, and Confecámaras 2009, medida 21).

OTROS CUERPOS COLEGIADOS

Están constituidos por los distintos grupos de interés internos y externos. Constituyen CC encargado de la dirección y administración en el orden académico, administrativo y financiero de la universidad. Su denominación más frecuente es la de Consejo Superior, aunque también se le llama consejo directivo, consiliatura, consejo de gobierno, entre las más usuales.

Las funciones que se fijan en los estatutos se refieren a la dirección y gestión de la política académica y administrativa de la universidad, la planificación y decisiones estratégicas en el manejo y desarrollo de la institución, el seguimiento a las políticas del MCC y aspectos más operativos: expedir y modificar reglamentos, realizar nombramientos de cargos académicos y administrativos. Asimismo, algunas universidades, asumen tareas como nombrar y remover el Rector, presentar propuestas de reforma de estatutos al MCC y designar el revisor fiscal, funciones que de igual forma desarrollan los MCC, según el criterio de cada institución. “Aspecto que debe regularse, pues en un gobierno corporativo, cada órgano colegiado debe tener funciones diferentes y pertinentes a su naturaleza” (Superintendencia de Sociedades, Cámara de Comercio de Bogotá, and Confecámaras 2009, medida 19).

EL RECTOR

Es la primera autoridad unipersonal de la universidad, y en tal calidad, es responsable de la dirección, orientación y control de la gestión académica, investigativa, de extensión o proyección social y administrativa. Sus funciones esenciales se enmarcan en la planificación y decisiones estratégicas, control estratégico y rendición de cuentas ante los MCC. Otras tareas que desempeña habitualmente tienen que ver con la nominación de oficios académicos y administrativos, ordenar el gasto y las inversiones y ser representante legal de la institución, aspecto que se constató con una frecuencia de 72, es decir, en el 84.8% de la IES estudiadas.

Los criterios más usuales y que indican las competencias esperadas de un Rector apuntan hacia la formación académica, la experiencia y aportes como académico y en gestión universitaria, su desempeño profesional en el área de su formación y no haber sido condenado por hechos punibles o en el ejercicio de su profesión.

Otros criterios, más restrictivos o condicionantes se acentúan a la hora de analizar las condiciones de un candidato: pertenecer a una congregación religiosa, ser sacerdote, ser católico, ser miembro del MCC, ser colombiano de nacimiento, ser egresado de la misma universidad o haber sido profesor en ella. También hay juicios morales, de reputación profesional y liderazgo como “tener excelentes cualidades humanas y éticas”, “una meritoria trayectoria en el campo de la educación o una amplia experiencia en el ejercicio de actividades públicas y privadas”, “buen crédito en su profesión”, “impecable reputación moral y buen nombre” y un largo etcétera de criterios de esa índole, que las instituciones agregan: edad y experiencia comprobada.

Dada las actuales exigencias de las universidades y el entorno complejo y dinámico en el que se desenvuelven, se hace necesario profesionalizar el cargo de Rector y, en general, de quienes asumen posiciones directivas en las universidades (Brunner and Ganga-Contreras 2016; Ganga, Quiroz, and Fossatti 2016; Ganga-Contreras et al. 2015), de tal manera que exista un “conocimiento experto” en gestión universitaria, en vista de que, la “clave del alto desempeño está en el liderazgo que ejerza el estamento de gobierno de la institución de Educación Superior” (Bautista, Gamboa, and Sanabria 2014, 20).

El nombramiento del Rector y su nivel de participación en el MCC es muy variada. En algunas instituciones interviene el MCC para designarlo directamente mediante un procedimiento previamente definido o de ternas que se le presentan, y en otras son nombrados por autoridades unipersonales. Su participación en el MCC es de asistencia con voz y sin voto. El estudio arrojó que ello ocurre en 58 IES, lo que representa un 68.2% de las instituciones analizadas e incluye a la totalidad de la Oficiales y al 50% de las Privadas. En las restantes el Rector es quien preside el MCC, aspecto que da lugar al problema de doble rol y conflicto de interés.

CONCLUSIONES

El estudio da fe de la necesidad de pensar e implementar una política pública y un código de buen gobierno que aborde principios y criterios referentes a las características, estructura y funciones del gobierno universitario concernientes a:

- i) La dirección estratégica y la gestión de la calidad de las IES, capaz de regular la cualificación de los directivos en competencias de gestión universitaria y de calidad, y fomentar la constitución de equipos gerenciales aptos para llevar adelante la gestión y la consolidación de la alta calidad académica y de las instituciones.

Francisco Anibal Ganga Contreras, Eduardo González Gil

- ii) El establecimiento de las relaciones con los grupos de interés, con vistas a garantizar la participación de los distintos estamentos de la comunidad universitaria en los órganos colegiados.
- iii) Rendición de cuentas que corroboren información oportuna y transparente de la gestión y su impacto en la sociedad.
- iv) Resolución y mediación de conflictos de interés y doble rol, con la finalidad de que las IES cuenten con un régimen claro de inhabilidades o incompatibilidades que controlen los conflictos de interés entre los miembros de los MCCs y las MAUPs.
- v) Selección de directivos, se requiere fomentar la profesionalización de sus directivos y la meritocracia en los procesos de selección: “el poder debe estar en manos de quienes tienen las competencias y la experiencia para ejecutarlo con eficiencia, eficacia y efectividad, y no al revés” (Ganga-Contreras 2017).
- vi) Definición de funciones de los cuerpos colegiados, a fin de que los MCC actúen según su naturaleza dentro de la organización.
- vii) Articulación entre aseguramiento interno de la calidad y cobertura, con el propósito de garantizar que las regiones se beneficien de una Educación Superior pertinente y de calidad.

Como ha quedado de manifiesto, estamos claramente frente a una línea de trabajo muy promisorio, que abre un abanico de posibilidades para realizar nuevos trabajos de investigación, tanto teóricos como empíricos. Cada vez se hace más atractivo y obligatorio investigar acerca del gobierno de las universidades (y en general de las IES), pues realizar esta tarea, implica colocar el foco en un núcleo decisorio fundamental para la viabilidad de estas casas de estudios, y por supuesto, para el futuro de los países.

REFERENCIAS

- Abondano, José Manuel Restrepo, María Andrea Trujillo Dávila, and Alexander Guzmán Vásquez. 2012. *Gobierno Corporativo En Las Instituciones de Educación Superior En Colombia*. Bogotá: CESA - Colegio de Estudios Superiores de Administración.
- Alcántara Santuario, Armando. 2006. “Tendencias Mundiales En La Educación Superior: El Papel de Los Organismos Multilaterales.” *Revista Inter Ação* 31 (1): 11–33.
<https://doi.org/10.5216/ia.v31i1.1490>.
- Bautista, Jaime Silva, Elizabeth Bernal Gamboa, and Camilo Hernández Sanabria. 2014. *Modelo de Aseguramiento Interno de La Calidad Para Las Instituciones de Educación Superior En El Marco Del Mejoramiento Continuo de La Calidad de La Educación Superior En Colombia*. Bogotá. Ministerio de Educación Nacional; Secretaría Ejecutiva del Conveio Andrés Bello; Consorcio ACE.

- Brunner, José Joaquín, and Francisco Aníbal Ganga-Contreras. 2016. “Dinámicas de Transformación En La Educación Superior Latinoamericana: Desafíos Para La Gobernanza.” *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales* 32 (80): 12–35.
- Congreso de Colombia, El. 1991. *Constitución Política de Colombia de 1991*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- . 1992. *Ley 30 de Diciembre 28 de 1992, Por El Cual Se Organiza El Servicio Público de La Educación Superior*. https://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf.
- . 1994. *Decreto 1478 de Julio 13 de 1994, Por El Cual Se Establecen Los Requisitos y Procedimientos Para El Reconocimiento de Personería Jurídica de Instituciones Privadas de Educación Superior, La Creación de Seccionales y Se Dictan Otras Disposiciones*. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1294253>.
- . 2008. *Ley 1188 de Abril 25 de 2008, Por La Cual Se Regula El Registro Calificado de Programas de Educación Superior y Se Dictan Otras Disposiciones*. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1826776>.
- . 2015. *Decreto 1075 de Mayo 26 de 2015, Por Medio Del Cual Se Expide El Decreto Único Reglamentario Del Sector Educación*. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019930>.
- . 2019. *Decreto 1330 de Julio 25 de 2019, Por El Cual Se Sustituye El Capítulo 2 y Se Suprime El Capítulo 7 Del Título 3 de La Parte 5 Del Libro 2 Del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario Del Sector Educación*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-387348_archivo_pdf.pdf.
- Galetar, Luis Porter. 1999. “Crisis En El Gobierno de Nuestras Universidades Públicas.” *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 1 (1): 54–71.
- Ganga-Contreras, Francisco Aníbal. 2005. “Análisis Preliminar Del Gobierno Universitario Chileno.” *Revista Venezolana de Gerencia* 10 (30): 213–46.
- . 2017. “El Flipper Burocrático En Las Universidades.” *Interciencia* 42 (1): 58–62.
- Ganga-Contreras, Francisco Aníbal, and Silvia A. Maluk Uriguen. 2015. “Tipos y Características Más Distintivas de Las Universidades Ecuatorianas.” In *Gobernanza Universitaria. Aportes Desde Una Perspectiva Latinoamericana*, edited by Francisco Aníbal Ganga-Contreras and Juan Bautista Abello, 271–87. Santiago: RiL editores.
- Ganga-Contreras, Francisco Aníbal, María Encarnación Ramos Hidalgo, Antonio Genaro Leal Millán, and Patricio Eugenio Valdivieso Fernández. 2015. “Teoría de Agencia (TA): Supuestos Teóricos Aplicables a La Gestión Universitaria.” *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* 25 (57): 11–26. <https://doi.org/10.15446/innovar.v25n57.50324>.
- Ganga, Francisco, Juan Quiroz, and Paulo Fossatti. 2016. “Análisis Sincrónico de La Gobernanza Universitaria: Una Mirada Teórica a Los Años Sesenta y Setenta.” *Educação e Pesquisa* 43 (2): 553–68. <https://doi.org/10.1590/s1517-9702201608135289>.
- Ministerio de Educación Nacional. 2013. “Guía Para La Creación e Implementación de Códigos de

Buen Gobierno En Las Instituciones de Educación Superior.”

https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-330454_archivo_pdf_10_Guia_Creacion.pdf.

Ministerio de Educación Nacional, Pontificia Universidad Javeriana-Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública y Telescopi-Colombia. 2014. *Ministerio de Educación Nacional, Pontificia Universidad Javeriana-Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública y Telescopi-Colombia*.

Sanabria, Mauricio. 2006. “La Gestión En La Universidad Colombiana: Algunos Fundamentos, Realidades, Propuestas y Oportunidades.” *Revista Facultad de Ciencias Económicas* 14 (1): 66–117.

SNIES. 2019. “Sistema Nacional de Información de La Educación Superior - SNIES.” 2019. <https://snies.mineduacion.gov.co/consultasnies/institucion#>.

Superintendencia de Sociedades, Cámara de Comercio de Bogotá, and Confecámaras. 2009. *Guía Colombiana de Gobierno Corporativo Para Sociedades Cerradas y de Familia*. Bogotá: Superintendencia de Sociedades; Cámara de Comercio de Bogotá; Confecámaras. https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/3037/8229_guiacolgobcorporativo.pdf.

Typology of the Universities Colombian and Typical of his Corporate Government, a Review from his Bylaws

ABSTRACT

The purpose of this article is to describe the types of universities that exist within the university system in Colombia as well as the most relevant characteristics in their corporate government structure composed by the Maximum Collegiate Body (MCC) and the president as the executive actor of the university organization. 83 organic bylaws of the Higher Education Institutions (IES) with university academic character were considered. Variables were analyzed related to distribution and presence in the country, action fields and academic programs, juridical nature of the institutions, quality assurance, government organs and the university president. The results show a government organ diversity differentiated by their definition and functions both in the collegiate bodies and in the personal authorities, aspects related to the found typologies. It was concluded that it is necessary to establish a common criteria to orientate the practices of a good government in the IES in the framework of their autonomy that approaches topics such as conflicts of interest, to articulate the relation between coverage and quality, that promotes qualification of the managerial teams for the university management, the encouragement of meritocracy in the processes of selection, the definition of functions in the MCC and the participation of all of the groups of interest (internal and external) of the university community.

Keywords: Corporate Government; University Governance; University Government; Higher Education.

Envío: 14/10/2019
Aceptado: 15/07/2020