

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO  
MARÍA ANDREA TRUJILLO DÁVILA  
ALEXANDER GUZMÁN VÁSQUEZ

---

# GOBIERNO CORPORATIVO

## EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

COLEGIO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ADMINISTRACIÓN –CESA–  
PUBLICACIÓN FINANCIADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/304014512>

# Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia

Book · January 2012

CITATION

1

READS

39

## 3 authors:



[Jose-Manuel Restrepo-Abondano](#)

Universidad del Rosario

35 PUBLICATIONS 104 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[María Andrea Trujillo](#)

Colegio de Estudios Superiores de Administración

95 PUBLICATIONS 1,003 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Alexander Guzman](#)

Colegio de Estudios Superiores de Administración

87 PUBLICATIONS 974 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Governance in higher education [View project](#)



**Colegio de Estudios  
Superiores de Administración**



GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS  
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN  
SUPERIOR EN COLOMBIA



José Manuel Restrepo Abondano  
María Andrea Trujillo Dávila  
Alexander Guzmán Vásquez

GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS  
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN  
SUPERIOR EN COLOMBIA

Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA.  
Proyecto financiado por el Ministerio de Educación Nacional

378.861 / R436g 2012

Restrepo Abondano, José Manuel.

Gobierno Corporativo en las instituciones de Educación Superior en Colombia / José Manuel Restrepo Abondano, María Andrea Trujillo Dávila y Alexander Guzmán Vásquez. Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración -CESA-. Dirección de Comunicaciones y Marketing y Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2012. 260 p.

Descriptores: 1. Educación superior – Colombia. 2. Gobierno corporativo – Educación superior – Colombia. 3. Administración universitaria – Colombia.

© 2012 Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA.

© 2012 José Manuel Restrepo Abondano – jmrestrepo@cesa.edu.co

© 2012 María Andrea Trujillo Dávila – maria.trujillo@cesa.edu.co

© 2012 Alexander Guzmán Vásquez – alexander.guzman@cesa.edu.co

ISBN: 978-958-8722-31-3

Comunicaciones y Marketing

Cra. 6 n.º 35 - 28 Casa Lleras

Comunicaciones@cesa.edu.co

www.cesa.edu.co

Línea de Investigación: Finanzas

Proyecto: Gobierno corporativo en empresas familiares

Código Interno: 10017

Bogotá, D.C., noviembre de 2012

Coordinación editorial:

Departamento de Comunicaciones y Marketing CESA

Corrección de estilo:

José Ignacio Curcio Penen

Diseño y diagramación

Jesús Alberto Chaparro Tibaduiza

Impresión: Imageprinting Ltda.

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

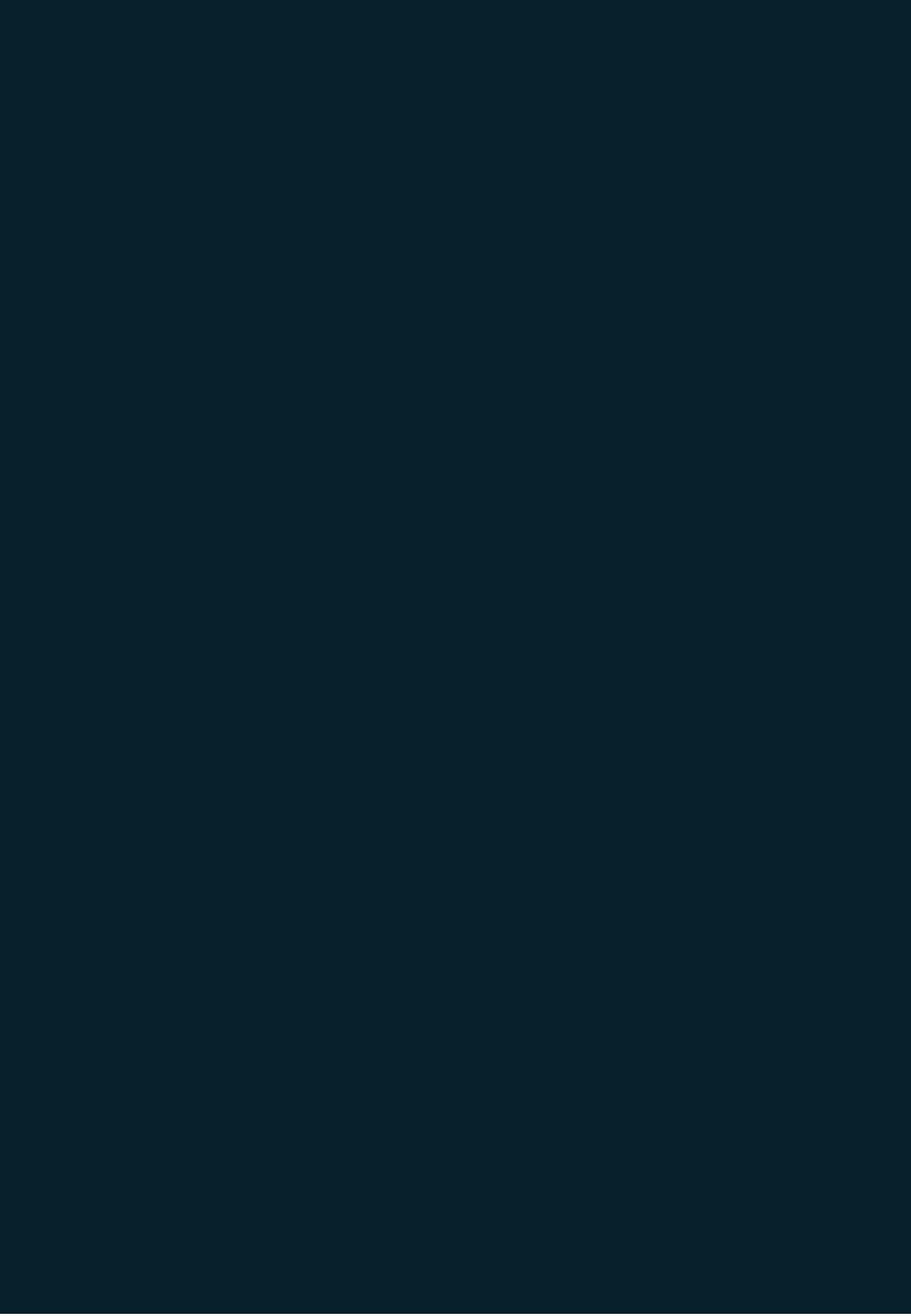
# CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS DE LOS AUTORES	11
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	21
Generalidades	23
Alcance y metodología general del estudio	30
Proceso y estrategia de investigación	32
Selección de la muestra	34
Descripción de la muestra	36
Universidades e instituciones de carácter oficial	36
Universidades e instituciones de carácter privado	51
CAPÍTULO PRIMERO	
GOBIERNO EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	67
1.1. El nuevo enfoque de estilo gerencial o “ <i>new managerialism</i> ”	69
Características del <i>new managerialism</i>	69
Discusión respecto de los efectos del <i>new managerialism</i> sobre la vida universitaria	77
1.2. Fundamentos teóricos del modelo corporativo	82
Problemas de agencia en las empresas	82
Mecanismos de gobierno corporativo para mitigar los problemas de agencia	92
1.3. Reflexión sobre los problemas de agencia o conflictos de intereses en las IES	98
CAPÍTULO SEGUNDO	
GOBIERNO Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN UNIVERSIDADES OFICIALES	107
2.1. Generalidades	109

2.2. Hallazgos relacionados con el gobierno	
en las universidades oficiales	111
Generalidades del gobierno en las universidades oficiales	111
Grupos y conflictos de interés en las universidades oficiales	114
Financiación de la educación oficial	
y objetivos gubernamentales	118
Rendición de cuentas en las universidades oficiales	120
Poder formal y poder informal	122
Control de gestión	123
Cambios propuestos al sistema de gobierno	
desde la universidad oficial	124
2.3. Reflexión sobre el gobierno en las universidades oficiales	127
CAPÍTULO TERCERO	
GOBIERNO Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN OTRO TIPO DE IES OFICIALES	137
3.1. Generalidades	139
3.2. Hallazgos relacionados con el gobierno	
en otro tipo de IES oficiales	141
Generalidades del gobierno en otro tipo de IES oficiales	141
Grupos y conflictos de interés en otro tipo de IES oficiales	146
Rendición de cuentas en otro tipo de IES oficiales	149
Cambios propuestos al sistema de gobierno	
desde otro tipo de IES oficiales	152
3.3. Reflexión sobre el gobierno en otro tipo de IES oficiales	156
CAPÍTULO CUARTO	
GOBIERNO Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN UNIVERSIDADES PRIVADAS	165
4.1. Generalidades	167
4.2. Hallazgos relacionados con el gobierno	
en las universidades privadas	171
Generalidades del gobierno en las universidades privadas	172
Grupos y conflictos de interés en las universidades privadas	176
Rendición de cuentas en las universidades privadas	178
Poder formal y poder informal	180
Control de gestión	181
Avances particulares en gobierno corporativo	
en las universidades privadas	182
Cambios propuestos al sistema de gobierno	
desde la universidad privada	187

## Contenido

4.3. Reflexión sobre el gobierno en las universidades privadas	190
CAPÍTULO QUINTO	
GOBIERNO Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN OTRO TIPO DE IES PRIVADAS	201
5.1. Generalidades	203
5.2. Hallazgos relacionados con el gobierno en otro tipo de IES privadas	207
Generalidades del gobierno en otro tipo de IES privadas	207
Grupos y conflictos de interés en otro tipo de IES privadas	210
Rendición de cuentas en otro tipo de IES privadas	213
Control de gestión	214
Cambios propuestos al sistema de gobierno desde otro tipo de IES privadas	215
5.3. Reflexión sobre el gobierno en otro tipo de IES privadas	217
CAPÍTULO SEXTO	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	225
6.1. Consejos directivos o superiores	230
Perfiles para los cargos de alta dirección y para los miembros de consejos	230
Capacitación para los directores o miembros de los consejos	231
Responsabilidades legales y morales de los directores	232
Conformación e independencia de los consejos	233
Funciones y desempeño de los consejos	235
6.2. Alta rotación versus perpetuación en el poder	237
6.3. Planeación y control	238
6.4. Exceso de democracia en las instituciones oficiales	240
6.5. Incentivos económicos y alineación de intereses	242
6.6. Concentración del poder y riesgo de extracción de rentas	243
6.7. Códigos de buen gobierno y políticas relacionadas con los conflictos de intereses	245
6.8. Autonomía e IES oficiales no reconocidas como universidades	246
6.9. Reflexiones sobre la pertinencia de unos mínimos de gobierno corporativo para las IES en Colombia	247
REFERENCIAS	253





**AGRADECIMIENTOS**  
**DE LOS AUTORES**



Los autores agradecemos en primera instancia al Ministerio de Educación Nacional por avalar la propuesta de investigación presentada y asignar los recursos financieros que permitieron llevarla a cabo. Reconocemos igualmente el compromiso y generosidad de los diferentes directivos entrevistados. Gracias a sus aportes es posible llevar a cabo en este libro un análisis de las prácticas de gobierno de las IES en Colombia.

De igual manera, agradecemos el apoyo del profesor Luis Enrique Orozco en la delimitación y definición del alcance de este estudio, y hacemos un reconocimiento especial al equipo de asistentes de investigación por su dedicación y empeño en la búsqueda y cumplimiento de los resultados esperados.

Finalmente, valoramos el apoyo institucional por parte del CESA para el desarrollo del proyecto. Lo anterior ratifica la importancia que otorga la institución a proyectos de investigación pertinentes y aplicados, que convoquen la discusión por parte de aquellos actores que tienen a cargo la gran responsabilidad de administrar y dirigir, en este caso en particular, a las instituciones que proveen un bien público como lo es la educación.

A todos ellos, reconocimiento y gratitud.





# PRÓLOGO



El debate sobre el Gobierno Corporativo se ha centrado en el sector productivo, siempre asumiendo como referente los principios de simetría de información y confianza necesarios para que los actores del mercado puedan cumplir su labor. Los reguladores globales y los órganos multilaterales han forjado una serie de recomendaciones y han establecido riesgos que deben ser supervisados por todas las economías. Este debate, al cual Colombia no resulta ajena, ha originado la actualización del Código de Mejores Prácticas para empresas listadas en bolsa y ha impulsado programas para el desarrollo de buenas prácticas en Pymes, y empresas familiares. Estas iniciativas no podrán generar un impacto sostenible e integral en la vida empresarial, en la competitividad y en la forma misma de construir empresas, si no se incluye el eje fundamental de la academia y las instituciones que la desarrollan.

Las Instituciones de Educación Superior (IES) forman parte fundamental en la consolidación de un tejido empresarial transparente y eficiente, merecedor de la confianza de los inversionistas y los distintos grupos de interés; no obstante, a pesar de su gran preponderancia, no se había llevado a cabo aproximación directa a los riesgos de gobernabilidad que enfrentan estas instituciones, por lo cual, a buena hora el país inicia el debate sobre la gobernabilidad de las Instituciones de Educación Superior. Estoy seguro de que el lector podrá apreciar en esta obra la relevancia de las recomendaciones efectuadas al respecto por los autores, y la forma rigurosa en que se han empeñado para presentar los planteamientos que hacen explícitos los riesgos de gobernanza que enfrenta la academia.

Las IES públicas y privadas cuentan a partir de hoy con un texto que observa las particularidades de sus órganos de gobierno y de sus procesos de toma de decisiones, y lo que resulta mucho más importante, con una

serie de recomendaciones que pueden llevar a reflexionar a los consejos directivos, los rectores, los directivos, los docentes, los estudiantes y los constructores de política pública sobre la gobernanza universitaria colombiana de forma que se convierta en referente para la región.

Esta publicación les entrega a los actores de gobierno corporativo del país un valioso insumo por medio del cual pueden realizar análisis y proponer desarrollos respecto de la gobernanza de organizaciones que aunque no tengan la calidad de IES enfrentan realidades similares. Este libro contribuye a la generación de un conocimiento pertinente para justificar y llevar a cabo las mejoras y procesos de implementación de buenas prácticas en la educación superior, no solo en el mundo institucional sino, además, en la cultura organizacional y vivencial de la comunidad académica.

En el marco de una reforma educativa que ha sido el centro del debate de distintos grupos de interés que rodean las IES, esta publicación debe considerarse como un texto fundamental que anime el debate desde una perspectiva que contribuya a la eficiencia en el manejo de los recursos, la transparencia de las actuaciones institucionales y el mejoramiento en los procesos de toma de decisiones. Solo si se administran adecuadamente los riesgos de gobernanza que enfrentan estas instituciones es posible llevar a cabo los cometidos de estas propuestas regulatorias.

Espero que este libro no haga parte de los anaqueles de las oficinas de los funcionarios que desarrollan las políticas públicas, y que tampoco se pierda en la maraña de la literatura académica o se desvanezca en los programas de lecturas de los estudiantes, sino que sea acogido como un texto provocador, capaz de llevar a los lectores a las reflexiones y, posteriormente, a los planes de acción necesarios para mejorar la calidad de las IES por medio de buenas prácticas de Gobierno Corporativo.

**Francisco Javier Prada Ramírez**

Consultor Experto en Gobierno Corporativo

Gerente de Gobierno Corporativo de Confecámaras

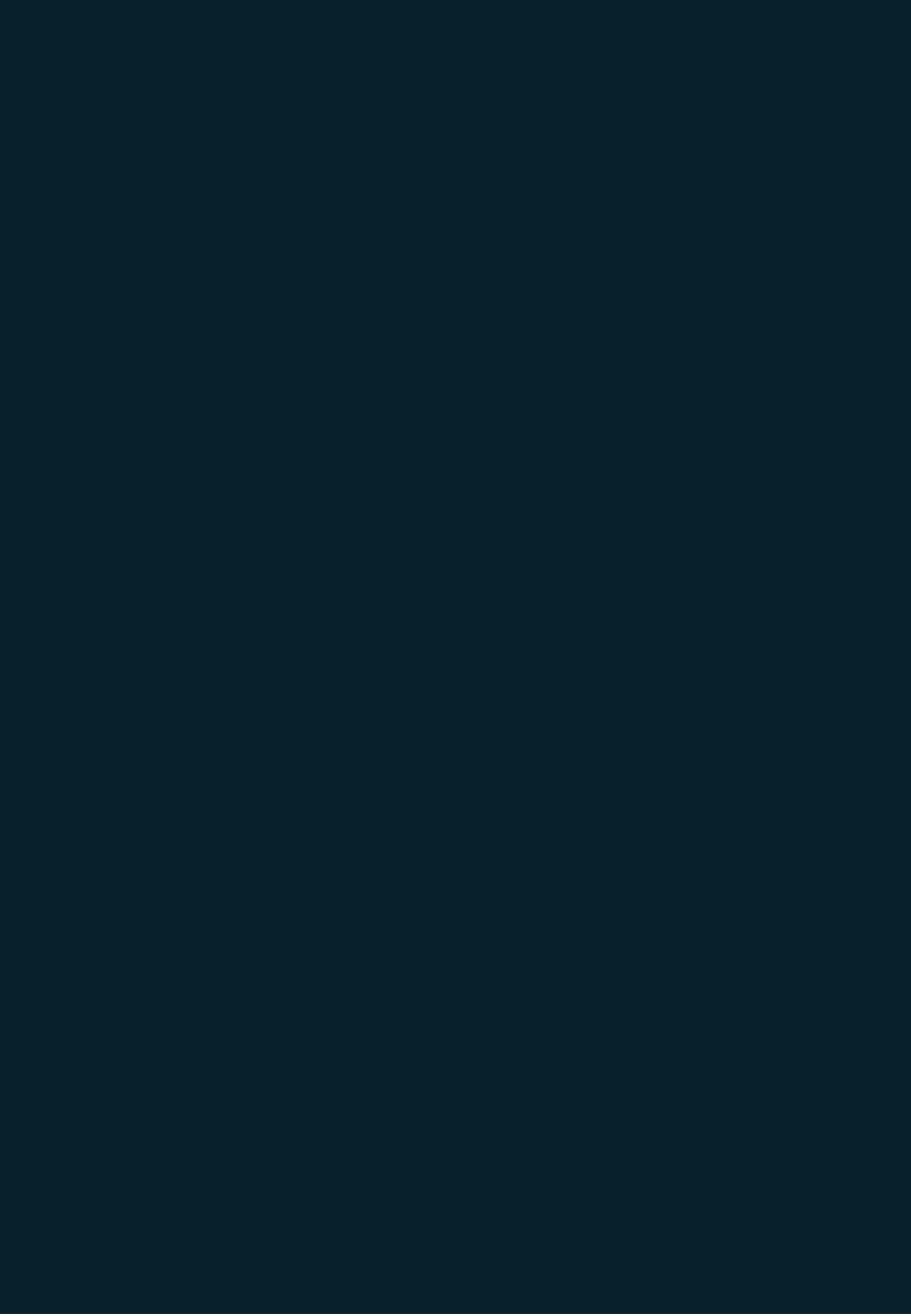
Miembro del Comité del Código País

Miembro del Grupo de Trabajo para el desarrollo de Códigos

y Scorecards de Gobierno Corporativo de la IFC-Banco Mundial

Representante de Colombia para la red de Institutos de Gobierno

Corporativo de Latino América (IGCLA)





# INTRODUCCIÓN



## Generalidades

El desarrollo de los sistemas capitalistas en el siglo XX ha estado acompañado del surgimiento y configuración de nuevas instituciones o reglas de juego que regulan el intercambio económico. En este contexto surge la necesidad de definir y establecer buenas prácticas de gobierno corporativo, buscando maximizar y revertir el bienestar económico generado por las empresas a los diferentes grupos de interés asociados con las mismas. No sólo se trata de garantizar un retorno a los inversionistas, sino al mismo tiempo salvaguardar los intereses de los empleados, clientes, proveedores y, en general, de la sociedad como un todo (Guzmán y Trujillo, 2012). Sin embargo, este análisis centrado en organizaciones lucrativas permite el surgimiento de dos cuestionamientos: primero, ¿la preocupación por buenas prácticas de gobierno es también pertinente en instituciones sin ánimo de lucro como son las de educación superior?; segundo, si la respuesta es afirmativa, ¿a quién beneficia la implementación de buenas prácticas de gobierno en estas organizaciones?

Lipman y Lipman (2006) reseñan el caso de la Organización No Gubernamental (ONG) *The Nature Conservancy*, el grupo filantrópico más grande del mundo dedicado a la preservación del medio ambiente, para resaltar la importancia de las buenas prácticas de gobierno en las organizaciones sin ánimo de lucro. De acuerdo con los autores, en mayo de 2003 el *Washington Post* llamó la atención sobre las operaciones de esta organización señalando que la revelación de información respecto a la compensación del gerente durante el año 2001 había omitido componentes lucrativos: un bono de vinculación por 75.000 dólares, un complemento para cubrimiento de costos por 75.000 dólares y un

préstamo para vivienda por 1.55 millones de dólares. De igual manera se detectaron tratos dudosos relacionados con venta de tierras que estaban bajo la conservación de la organización a personas relacionadas con la misma, incluso obteniendo beneficios tributarios al asumir los pagos recibidos como donaciones. Como resultado se llegó al establecimiento de un sistema de gobierno más estricto para la ONG.

Lo anterior resalta la importancia de sistemas de gobierno eficientes no solo para entidades con ánimo de lucro. Ahora bien, debido al impacto que puede tener la educación superior en el desarrollo económico de las naciones, estructuras eficientes de gobierno en las Instituciones de Educación Superior (IES) no son solo pertinentes para los grupos de interés cercanos a estas organizaciones, sino para la sociedad como un todo. Schleicher (2006), en un documento que pretende crear conciencia respecto a la importancia de la educación superior en Europa, menciona hechos relevantes relacionados con el impacto económico de la inversión en educación superior. De acuerdo con Schleicher, los países y continentes que invierten fuertemente en educación y desarrollo de habilidades, se benefician económica y socialmente de esta escogencia. Según el autor, por cada euro de recursos públicos invertido en educación superior los ciudadanos obtienen un retorno muy superior en términos de crecimiento económico. Así, los países que dan a los individuos un año más de educación estimulan la productividad e incrementan el resultado económico entre el 3 y el 6% en el tiempo. En contraposición, las personas con calificaciones básicas tienen un riesgo mayor de afrontar desempleo y pobreza.

La eficiencia de los recursos invertidos en educación superior es entonces un asunto público. Sin embargo, sistemas de gobierno inadecuados pueden llevar a malversación o mala utilización de los fondos en las IES. De Vise (2011) resalta ocho escándalos que llevaron a la desvinculación de los presidentes de ocho de las IES más renombradas en Estados Unidos. Por ejemplo, De Vise señala cómo en el año 2009 el presidente de la Universidad de Illinois tuvo que renunciar luego de que el diario *Chicago Tribune* revelara una “lista de influencia” de aspirantes que tuvieron consideración especial debido a sus conexiones políticas. Además, en 2005

el entonces presidente de American University fue despedido cuando su antiguo conductor reveló al *Washington Post* que había usado recursos de la universidad para cubrir los costos de una fiesta de compromiso de una estudiante, además de los gastos asociados con un chef francés personal. Estos casos resaltan la importancia de contar con sistemas de gobierno adecuados en las IES para evitar una mala utilización de los recursos de la universidad. Sin embargo, las buenas prácticas de gobierno están igualmente relacionadas con la adaptación de las IES a los cambios del entorno.

De acuerdo con Hénard y Mitterle (2010), en las últimas décadas se han presentado cambios dramáticos en la educación terciaria que hacen que la implementación e incorporación de buenas prácticas de gobierno corporativo en los modelos de gobierno universitario o gobierno académico en las IES, se haya convertido en un asunto crucial. Los autores resaltan la expansión de los sistemas de educación terciaria, los cuales contaban con 132 millones de estudiantes en 2004, aproximadamente más del doble de estudiantes que a principios de la década de los 90, la diversificación de instituciones que realizan la provisión de este servicio junto con una mayor participación por parte del sector privado, nuevos modos de prestación como la educación a distancia y virtual, el crecimiento de la internacionalización de la educación superior, una población de estudiantes más heterogénea, con una creciente participación de mujeres y estudiantes de mayor edad, además de una heterogeneidad en educación previa, etnicidad y situación socio económica, entre otros. Según Hénard y Mitterle (2010), estos desafíos, junto con los cambios en la financiación que realizan los gobiernos a las IES, imponen presiones a estas organizaciones para que se ajusten rápida y eficientemente a las demandas del entorno.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2003), en un análisis de la política detrás de la educación en el ámbito global, asegura que el precio que están pagando las IES por la autonomía de la que gozan al contratar sus colaboradores, escoger la forma de administrarse a sí mismas, estructurar sus programas y administrar sus presupuestos puede estar representado en un sistema más estricto que les

rinde cuentas por sus resultados, así como nuevos controles para otorgarles financiación. Lo anterior se implementa por medio de la valoración de la calidad y nuevos criterios para la asignación de fondos públicos a las IES. De igual manera, la OECD (2003) resalta cómo el sistema de gobierno tradicional en las universidades es colegiado y consultivo por naturaleza. Sin embargo, el aseguramiento de la calidad, y los cambios en los criterios de financiación, han llevado a un fortalecimiento del poder en las autoridades directivas de las IES, y a un incremento en la participación de miembros externos en los organismos de gobierno o supervisión. Es común hoy encontrar referencias de literatura sobre nuevas prácticas de gestión administrativa de las universidades (Gibbons et ál., 1994; Slaughter y Leslie, 1997; Clark, 1998; Marginson, 2000; Marginson y Considine, 2000; Deem, 2001; y Slaughter y Rhoades, 2004), que se agrupan en temas como internacionalización, nueva gestión pública, *entrepreneurialism*, la universidad emprendedora y capitalismo académico, y que hacen énfasis en un cambio en las prácticas de gobierno universitario de cara a actores representativos tales como órganos de gobierno institucional, profesores, estudiantes, egresados, órganos reguladores y padres de familia, entre otros.

La necesidad de contar con un gobierno universitario que permita una correcta administración de las IES y facilite a estas organizaciones adaptarse a las exigencias que afrontan en la actualidad es resaltada por Salmi (2009). Este autor señala tres factores como características de las universidades de clase mundial: a. Una alta concentración de talento tanto en profesores como estudiantes; b. Recursos financieros abundantes para ofrecer un ambiente de aprendizaje apropiado y conducir investigación de calidad, y c. Características de gobierno favorables para alentar una visión estratégica de innovación, y flexibilidad para permitirle a las organizaciones tomar decisiones y administrar los recursos sin sentirse agobiadas por procesos innecesarios y paquidérmicos.

La estructura de gobierno tiene una alta incidencia en el cumplimiento de los objetivos y el buen funcionamiento de las IES. Lo anterior es resaltado por la Universidad de Oxford en su "*White Paper on university governance*" publicado en 2006. Este documento, que representa el caso

particular de un cambio de gobierno en esta IES, declara como objetivos detrás de la reforma a su forma gobierno, los siguientes: fortalecer la capacidad del Consejo Directivo para establecer las mejores condiciones posibles para la investigación y la docencia, y asegurar la coherencia e integridad de los procesos que permiten la toma de decisiones en la institución; incluir en la toma de decisiones el mayor rango posible de perspectivas por parte de los miembros de la comunidad académica; permitir una rendición de cuentas más fluida por parte de aquellos con la autoridad y responsabilidad para tomar decisiones a favor de la universidad, y ampliar el rango de experticia apropiada disponible al interior del Consejo Directivo para asegurar que las decisiones claves sean adoptadas, que los riesgos y oportunidades institucionales sean identificados y que las responsabilidades fiduciarias de sus miembros sean asumidas.

De acuerdo con el “*White Paper on university governance*” de la Universidad de Oxford, el término gobierno se refiere al proceso de toma de decisiones al interior de una organización. Los cambios resaltados en el párrafo anterior muestran cómo la Universidad de Oxford modificó los procesos relacionados con la toma de decisiones para hacerse a una organización más pertinente, más adaptable a las exigencias del entorno y con mayor capacidad de rendición de cuentas a los interesados en los resultados generados por la institución.

Según Mortimer y O’Brien (2006) los desafíos más importantes que afrontan las juntas, los administradores y el cuerpo de profesores respecto al gobierno en las universidades es mantenerse enfocados en el cumplimiento de su misión mientras hacen frente a un conjunto de fuerzas de mercado altamente volátiles. Dichas influencias afectan el éxito en el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la educación superior. De acuerdo con Martin et ál. (2006), el desafío central para quienes ostentan cargos como decanos o rectores es entender cómo definir e implementar un liderazgo académico en un clima cambiante respecto de las prioridades de los profesores, una mengua en los recursos institucionales, preferencias cambiantes en los estudiantes consumidores y una creciente desconfianza por parte del público.

La importancia del buen gobierno de las IES ha sido reconocida en el país. Lo anterior se evidencia en varios hechos: uno de ellos, el proyecto de ley que estructuró el gobierno para reformar la Ley 30 de 1992 y que se discutió durante el año 2011. Aunque luego de un álgido debate la propuesta fue retirada, pretendía realizar cambios a la regulación del servicio público de la educación superior en el país. Esta propuesta dedicaba el capítulo IV, conformado por 12 artículos, a los temas relacionados con el gobierno de las IES. El capítulo titulado “Transparencia, eficiencia y buen gobierno”, incluía cambios tales como sujetar a los integrantes de los órganos de dirección y gobierno, y al Rector, al régimen de prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflictos de interés de los servidores públicos. Además, establecía que las IES, como prestadoras de un servicio público cultural, con función social, debían adoptar buenas prácticas de gestión, que apuntaran al cumplimiento de sus objetivos y al mejoramiento continuo de la prestación del servicio. Dentro de estas prácticas quedaba claramente estipulada la obligación de proporcionar a la sociedad y al Estado información veraz y oportuna respecto de sus procesos y de los resultados del desarrollo misional, así como de sus recursos humanos, físicos y financieros.

La preocupación por la productividad de las IES y el control que debe ejercerse sobre las mismas no se circunscribe a los años recientes, sino que se viene discutiendo desde hace más de una década. Ayala et ál. (1998), en un trabajo que propone un diseño institucional adecuado para la regulación en el sistema de educación superior, resaltan la importancia de la creación de una superintendencia encargada de la supervisión como complemento a la regulación, y afirman que la tarea de supervisión no debe ser ejecutada conjuntamente con la reglamentación, ni con las funciones de planeación, fomento y dirección de la educación pública para evitar conflictos de interés, y que el ente supervisor se vea sujeto a las presiones de los vigilados.

Entender la estructura de gobierno de las IES en Colombia es un punto de partida necesario para la política pública que esgrime el gobierno, y para la continua reflexión y adaptación de los órganos de gobierno y las obligaciones inherentes a los mismos. Las IES desempeñan un pa-

pel determinante a través de la provisión de un bien público que tiene implicaciones directas en el desarrollo social y económico de los países. Su capacidad de adaptación y respuesta a las demandas del entorno, y la eficiencia en la administración de los recursos, son de interés no solo para los actores relacionados directamente con cada una de las instituciones, sino para la sociedad como un todo.

Este libro presenta un diagnóstico de las diferentes estructuras de gobierno que emplean las IES en Colombia, identificando y analizando las dinámicas de interacción y conflictos que se presentan entre los diferentes grupos de interés y órganos de gobierno, con el fin de utilizar esta evaluación como un punto de partida que aliente la reflexión de los directivos de las IES colombianas y permita al gobierno establecer acciones de política pública encaminadas a garantizar estructuras de gobierno académico apropiadas.

Para cumplir con este objetivo, en el primer capítulo se realiza una revisión de la literatura relacionada con el nuevo enfoque gerencial o “*new managerialism*” que está permeando el gobierno en las IES, así como de los fundamentos teóricos que soportan el modelo de gobierno corporativo, y se discuten los elementos del mismo que pueden ser aplicables en la educación superior. Los capítulos siguientes se centran en la discusión y caracterización del gobierno en universidades y otro tipo de IES oficiales y privadas en Colombia. Lo anterior es llevado a cabo a través del desarrollo de entrevistas a profundidad a actores de la alta dirección relacionados con estructuras de gobierno en las diversas instituciones que conforman la muestra. El capítulo final presenta una serie de reflexiones con el ánimo de incentivar la discusión en el sector de la educación superior en lo referente al gobierno de las instituciones que lo conforman.

El libro es el resultado de una primera aproximación a la temática abordada en un estudio piloto, descriptivo y exploratorio financiado por el Ministerio de Educación Nacional como parte del proyecto estratégico de fortalecimiento de la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones educativas. La descripción realizada y los resultados presen-

tados constituyen un punto de partida para una agenda de investigación centrada en el gobierno en las IES.

## **Alcance y metodología general del estudio**

La presente investigación tiene como objetivo principal abordar el cuestionamiento ¿Cómo se concibe el gobierno corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia y cuál es el estado actual de las prácticas de gobierno al interior de las mismas? Buscando dar respuesta a lo anterior, antes que emitir juicios de valor, se buscará identificar aquellas condicionantes y actores involucrados en las dinámicas de poder que permitan realizar una caracterización de tipo descriptivo-analítica del estado actual de las estructuras y prácticas de gobierno en las IES colombianas.

La OECD define el gobierno en el marco de la educación superior de la siguiente manera:

El gobierno [de la educación superior] comprende las estructuras, relaciones y procesos a través de los cuales, tanto a nivel nacional como institucional, se desarrollan, implementan y revisan las políticas para la educación terciaria. El gobierno [de la educación superior] comprende una red compleja que incluye el marco legislativo, las características de las instituciones y cómo éstas se relacionan con todo el sistema, cómo se asignan los recursos a las instituciones, y de qué manera las mismas rinden cuentas por la manera en que lo gastan, así como estructuras y relaciones menos formales que dirigen e influyen el comportamiento (2008: 68).

Aunque el presente estudio adopta esta definición de gobierno en el contexto de la educación superior, no obstante se desarrolla principalmente a nivel micro o institucional, y no a nivel nacional. Además, siguiendo a Fried (2006), se entiende como buen gobierno en estas instituciones el desarrollo de estructuras que busquen preservar la integridad del sistema de valores académico mientras que, de manera paralela, posicionen a las universidades frente a su entorno haciéndolas más receptivas y con una mayor capacidad de respuesta a los mensajes, demandas y expectativas externas.

Un aspecto importante en esta investigación está relacionado con la manera en que el contexto y las características propias de cada una de las instituciones que hacen parte de la muestra impactan los posibles hallazgos a la pregunta planteada. Adicionalmente, aspectos metodológicos relacionados con la conformación de la muestra que soporta el estudio, el proceso de análisis de los hallazgos, y las consideraciones éticas y legales relativas a la información recolectada deben ser tenidos en cuenta con el fin de analizar de manera más comprehensiva la contribución de este estudio al debate existente.

El diseño metodológico permitirá, de una parte, adelantar discusiones acerca de por qué estructuras de gobierno similares pueden llegar a funcionar de manera diferente según el tipo de institución analizada, y de otra, identificar los puntos comunes y divergentes que orientan las discusiones tanto para el lector como para los hacedores de política en el sector de la educación superior, no solo, y de manera particular, en el país, sino en la región latinoamericana en general.

Este estudio se basa en la metodología de estudios de caso, la cual permitirá aportar al debate teórico aplicando la realidad empírica, en conexión con la revisión, a las diferentes contribuciones realizadas a la literatura relacionada (Yin, 2003; Eisenhardt, 1989). Es importante señalar que en dicha metodología, de manera general, y en este estudio particularmente, no se busca proveer ninguna prueba. El propósito aquí es validar conceptualmente ideas a través de casos. Yin (2003) señala que

“... una preocupación común relacionada con la metodología de estudio de casos es que esta provee pocas bases para la generalización científica, ¿Cómo generalizar a partir de un caso en particular?, es una pregunta común que suele plantearse [...] Sin embargo la respuesta corta es que el estudio de casos, igual que los experimentos, son generalizables a proposiciones teóricas y no a poblaciones o universos. En este sentido, el estudio de caso representa una “muestra” antes que un objetivo claro relacionado con expandir y generalizar teorías (generalización analítica) y no la enumeración de frecuencias (generalización estadística)” (2003: 10).

De acuerdo con Yin (2003), un estudio de caso es una “indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo al interior de un contexto real propio” (2003:13). Howorth y Ali (2001) puntualizan que la investigación a través de la metodología de estudio de caso permite a los investigadores responder preguntas del tipo ¿Cómo? y ¿Por qué?, usando como punto de referencia los actores involucrados en lugar de soluciones predeterminadas impuestas por los investigadores. El método de recolección primaria de datos involucra entrevistas cualitativas complementadas por una observación participante y una revisión de los documentos de la IES analizada.

## **Proceso y estrategia de investigación**

Para desarrollar los estudios de caso se realizó una recolección de información por medio de entrevistas individuales semi-estructuradas a profundidad. Las entrevistas fueron realizadas a nivel directivo incluyendo actores que hacen parte de las diferentes estructuras de gobierno de la institución (rectores, vicerrectores y presidentes de las instituciones). Siguiendo los planteamientos propuestos por Ling et ál. (2001) y Trowler (1998), el estudio debe incluir información cualitativa (proveniente de las entrevistas y observaciones) y cuantitativa (proveniente de documentación provista por la institución). Se resalta que la información cuantitativa empleada en el presente estudio es descriptiva antes que inferencial, en orden a identificar las características estructurales de una institución en particular en cada uno de los casos analizados.

Con el propósito de guiar la conversación, y como una herramienta metodológica, durante la realización de las entrevistas se presentó un tipo de *script* o guión con algunos puntos relacionados con la temática de interés. Cada entrevista incluyó secciones a ser cubiertas en un período no mayor a dos horas. Las temáticas abordadas fueron: i. Concepción del gobierno universitario de manera general y para la institución en particular; ii. Proceso de toma de decisiones y actores involucrados en el mismo; iii. Proceso de revelación de la información de la institución hacia los dife-

rentes grupos de interés; iv. Conflictos de interés que emergen dentro de las estructuras de gobierno y en las instituciones en general; v. Fortalezas y debilidades del ejercicio del poder y gobierno universitario actual de la institución; vi. Proceso de control de la gestión, y vii. Recomendaciones relacionadas con el gobierno para las IES en Colombia.

La información adicional, complementaria a la obtenida en cada entrevista, fue tomada de la página web institucional, la cual incluye información contenida en los documentos misionales, los estatutos generales de la institución, el proyecto educativo institucional, los documentos de planeación institucional, los documentos relacionados con el proceso de acreditación institucional presentados al Consejo Nacional de Acreditación (CNA), los sistemas de reporte de resultados e impacto, las memorias de reuniones o comités directivos y algunos estudios institucionales realizados en el pasado.

Considerando aspectos éticos y legales, la metodología llevada a cabo tuvo en cuenta lo expresado en la literatura. Pettigrew (1990, 1997) señala que en la medida en que se tenga acceso a información confidencial y de carácter estratégico, los investigadores pueden llegar a estar comprometidos en un proceso con requerimientos legales relacionados con el derecho a utilizar los nombres de las instituciones objeto de estudio, conservar bajo anonimato el nombre de los entrevistados, la libre participación de los actores elegidos a ser entrevistados, la reciprocidad, la confidencialidad por parte los investigadores, el uso de los resultados derivados del estudio y la potencial publicación de los mismos. Considerando estos aspectos, antes del inicio de cada entrevista se firmó un acuerdo de confidencialidad con las instituciones que hacen parte del estudio, donde los investigadores se comprometieron a no revelar información declarada como confidencial por parte del entrevistado y los actores que participaron en las entrevistas firmaron consentimientos informados de su participación en la investigación.

## **Selección de la muestra**

En la caracterización realizada por Kent (1997) se plantea que las IES no necesariamente se diferencian a sí mismas en términos del carácter, sea este público o privado, sino en términos de “universidades desde el ápice” y “universidades desde la base”. Las primeras corresponden a las universidades públicas o privadas con mayor énfasis en investigación y reconocimiento por su impacto en la comunidad, y las otras corresponden a universidades centradas en la docencia y la profesionalización. Sin embargo, se resalta que con la implementación de sistemas de calidad, estas últimas tenderán en su mayoría a moverse hacia el ápice. Este argumento es sustentado en otros países por Stensaker (2000), quien concluye que los procesos de auditoría y calidad pueden conducir de manera parcial hacia la homogenización y estandarización del sistema de educación superior.

Para cumplir con el alcance del estudio, el cual busca caracterizar las estructuras de gobierno existentes en las IES en Colombia, se utilizó una muestra conformada por doce instituciones. La muestra se construyó teniendo en cuenta diversos aspectos: se tomaron IES tanto oficiales como privadas (seis de cada tipo), acreditadas y no acreditadas (7 acreditadas y 5 no acreditadas), de diverso tamaño y complejidad (entre 25 y 410 programas ofrecidos), en diferentes regiones del país y de diversas clases (universidades, instituciones universitarias o escuelas técnicas e instituciones técnicas).

Gornintzka (1999) y Naidoo (2003) sustentan la selección de la muestra según diferencias en la estructura organizacional, el tamaño y los principales propósitos de las IES. Pettigrew (1990) propone incluir, para la selección de la muestra, aquellas unidades de análisis con mayor progreso, alto desempeño, más experiencia y mejores sistemas de implementación de políticas, con el fin de obtener casos que sirvan de punto de referencia para otras IES en el país.

Bajo esta perspectiva se hace necesario entender el sistema de educación superior en Colombia el cual incluye 288 IES, 81 de las cuales son universidades (40% públicas y 60% privadas). Las políticas nacionales

sobre educación superior están centralizadas en el Ministro de Educación Superior quien delega parte de su autoridad al Vice-Ministro de Educación Superior. En relación con aspectos de calidad, el sistema posee dos cuerpos: la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) y el CNA, los cuales incluyen miembros de la comunidad académica. La CONACES se encarga de garantizar que todos los programas académicos en el país posean los estándares mínimos de calidad de acuerdo con la reglamentación vigente, y el CNA de proporcionar la acreditación nacional a los mejores programas y a las mejores IES de acuerdo con el modelo nacional de mejoramiento de la calidad.

Las instituciones analizadas fueron las universidades de Antioquia, Industrial de Santander, de Caldas, del Norte, del Rosario, ICESI y Tecnológica de Bolívar, los institutos Tecnológico Metropolitano, Tecnológico Pascual Bravo, de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, la Escuela Colombiana de Ingeniería y la Corporación Universitaria Unitec (ver Tabla 1). Es importante señalar que las universidades e instituciones que conforman la muestra no fueron seleccionadas sobre la base de variaciones en la concepción e implementación de prácticas de gobierno corporativo en cada una de ellas puesto que esto era desconocido desde el comienzo de la investigación.

**TABLA 1**

**IES COLOMBIANAS SOBRE LAS QUE SE ADELANTA EL ESTUDIO**

Institución	Tipo de institución	Localización geográfica	Carácter	Acreditación institucional	Programas [Número]	Estudiantes [Número]
Universidad Industrial de Santander	Universidad	Bucaramanga	Oficial	S	148	21.299
Universidad de Antioquia	Universidad	Medellín	Oficial	S	410	30.771
Universidad de Caldas	Universidad	Manizales	Oficial	S	113	12.424
Instituto Tecnológico Metropolitano	Institución Universitaria	Medellín	Oficial	N	44	22.571
Instituto Tecnológico Pascual Bravo	Institución Universitaria	Medellín	Oficial	N	39	4.521
Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo	Institución Técnica	Cali	Oficial	N	31	820
Universidad del Norte, Barranquilla	Universidad	Barranquilla	Privada	S	183	7.864
Universidad del Rosario	Universidad	Bogotá	Privada	S	152	11.498
Universidad ICESI	Universidad	Cali	Privada	S	51	5.573
Universidad Tecnológica de Bolívar	Universidad	Cartagena	Privada	S	64	4.273
Escuela Colombiana de Ingeniería	Institución Universitaria	Bogotá	Privada	N	25	4.088
Corporación Universitaria Unitec	Institución Universitaria	Bogotá	Privada	N	25	3.388

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES, 2012).

## **Descripción de la muestra**

A continuación se presenta una breve descripción de las instituciones incluidas en la muestra. El propósito de este aparte no es realizar una descripción detallada de la historia de las universidades. La idea es retomar algunos elementos claves que hacen parte de esa historia y que permiten ilustrar el momento en que fue creada, el régimen jurídico establecido por el cuerpo fundador, la forma de gobierno que regiría para el ejercicio del poder y el nivel de complejidad en términos de número de estudiantes, oferta académica y actividades relacionadas con investigación. La presentación se realizará según el carácter de oficiales o privadas para las universidades e instituciones de la muestra.

## **Universidades e Instituciones de carácter oficial<sup>7</sup>**

### **UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

La Universidad de Antioquia surgió como respuesta a la iniciativa de la sociedad antioqueña de crear un colegio-convento orientado por miembros de la Comunidad Franciscana para eliminar la dependencia de educar a sus hijos en los colegios bogotanos y payaneses. De esta manera, se realizó la solicitud de creación a la Corona Española, la cual fue respaldada por la Cédula Real del Rey Carlos IV el 9 de febrero de 1801. Alcanzada la independencia nacional, se definió un nuevo plan educativo para la institución que años más tarde dio inicio a la enseñanza de la jurisprudencia. Además, los procesos relacionados con las guerras y luchas ideológicas influyeron en el rumbo que tomaría la universidad dando como resultado la apertura de diversas ramas del saber que la institución debía impartir en la región.

---

7. La descripción realizada está basada en la información publicada en los diferentes sitios web de cada institución. La reseña histórica del Instituto Tecnológico Metropolitano se basa en la información publicada por El Centro de Investigación e Innovación en Energía (CIEN).

La Universidad de Antioquia fue concebida como una institución estatal del orden departamental, organizada como un ente universitario autónomo con régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional y al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En la actualidad cuenta con personería jurídica, y con autonomía académica, administrativa, financiera y presupuestal; tiene estructuras de gobierno, rentas y patrimonio propios e independientes y, como institución oficial, está regida por la Constitución Política de Colombia, la Ley 30 de 1992 y las demás disposiciones que le son aplicables de acuerdo con su régimen especial.

El ejercicio de gobierno universitario es llevado a cabo en su orden por el Consejo Superior Universitario, el Consejo Académico, la Rectoría, los decanos y vicedecanos, los consejos de facultad, los directores de instituto y de escuela, los jefes de departamento académico y de centro, y los demás consejos, comités y autoridades que establezcan los estatutos y los reglamentos de la institución.

Actualmente la universidad cuenta con 410 programas distribuidos entre 170 programas de pregrado (que incluyen licenciaturas tecnológicas y técnicas en las diferentes modalidades y énfasis), 35 doctorados, 109 especializaciones y 96 maestrías. Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 la Universidad de Antioquia contaba con 30.771 estudiantes en pregrado y posgrado. Es de resaltar que la Universidad de Antioquia fue la institución pionera en el país en realizar procesos de autoevaluación dirigida a la obtención de la acreditación institucional cuyos resultados condujeron a la universidad a ser la primera del país en obtener por nueve años dicho reconocimiento. Hoy en día la universidad se encuentra trabajando en el proceso de reacreditación con miras a la obtención del reconocimiento por 10 años más.

Desde la investigación, la universidad de Antioquia es reconocida por su liderazgo. Para la universidad la investigación es fuente del saber, productora y soporte del ejercicio docente, cuya finalidad es la generación y comprobación de conocimientos orientados al desarrollo

de la ciencia, de los saberes y de la técnica, y a la producción y adaptación de tecnologías para la búsqueda de soluciones a los problemas de la región y del país. Soportada en lo anterior la Universidad de Antioquia ha orientado su actividad investigativa y ha organizado su Sistema de Investigación Universitario, el cual está compuesto por grupos de investigación (92 en el área de la salud, 70 en ciencias sociales y humanas y 72 en las áreas de ciencias exactas, ingeniería y economía), que constituyen la célula vital del sistema, 27 Centros de investigación desde las distintas dependencias y el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), entre otras unidades directivas. Todos los órganos anteriores pertenecen a La Sede de Investigación Universitaria (SIU), organismo de la Universidad de Antioquia creado en el año 2000 y que constituye uno de los centros de investigación científica más importantes de Colombia y Latinoamérica, donde se desarrolla una intensa actividad de investigación básica y aplicada, de formación de científicos y de extensión productiva y solidaria. Adicionalmente, se realizan proyectos que generan conocimiento de impacto científico y social, contribuyendo a mejorar la calidad de vida y las condiciones socio-económicas y ambientales de la región y del país.

Los grupos de la SIU están insertados activamente en la comunidad científica nacional e internacional a través de proyectos de colaboración científica con universidades y centros de investigación públicos y privados, haciendo de este centro un espacio de visitas permanente de investigadores nacionales y extranjeros que comparten experiencias y conocimientos, y participan en la formación de los estudiantes a nivel de pregrado y posgrado. En general se resalta que la fuerte actividad de investigación, de extensión, de colaboración internacional y de formación de investigadores que se realiza en La SIU se concibe como un ambiente académico de alto nivel, propio de una universidad de investigación como lo es la Universidad de Antioquia.

## UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

La historia de la Universidad Industrial de Santander (UIS) tiene sus orígenes en la voluntad política manifestada por el Ministerio de Industrias que, para la década de los años 40, tenía como prioridad en la agenda estatal la industrialización del país. En 1940, el Director Departamental de Educación, el abogado Mario Galán Gómez, presentó ante la Asamblea de Santander el proyecto de ordenanza que dio inicio al proceso de creación formal de las primeras unidades que conformarían la universidad, la Facultad de Ingeniería Industrial y un bachillerato técnico en la Escuela Industrial Dámaso Zapata.

Durante el proceso de apertura de la UIS, el presidente de Colombia de la época, designó al ingeniero español, exiliado y radicado en el país, Julio Álvarez Cerón, como director de la Escuela Industrial Dámaso Zapata dada su experiencia en el área de la ingeniería industrial. La contribución realizada por Julio Álvarez para la creación de la universidad en 1947 fue la definición por primera vez de la misión de la universidad y del proyecto educativo institucional. Además, propuso el primer estatuto orgánico en el cual se hacía explícita la voluntad de creación de tres facultades mayores de ingeniería industrial con especializaciones en mecánica, electricidad y química, y dos facultades menores conformadas por el Colegio Santander y el Instituto Industrial Dámaso Zapata. Si bien la UIS fue creada formalmente en 1947, algunos pasos decisivos ocurridos previamente la soportaban y permitieron que su creación se fuera dando por etapas. Un ejemplo de lo anterior sucedió en 1944, cuando la Facultad de Ingeniería Industrial se elevó a la condición de Universidad de Santander, ampliando los saberes a impartir en otras áreas del conocimiento como la salud, la agronomía, el comercio, las bellas artes, entre otras. Además, comenzaba a formarse la masa crítica de los estudiantes que accederían a la universidad representados por los primeros bachilleres egresados de la Escuela Industrial.

Desde su creación fue definida la forma institucional que tendría, conforme a las leyes vigentes, como una persona jurídica institucional

dotada de la autonomía legal correspondiente, gobernada por un consejo superior, un Rector, un síndico y un Secretario General. En la actualidad, la UIS se define según el Estatuto General de la misma como un

“... ente universitario autónomo, de servicio público cultural, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional y organizado como establecimiento público del orden departamental, con personería jurídica y autonomía académica, administrativa y financiera, conforme con la Constitución Nacional y la Ley, con patrimonio independiente [...]”.

Actualmente la Universidad Industrial de Santander enmarca su estructura organizacional alrededor de saberes en cinco facultades (ingenierías físico-mecánicas, ingenierías físico-químicas, ciencias, salud y humanidades), las cuales conjugan los campos del conocimiento en los que la universidad adelanta las actividades de docencia, investigación y extensión. Dentro de estas facultades se imparten 65 programas académicos de pregrado y 83 de posgrado (49 especializaciones, 30 maestrías y cuatro doctorados). Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional a marzo de 2012, la UIS contaba con 21.299 estudiantes en pregrado y posgrado.

La universidad se ha consolidado como una de las IES estatales donde se desarrollan actividades de investigación de alta calidad científica y tecnológica a través de sus grupos y centros de investigación. El proceso de investigación en la universidad se enmarca en una política y un estatuto de investigación, en los cuales se concibe la investigación como los procesos de búsqueda, creación y asimilación del saber orientados a generar conocimiento científico, y desarrollo tecnológico y social. La universidad posee 115 grupos de investigación, de los cuales el 27% se encuentra clasificado en las categorías A, A1 y B por Colciencias, y dos Centros de Excelencia en Investigación en las áreas de agroindustria y nuevos materiales. Adicionalmente, la universidad cuenta con el Parque Tecnológico Guatiguará, concebido como un espacio adaptado para propiciar la comunicación efectiva entre científicos y empresarios, hacia la búsqueda de desarrollos tecnológicos y la aplicación de estos a

la producción de bienes y servicios. Dicho parque tecnológico es hoy el proyecto urbanístico, tecnológico y empresarial más avanzado dentro de la política de parques tecnológicos establecida por el gobierno nacional, soportado en la experiencia construida durante nueve años por el trabajo de corporaciones privadas, centros y grupos universitarios de investigación.

La universidad obtuvo en el año 2005, por parte del Ministerio Nacional de Educación, la acreditación institucional por ocho años debido a sus buenas prácticas relacionadas con la calidad de sus programas, la organización y funcionamiento, y el cumplimiento de su función social.

### UNIVERSIDAD DE CALDAS

La creación del Departamento de Caldas en 1905 cimentó las bases para el desarrollo rural, industrial, educativo y cultural de la región. Bajo este contexto surgió la Universidad de Caldas, como resultado del proceso de cambio que vivió el departamento desde su fundación. En 1911 se aprobó la creación de un colegio mayor en Manizales, que posteriormente en 1943, bajo la ordenanza No. 006 del 23 de mayo de ese año, dio origen a la Universidad Popular, que ya contaba con las facultades de Ingeniería Especializada (química, mecánica y electrónica), Arquitectura y Bellas Artes, una Escuela Industrial que impartía labores técnicas y un Liceo femenino.

La creación de las diferentes facultades, a través de las cuales la Universidad de Caldas imparte diversos saberes, fue una respuesta a las necesidades de desarrollo del departamento. Así, en 1950 se crearon las facultades de Agronomía y Veterinaria como respuesta a las necesidades agrícolas, pecuarias e industriales de la región, y las de Derecho y Medicina como alternativa profesional y cultural de la clase dirigente del departamento. Para el año 1959, buscando conservar la cultura tradicional y con el propósito de desarrollar las áreas humanas, se creó la Facultad de Filosofía y Letras. En ese mismo año la universidad tomó el nombre actual: Universidad de Caldas. En 1961 se creó la Facultad de Desarrollo

Familiar (fundada inicialmente con el nombre de Economía del Hogar) atendiendo a las exigencias externas provenientes de las alianzas que había establecido el departamento para el progreso de la región.

Posteriormente, y debido al proceso de desarticulación que vivió el Departamento de Caldas en el año de 1966, se dio origen a la presentación y aprobación del proyecto de ley mediante el cual la universidad dejaba de ser departamental para convertirse en institución del orden nacional, según la Ley 34 de agosto de 1967.

Entre los años 1970 y 1972 se crearon las facultades de Enfermería, y Geología y Minas, buscando fortalecer las políticas de salud del departamento y liderar los estudios mineros y geológicos de la región. Durante la década de los años 90 se dio inicio a los programas relacionados con Diseño Visual, Ingeniería de Alimentos y Tecnología de Sistemas Informáticos.

En lo relacionado con la definición y aprobación de una nueva estructura orgánica, durante el período comprendido entre los años 1981 y 2001 se establecieron las bases de lo que hoy es la Universidad de Caldas, que incluyeron la creación de las vicerrectorías dentro del cuerpo de gobierno de la universidad y las facultades que agrupan los diferentes programas impartidos en la actualidad, la definición y aprobación del Proyecto Educativo Institucional, y la apertura y modernización de la estructura curricular. Durante la última década la universidad ha experimentado cambios en relación con la expansión de la oferta académica a nivel de pregrado y posgrado, y la consolidación del proceso de investigación.

Todo lo anterior converge hacia la existencia de 35 programas de pregrado, 15 tecnologías y 63 programas de posgrado (36 especializaciones, 21 maestrías y 6 doctorados). Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 la Universidad de Caldas contaba con 12.424 estudiantes en pregrado y posgrado. El proceso de investigación de la Universidad se desarrolla a través de 53 grupos de investigación, de los cuales aproximadamente el 36% se encuentra en las tres primeras categorías definidas por Colciencias.

Además, la universidad cuenta con 19 revistas académicas, de las cuales 16 se encuentran indexadas. En términos generales, la universidad ha realizado mejoras evidentes en la capacidad investigativa institucional a través de la dotación tecnológica y de espacios físicos, el aumento en el número de profesores con formación doctoral, el número de convocatorias internas realizadas para incentivar la investigación y la obtención de cofinanciación externa para adelantar proyectos de investigación.

Como universidad estatal, la Universidad de Caldas es del orden departamental, organizada como una institución universitaria con autonomía, vinculada al Ministerio de Educación Nacional y regida por las leyes vigentes de acuerdo con su régimen. Cuenta, para el ejercicio del poder, con estructuras de gobierno legítimas como el Consejo Superior, el Consejo Académico, la Rectoría, las vicerrectorías y decanaturas de facultad.

La Universidad de Caldas goza de reconocimiento derivado del control a la gestión que realiza. Desde el año 1985 la universidad ha propuesto dos planes de desarrollo encaminados a realizar cambios estructurales y funcionales para el apropiado desenvolvimiento institucional en un contexto de eficiencia. Además, cuenta con herramientas de gestión financiera para todo lo relacionado con el manejo y control presupuestal, y políticas de recaudo, entre otras. En el año 2011 obtuvo un reconocimiento por la revelación y divulgación de información académica y financiera otorgado por la Red Pacto Global sobre Responsabilidad Social Empresarial.

### **INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO**

Los antecedentes que describen la historia del Instituto Tecnológico Metropolitano se remontan a 1944 tras la creación del Instituto Obrero Municipal, dirigido a capacitar a la clase obrera de la región, y como respuesta al proceso de expansión urbana y desarrollo tecnológico que por la época ya caracterizaba a la ciudad de Medellín como uno de los centros

industriales más importantes del país. La creación del Instituto Obrero atendía las necesidades de la clase trabajadora en recibir la capacitación especializada necesaria para afrontar los procesos de innovación derivados de la modernización de la producción.

Buscando procesos de adaptación a las condiciones del entorno, al finalizar la década de los años 40, el Instituto Obrero pasó a denominarse Universidad Obrera Municipal con una propuesta académica gratuita dirigida a los requerimientos particulares de los estudiantes relacionados con el desarrollo de habilidades artesanales, industriales, comerciales y artísticas. Con el ánimo de incrementar el nivel académico de sus estudiantes, en la década de los 60 pasó a denominarse Instituto Popular de Cultura, dedicando la actividad docente a la formación básica para adultos, ciclos de enseñanza media y enseñanza artística. Con posterioridad a los cambios mencionados, se dio inicio a la oferta de programas de enseñanza media de nivel técnico con orientación vocacional y con conocimiento científico.

A comienzos de la década de los años 90 la institución se introdujo en la enseñanza de programas de educación superior. Así, en 1994 adoptó el nombre de Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), organismo que contaba con una nueva estructura orgánica, nuevos programas de formación tecnológica, y nuevas funciones relacionadas con actividades de docencia, investigación y extensión. Para el año 2005, el ITM cambió el carácter académico y se convirtió en una institución universitaria de formación tecnológica en educación superior.

El ITM de Medellín se define, según sus estatutos, como una institución universitaria de carácter público de orden municipal que ofrece el servicio de educación superior y cuenta con patrimonio propio, autonomía administrativa y personería jurídica, creado por el Decreto 180 de 1992 con la autorización del Concejo de Medellín mediante el Acuerdo 42 de 1991 y cuyo carácter académico fue expedido por el Ministerio de Educación Nacional

Los órganos y autoridades de dirección de la institución están representados por el Consejo Directivo, el Rector, el Consejo Académico y las directivas académicas (vicerrectores, decanos, director de investigación, director de extensión y equivalentes).

En la actualidad la oferta académica del ITM se sustenta en cuatro facultades (artes y humanidades, ciencias económicas y administrativas, ingenierías, y ciencias exactas y aplicadas), las cuales ofrecen 35 programas académicos de pregrado, además de 7 especializaciones, 2 maestrías y cuentan con 46 centros de laboratorio. Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 el Instituto Tecnológico Metropolitano contaba con 22.571 estudiantes.

La institución desarrolla una política de gestión de calidad, vinculada a su política de gobernanza, que se ajusta a la estructura organizacional y a los procesos institucionales. Dentro de los objetivos definidos en la política de gestión se resalta el incremento de la producción de conocimiento científico y tecnológico para la innovación y el desarrollo mediante la creación de grupos en nuevos campos del conocimiento, el fortalecimiento de los existentes, el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los resultados de investigación, y de la transferencia del conocimiento. El ITM cuenta con 12 grupos de investigación registrados en Colciencias y representativos en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. De estos grupos, dos están clasificados en la categoría B de Colciencias, uno en la categoría C, y seis en categoría D. El ITM tiene, además, un Comité de Ética que permite, de manera permanente, evaluar el impacto desde el punto ético, moral, social y ambiental de los proyectos de investigación relacionados con procesos de intervención en seres humanos. Este comité se ha constituido en un requisito para la participación en convocatorias de búsqueda de financiación externa.

De manera reciente la institución formuló una estrategia de internacionalización, dirigida a la socialización de los resultados en investigación y desarrollo tecnológico, a través de la participación en eventos nacionales

e internacionales y mediante la suscripción de convenios con universidades nacionales y extranjeras.

Desde el enfoque de Responsabilidad Social, el ITM ha ganado reconocimiento a través del proyecto rectoral denominado “la U en mi barrio”, que busca llevar los programas de educación superior del ITM a los barrios periféricos de la ciudad, permitiendo a los estratos socioeconómicos más bajos tener acceso a educación profesional. Dicho proyecto fue definido como política pública por el Concejo de Medellín mediante el Acuerdo Municipal de Descentralización de la Educación Superior.

#### **INSTITUTO TECNOLÓGICO PASCUAL BRAVO**

El nombre y la historia a los cuales hace referencia esta institución tienen su origen en la concepción que Pascual Bravo Echeverri tuvo alrededor de la educación para el desarrollo de la región antioqueña y del país. Pascual Bravo nació en el municipio de Rionegro, fue Presidente provisorio de Antioquia, y durante su administración se destacó por impulsar el funcionamiento de la Casa de la Moneda de Medellín; se interesó por la comunicación de Antioquia con el mar, visionando obras de infraestructura como la carretera al mar y el ferrocarril de Antioquia; además, organizó la penitenciaría y la Escuela de Artes y Oficios.

El mayor legado de Pascual Bravo hacia la búsqueda del desarrollo de la región antioqueña se sustenta en su visión respecto de la educación como un bien que el Estado debería facilitar al pueblo para el aprendizaje de artes y oficios, con la intención de que a través del estudio teórico y práctico la población se capacitara y se vinculara de manera rápida y efectiva al nuevo modelo de desarrollo.

A comienzos de los años 30, se puso en evidencia la necesidad de conformar una escuela de artes y oficios como respuesta a los requerimientos de personal calificado que demandaba el desarrollo industrial del momento. Así, en 1935 fue creada la Escuela de Artes y Oficios como seccional de la Universidad de Antioquia, la cual, tres años después, fue

denominada Escuela de Artes y Oficios Pascual Bravo en honor al líder antioqueño. Un año más tarde, mediante el Decreto 2350, el Ministerio de Educación Nacional recibió esta institución de la Universidad de Antioquia. Posteriormente, en 1942, el Congreso de la República, mediante la Ley 43 de ese año, transformó las escuelas industriales en institutos técnicos superiores de forma que la Escuela de Artes y Oficios Pascual Bravo pasó a llamarse Instituto Técnico Superior Pascual Bravo. En 1957 el instituto era considerado uno de los mejores de América del Sur debido a la producción de maquinaria en sus propios talleres, y por el nivel de tecnología implementada en los talleres de electrónica, lo que llevó la creación, en 1966, de programas intermedios de carácter tecnológico en electrónica y producción industrial. Durante las décadas de los años 60 y 80 se crearon los programas tecnológicos de ingeniería eléctrica y mecánica.

En 1982 el Congreso de la República, mediante la Ley 52, reorganizó el Instituto Técnico Superior Pascual Bravo como Instituto Tecnológico Pascual Bravo, y en el año 2007 el Ministerio de Educación Nacional avaló la transformación del Instituto Tecnológico Pascual Bravo en una institución universitaria. El carácter académico de institución universitaria ha permitido fortalecer los procesos de educación superior que se adelantan en Medellín y en más de 30 municipios de Antioquia y Colombia donde la institución tiene presencia.

Según los estatutos generales de la institución, esta se define como un establecimiento público de educación superior, del orden municipal, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y con carácter académico de institución universitaria. Los órganos de gobierno con los que cuenta para la dirección son el Consejo Directivo, el Consejo Académico y el Rector.

En la actualidad la institución ofrece el servicio de educación a través de las facultades de Ingeniería y Producción y Diseño. La oferta académica de las mismas se sustenta en 3 programas profesionales, 13 programas tecnológicos, 4 programas técnicos, 5 especializaciones bajo las modalidades presencial y semipresencial, y 14 programas de extensión.

Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 el Instituto Tecnológico Pascual Bravo contaba con 4.521 estudiantes en pregrado y posgrado.

El desarrollo del proceso de investigación a nivel institucional es llevado a cabo por la Dirección Operativa de Investigación, la cual se encarga de proponer, de acuerdo con las políticas generales de la institución, las normas sobre investigación tecnológica aplicada, experimental y formativa. La institución cuenta con seis grupos de investigación, dos de los cuales se encuentran en la categoría D de Colciencias.

A partir del año 2007 la institución adoptó el Sistema de Gestión Integral, el cual contiene el Sistema de Gestión de la Calidad, herramienta de gestión sistemática y transparente que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios. Adicionalmente, la institución definió un Código de Buen Gobierno en el cual se establecen las normas de conducta y las acciones que debe observar todo funcionario que preste servicios bajo cualquier modalidad en la institución.

#### **INSTITUTO DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO**

En la década de los años 70, cuando funcionaba el Gimnasio Norte del Valle, su fundador, el Licenciado Luis Horacio Lozano Rojas, visionó una institución de Educación Superior para el municipio de Roldanillo y la región, y al efecto inició las gestiones ante el Ministro de Educación Nacional para la creación de un Instituto Tecnológico Agropecuario, y en mayo de 1979 creó el Instituto de Educación Intermedia Profesional de Roldanillo. En 1980 se configuró la planta de personal que conformaría el instituto y se dio inicio al proceso de inscripciones, entrevistas y matrículas para las carreras de Técnicas Agropecuarias y Enfermería; además, se iniciaron las labores académicas en la sede que actualmente ocupa, como una unidad docente dependiente del Ministerio de Educación Nacional, con los programas de Técnicas Agropecuarias en la jornada diurna y de

Administración de Planteles de Educación Básica Primaria en la jornada nocturna. El programa de Enfermería tuvo mucha acogida pero no fue viable porque, para ese entonces, el municipio de Roldanillo no contaba con la infraestructura necesaria para las prácticas, y fue reemplazado por el Programa de Administración de Planteles de Educación Básica Primaria.

En 1987, el instituto modificó su razón social por la de Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo (INTEP), el cual se constituyó en la primera institución de carácter oficial que orienta la política educativa pos-secundaria a las poblaciones medianas o intermedias y a las zonas rurales.

Conforme a lo consignado en el Estatuto Interno del instituto, este se define como una institución Técnica creada en 1979 y reorganizada en 1988 como Establecimiento Público de Educación Superior, del orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculado al Ministerio de Educación Nacional y redefinido por ciclos propedéuticos (que consiste en ofrecer la educación superior en tres ciclos continuos reconocidos por todas las instituciones: Técnico Profesional, Tecnológico y Profesional Universitario) en las áreas de la Ingeniería, Tecnología de la Información y Administración. En el año 2010 la entidad pasó del orden nacional al orden territorial, como un instituto adscrito al Departamento del Valle.

La dirección del INTEP corresponde al Consejo Directivo, al Consejo Académico y al Rector y en un segundo nivel se encuentran los directores y consejos de unidad. Los programas ofrecidos actualmente están circunscritos en tres unidades académicas: ciencias ambientales y agropecuarias, administración y contaduría, y sistemas y electricidad. A través de dichas unidades se ofertan 31 programas entre técnicos, tecnológicos y profesionales. Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 el instituto contaba con 820 estudiantes. Con el objetivo de mejorar la cobertura y permitir el acceso a la educación de las personas de menores ingresos, el INTEP

hace presencia en tres Centros Regionales de Educación Superior (CERES) en El Dovio, Valle, en algunas comunas de Cali y en Barragán, Quindío.

La estructura funcional del proceso de investigación en el INTEP está conformada por la vicerrectoría académica, el coordinador del Centro de Investigación y Proyección Social, y los grupos y semilleros de investigación. Actualmente el instituto cuenta con cuatro grupos de investigación inscritos ante Colciencias, aún en proceso de clasificación, y once líneas de investigación asociadas a los mismos. Se destaca el vínculo que posee el instituto con el sector productivo a través de la realización de proyectos integrales con fines académicos, investigativos y de proyección social.

El INTEP cuenta con un Sistema Integrado de Gestión de Calidad, un Modelo Estándar de Control Interno y un Sistema de Desarrollo Administrativo a través de los cuales articula su direccionamiento estratégico, sus políticas y procesos para lograr el cumplimiento de la normatividad. Lo anterior se soporta en cuatro certificaciones otorgadas por el Icontec. Para el seguimiento de los sistemas anteriores el instituto ha definido un cuadro de mando integral que permite evaluar y medir las metas y objetivos planteados por parte de las diferentes unidades académicas y administrativas.

Además, el instituto ha desarrollado un Código de Gobierno el cual establece el marco de referencia que determina y orienta sus actuaciones a través de la estructuración y recopilación de las políticas, directrices, normas, sistemas y principios éticos que rigen las actividades relacionadas con el gobierno, la dirección y la administración. El instituto ha definido como propósito de dicho manual brindar confianza, transparencia, claridad y autonomía en la gestión de la entidad para los diferentes grupos de interés, respetando los objetivos de eficiencia, eficacia y efectividad acordes con el desarrollo del objeto misional.

## **Universidades e instituciones de carácter privado**

### **UNIVERSIDAD DEL NORTE**

A comienzos del año 1966 un grupo de reconocidos dirigentes empresariales gestaron la creación de la Universidad del Norte. Karl Parrish, como representante de la Asociación Nacional de Industriales (Andi), la Fundación Barranquilla (hoy Fundación Mario Santo Domingo), y el Instituto Colombiano de Administración (Incolda), suscribieron el acta que constituyó la universidad como centro de educación superior. Durante ese año se iniciaron las labores académicas con 58 estudiantes y diez profesores para los ciclos básicos de Administración de Empresas e Ingeniería.

En 1973, el Gobierno Nacional realizó el reconocimiento oficial de la Universidad del Norte como Centro de Educación Superior, mediante el Decreto 263 de 1973, emanado de la Presidencia de la República y del Ministerio de Educación.

En general, durante la década de los años 70, se concedió la aprobación por parte del gobierno nacional para la apertura de varios programas como los de las ingenierías Industrial, Mecánica y Civil, Sistemas, Psicología, el Programa de Relaciones Industriales a nivel intermedio y experto, Medicina y Enfermería, Preescolar y Derecho. La universidad comenzó la apertura de programas a nivel de posgrado a partir de la década de los años 80, se iniciaron las maestrías en Administración de Empresas, Evaluación de Proyectos, Matemáticas, Educación y Desarrollo Social y los primeros programas de especialización en la Costa Caribe. Ya para el año 1993, la universidad contaba con once programas de pregrado, seis maestrías y cinco especializaciones.

Durante la década de los años 90, la universidad comenzó a construir redes internacionales a través del establecimiento de varios convenios para el fortalecimiento académico y de investigación; así, en 1995 estableció un convenio con la Universidad Politécnica de Valencia, España, mediante el cual las dos universidades ofrecerían, a partir de ese año, en el área de

ingeniería, el primer doctorado en Gestión Industrial en la Costa Caribe. En 1999 la Universidad del Norte ofreció por primera vez la Maestría en Educación, constituyéndose en la primera institución de educación superior del país en ofrecer este tipo de programa.

En los estatutos la universidad se define como una institución de educación superior, de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizada como fundación, de nacionalidad colombiana, con domicilio en el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, República de Colombia, y reconocida como universidad por el Ministerio de Educación Nacional mediante Resolución No. 263 del año 1973.

Desde su creación se definió que la Fundación Universidad del Norte estaría gobernada y dirigida por el consejo directivo y el rector, y sería inspeccionada por el revisor fiscal. El apoyo a las decisiones estratégicas tomadas por el Rector está a cargo de los comités.

La universidad está estructurada en nueve unidades académicas (el área de arquitectura, urbanismo y diseño, varias divisiones de ciencias básicas, ciencias de la salud, ciencias jurídicas, humanidades y ciencias sociales e ingenierías, la Escuela de Negocios y el Instituto de Educación Superior) a través de las cuales imparte los diferentes programas académicos a nivel de pregrado y posgrado. En la actualidad la universidad ofrece 183 programas (22 en pregrado, 123 especializaciones, 29 maestrías y 6 doctorados). Los programas de extensión se han estructurado en seis centros de apoyo (Instituto de Idiomas, Centro Cultural Cayena, Centro de Educación Continuada, Centro de Consultoría y Servicios, Oficina del Egresado y la emisora cultural de la universidad). Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 la Universidad del Norte contaba con 7.864 estudiantes.

El proceso de investigación en la Universidad del Norte se ha consolidado a lo largo del tiempo. En 1973 se creó el Centro de Investigaciones de la Universidad del Norte (CIUN), unidad coordinadora de las

actividades de investigación científica de los profesores y estudiantes para el enriquecimiento del currículo y la proyección de la institución en la comunidad. Posteriormente, en 1995, Colciencias aprobó el programa de Investigaciones en Inmunología y Biología Molecular así como las actividades del Centro de Investigación asociado a dicho programa. Durante el año 1998 se inauguró el Laboratorio de Automatización y Robótica, el más moderno del país, con dotación tecnológica israelí y norteamericana, y Colciencias destacó a la Universidad del Norte como una de las universidades privadas del país que realiza más investigaciones e invierte más en esta materia en el ámbito nacional.

La universidad cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación como el ente que desarrolla una gestión de apoyo a toda la actividad científica y tecnológica con todas y cada una de las instancias académicas y administrativas. En la actualidad la cuenta con 39 grupos de investigación registrados ante Colciencias (9 grupos en categoría A1, 5 en categoría A, 11 en categoría B, 9 en categoría C, 3 en categoría D y 2 grupos reconocidos).

En el marco del proceso de acreditación y autoevaluación universitaria, la Universidad del Norte obtuvo la acreditación institucional en el año 2003 por parte del Ministerio de Educación por una vigencia de siete años. En el año 2009 la universidad realizó un proceso de autoevaluación para la renovación de dicha acreditación, lo que permitió que en 2010 obtuviera a acreditación por ocho años más. De los 22 programas de pregrado que imparte la universidad, 15 de ellos se encuentran acreditados por parte del CNA. Al mismo tiempo, la Universidad del Norte ha venido adelantando procesos de evaluación y acreditación por parte de organismos internacionales obteniendo hasta el momento la acreditación del Instituto de Idiomas, seis programas de ingeniería y el programa de comunicación social y periodismo.

### UNIVERSIDAD DEL ROSARIO<sup>8</sup>

La Universidad del Rosario fue concebida siguiendo los lineamientos de los colegios mayores de España –específicamente los del Colegio Mayor del Arzobispo de San Clemente en Salamanca–, que a su vez tuvieron origen en la Universidad de Bolonia en Italia, la primera universidad europea creada en el año 1088. Durante la época medieval las universidades en España dependían directamente de la Iglesia (en cabeza del Papa), y esta, a su vez, del Patronato Real (en cabeza del Rey). En 1653, Fray Cristóbal de Torres, al ser nombrado Arzobispo y dignatario del Colegio Mayo, se separó de la orden religiosa de los Dominicos para tener autonomía a la hora de elegir a quienes dirigirían el claustro sin la carga de la obediencia. De esta manera fundó en ese mismo año el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario para enseñar filosofía, teología, jurisprudencia y medicina.

Desde el momento de su creación la Universidad del Rosario se configuró bajo el régimen jurídico que actualmente define la naturaleza de la organización: es una entidad jurídica privada completamente autónoma, en la cual los bienes y derechos que posee no podrán revertirse a favor de su fundador, ni de ninguna persona que pertenezca a la misma. Como fundación, la voluntad de las personas vinculadas a ella está subordinada a los fines, y el comportamiento de las mismas se enmarca en el cumplimiento de reglas preestablecidas: educar y formar son los fines que la Universidad del Rosario deberá perpetuar en el tiempo, soportada en la labor de guardián que ejerce el Patrono de la misma, actualmente, el presidente de la República de Colombia. El Patrono constituye, por así decir, la conciencia de la universidad, en el sentido de respetar su autonomía, pero interviene cuando considera que puedan existir intereses ajenos capaces de desviar sus fines y propósitos. Las Constituciones perpetuas de la Universidad del Rosario plasman los objetivos de su creación, la definición de Colegio Mayor y la forma de gobierno, entre otros, y su diseño contempló la posibilidad de realizar modificaciones para la consecución

---

8. Parte de esta descripción es tomada de Guzmán y Trujillo (2008b).

de los fines y propósitos establecidos. Uno de los principales aspectos plasmado en las Constituciones, es la forma de gobierno de la Universidad: su fundador, al momento de elaborarlas, anticipó que debido al carácter autónomo del Colegio, la elección de las personas que ejercerían el gobierno se haría siguiendo las pautas del modelo salmantino, caracterizado como “*universitas scholarium*”, es decir, aquel en cuyo gobierno y administración influye notablemente el estamento estudiantil.

El modelo de organización del Colegio Mayor del Rosario se sustenta en la autonomía y gobernanza por parte de los estudiantes: los colegiales de número, quienes, a la manera de los *fellows* de los colegios ingleses, gozan de beca completa, eligen a las directivas y ocupan cargos de responsabilidad en el Claustro.

Durante los siglos XVIII y XIX, en el claustro rosarista se generó un ambiente agitado por la enseñanza del conocimiento científico moderno, resistiendo hechos de la historia del país para asegurar la continuidad de la tarea educativa, ante el fragor de las batallas ideológicas y de las muchas guerras civiles de la época. En el siglo XX, se crearon las facultades de Economía y de Administración de Empresas, y se restauró la de Medicina, las cuales, unidas a la tradicional de Jurisprudencia, conformaron una universidad moderna que empezó a prosperar para responder a las necesidades de una Colombia en continua evolución y crecimiento.

En la actualidad el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario se define como “una Universidad de docencia que hace investigación”, ratificando su vocación humanista y de servicio a la sociedad. Cuenta en la actualidad con 152 programas considerados de alta calidad, entre los que se encuentran 21 programas a nivel de pregrado, 105 especializaciones, 8 maestrías, 4 doctorados y otros relacionados con actividades de extensión. Fue la primera universidad en el país en someterse a la evaluación internacional por parte de la Unión Europea de Universidades –EUA y obtuvo la acreditación institucional por parte del Ministerio de Educación Nacional. Según el Sistema de Información de Educación Superior del

Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 la Universidad del Rosario contaba con 11.498 estudiantes.

Todo el proceso de investigación llevado a cabo en la universidad se soporta en la existencia de 29 grupos de investigación, nueve de ellos clasificados en la categoría A1 de Colciencias. La Universidad del Rosario cuenta con una política de investigación y fomento a la innovación dirigida a fortalecer la función académica básica alrededor de tres componentes: el fomento a las publicaciones científicas y a la visibilidad internacional de las mismas, a los semilleros de investigación y al programa de jóvenes investigadores.

#### **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR**

Las demandas y exigencias del sector industrial y el desarrollo de la región cartagenera a principios de la década de los años 70, marcó el punto de inicio para la creación de una institución de educación superior que respondiera a las necesidades manifiestas. Por lo tanto, en 1970 se fundó la Universidad Tecnológica de Bolívar como una institución con vocación empresarial, para formar en principio a profesionales en los programas de economía e ingenierías eléctrica, mecánica e industrial. Desde su creación fue definida como una persona jurídica de derecho privado, de utilidad común, sin ánimo de lucro, de educación superior y organizada como corporación mediante la Resolución No. 961 del 26 de octubre de 1970 emitida por la Gobernación del Departamento de Bolívar.

La institución inició actividades académicas en 1971; más adelante, en 1975, varios gremios económicos como la Asociación nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL), la Asociación Colombiana de Mipymes (ACOPI) y la Cámara de Comercio de Cartagena ingresaron a la institución como miembros corporados, delineando un perfil acorde con la creación de la universidad y la dimensión empresarial de la misma.

Al finalizar la década de los años 80 se comenzaron a ofertar los primeros programas de posgrado en convenio con varias universidades del país, y se amplió la oferta a nivel de pregrado con los programas de Ingeniería de Sistemas, Tecnología en Sistemas, Psicología, Ingeniería Electrónica, Administración de Empresas y Contaduría. En 1994 se dio inicio al proyecto de Universidad Virtual mediante convenio con la Universidad Autónoma de Bucaramanga y el Instituto Tecnológico de Monterrey.

A comienzos de la última década la institución materializó una concepción institucional más amplia y moderna a través de la exploración de nuevas áreas del conocimiento, de una proyección social más fuerte y de una renovación en su estructura interna. Lo anterior quedó plasmado en los estatutos generales, en los cuales se define que el gobierno y la dirección académica y administrativa están en cabeza de Asamblea General, máximo órgano de dirección conformado por los miembros corporados, el Consejo Superior, la Rectoría, las vicerrektorías, el Consejo Académico y el Consejo Administrativo.

El año 2003 fue representativo en términos de calidad: durante ese año la universidad ingresó al Sistema de Universidades Empresariales de América Latina, certificados por la agencia Certqua de la Unión Europea; obtuvo el registro calificado de todos los programas de ingeniería; quedaron registrados ante Colciencias once grupos de investigación; se creó el sello editorial y se logró el reconocimiento como universidad por parte del Ministerio de Educación Nacional mediante Resolución No. 2996 del 28 de noviembre de 2003; se creó, además, un nuevo plan de desarrollo docente y de investigación, un modelo de gestión basado en los principios misionales definidos con base en ejes transversales tales como la planeación prospectiva y la evaluación institucional, la cultura emprendedora y el sistema de gestión de la calidad; finalmente, se amplió la infraestructura física y tecnológica.

En la actualidad la Universidad Tecnológica de Bolívar hace presencia en 14 centros regionales de educación superior en Bolívar. La oferta académica se sustenta en los programas ofrecidos por cuatro facultades

por áreas de conocimiento (ingeniería, ciencias económicas y administrativas, ciencias sociales y humanas, y ciencias básicas). En el presente se ofrecen 18 programas profesionales universitarios, 11 programas técnicos y tecnológicos, 16 programas de especialización, 12 maestrías y algunos programas de educación permanente. Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 la Universidad Tecnológica de Bolívar contaba con 4.273 estudiantes.

En concordancia con su misión, la universidad impulsa la investigación en su quehacer académico y la articula con la práctica empresarial; organiza su actividad investigativa a través de la Dirección de investigaciones y, por medio de los grupos y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, acordes con las prioridades del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y las pautas de Colciencias, hace partícipes a docentes y estudiantes, en las condiciones de desarrollo académico de las facultades y en las demandas del entorno. En la actualidad la universidad cuenta con once grupos de investigación registrados ante Colciencias: cuatro en categoría A1, dos en categoría A, dos en B y 3 en D.

En el año 2011 la universidad recibió la acreditación institucional por cuatro años por parte del Ministerio de Educación Nacional.

### **UNIVERSIDAD ICESI**

El propósito de formar los futuros dirigentes de la región vallecaucana se constituyó en la principal motivación de un grupo de empresarios, liderados por Germán Holguín Zamorano, para crear la universidad ICESI. Como miembro fundador, Germán Holguín ha tenido una amplia trayectoria profesional liderando varios proyectos de impacto para el desarrollo de la región y del país, tales como la creación del Centro de Desarrollo del Valle del Cauca (INCOLDA), la Fundación para el Desarrollo Industrial –FDI–, y las Zonas Francas de Palma seca, entre otros.

En 1979 se creó una escuela de gerencia, la cual inició sus actividades impartiendo saberes en el área de administración en las instalaciones de

INCOLDA, que posteriormente tomó el nombre de Instituto Colombiano de Estudios Superiores de INCOLDA (ICESI). El crecimiento acelerado de dicho instituto permitió que a principios de los años 80 se crearan los programas de administración de empresas (nocturno) y de ingeniería de sistemas, el Centro de Desarrollo de Espíritu Empresarial, como primera unidad académica en ese campo establecida en América Latina, y se diera inicio al establecimiento de convenios para programas de posgrado.

El Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución No. 5848 del 26 de diciembre de 1997 reconoció institucionalmente como universidad al ICESI. En los estatutos se define la universidad como persona jurídica de derecho privado, organizada como corporación de utilidad común, sin ánimo de lucro, sin dependencia alguna de otra entidad de derecho privado o público, y con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, y para ser representada judicial y extrajudicialmente. Como universidad reconocida es autónoma, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, para desarrollar sus programas de docencia, investigación y prestación de servicios, para designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de sus recursos y darse su propia organización y gobierno.

Durante la década del año 2000, la universidad se enfocó hacia la proyección de los programas de ciencias naturales y de medicina. En 2009 se creó la Facultad de Ciencias de La Salud y fue aprobado oficialmente el programa de Medicina. en convenio exclusivo con la Fundación Valle del Lili y el Centro Internacional de Entrenamiento e Investigaciones Médicas (CIDEIM).

Para el ejercicio del poder, la universidad define como órganos de dirección, administración y asesoría al Consejo Superior, a la Junta Directiva, al Rector, al Secretario General, al Consejo Académico, al Director Administrativo, al Revisor Fiscal y a los demás comités, consejos, unidades o cargos que sean creados conforme a los estatutos de la universidad. Es importante resaltar que, desde el momento de su creación, los fundadores

han jugado un rol crucial en el esquema de poderes y control de la universidad. Algunas de las empresas fundadoras son actores importantes dentro de la toma de decisiones y desarrollo del ICESI por medio de los cargos asignados a ellos en el Consejo Directivo (en los estatutos se señalan 23 empresas fundadoras y 10 personas naturales).

En la actualidad la universidad cuenta con cinco facultades (ciencias administrativas y económicas, ingeniería, derecho y ciencias sociales, ciencias naturales y ciencias de la salud) a través de las cuales se imparten 19 programas de pregrado, nueve maestrías en convenio con instituciones internacionales, doce programas de especialización, y varios diplomados y programas personalizados para empresas. Todos los programas de pregrado y posgrado cuentan con la aprobación del Ministerio de Educación Nacional. Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 la Universidad ICESI contaba con 5.573 estudiantes.

Desde sus inicios la universidad ha apoyado y fomentado la labor de investigación en profesores y estudiantes; así, en el año 2001 se definió la política de investigación y se creó el Comité de Investigaciones con el propósito de establecer políticas y procedimientos orientados a estimular y organizar la actividad investigativa. En la universidad existe un apoyo legítimo a la investigación a través de la financiación de proyectos y la promoción de estrategias de gestión, divulgación y transferencia de conocimiento. En la actualidad la universidad cuenta con siete programas de pregrado acreditados con una duración que va desde los cuatro hasta los ocho años y con doce grupos de investigación inscritos en Colciencias, de los cuales ocho están clasificados en las categorías de máximo reconocimiento (A, B y C).

La Universidad ICESI recibió la acreditación institucional mediante la Resolución 4304 del 31 de mayo 2010, convirtiéndose en la primera universidad privada del sur occidente colombiano en obtenerla.

## ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA

A principios de la década de los años 70 (1972) se firmó el acta de constitución de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito que daría inicio al desarrollo de un proyecto visionario cuyo propósito era formar ingenieros de excelencia. Once miembros fundadores, ingenieros destacados que impartían labores de docencia en la Universidad Nacional de Colombia, decidieron llevar a cabo la creación de una institución dedicada a la formación en los saberes de ingeniería con características diferenciadas relacionadas con la preparación técnica y científica y con solidaridad social.

La institución lleva el nombre de Julio Garavito memoria del ingeniero, matemático, geómetra, astrónomo y filósofo Julio Garavito Armero, considerado como uno de los académicos más destacados del país. El acta de fundación de la Escuela fue firmada por los ingenieros fundadores y por seis empresarios colombianos quienes contribuyeron a su iniciación como miembros fundadores benefactores.

En el año 1973 los fundadores obtuvieron la licencia para comenzar labores a través del programa de ingeniería civil con un total de 88 estudiantes y doce profesores, y en el año 1978 se celebró la ceremonia de graduación con la primera promoción de ingenieros civiles. En la década de los 80 se iniciaron los programas de ingenierías eléctrica, de sistemas, electrónica e industrial. La década de los años 90 estuvo marcada por diversos cambios dada la creación de centros de estudios para adelantar actividades de investigación, como generadoras de conocimiento, y de docencia y educación continua para promover el aprendizaje y prestar servicios al sector externo como expresión de su función social. Posteriormente, entre los años 1996 y 2004 se iniciaron los programas de economía, administración y matemáticas.

En los documentos estatutarios la Escuela se define como una institución universitaria constituida como persona jurídica de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizada como corporación según la legislación co-

lombiana cuya personería jurídica fue reconocida mediante la Resolución No. 086 de 1973 por parte del Ministerio de Educación.

Para el ejercicio del poder y la administración se definieron como órganos de gobierno el Claustro de Electores, el Consejo Directivo, el Rector, el Consejo Académico, las vicerrectorías, el Secretario General y los decanos. Desde un principio se quiso que en el órgano máximo de dirección —el Claustro de Electores— existiera una participación de los egresados, como portadores de un legado que debe proyectarse a través del tiempo. Además, se señala que en la Escuela se definieron cinco clases de miembros: fundadores, benefactores fundadores, adherentes, benefactores y honorarios, de los cuales solo los fundadores y adherentes cuentan con voz y voto dentro del proceso de toma de decisiones de la institución.

La oferta académica de la Escuela está conformada por diez programas profesionales, diez especializaciones y cinco maestrías. Además, ofrece programas no formales a través de educación continuada en áreas relacionadas con las diferentes carreras profesionales, y presta un servicio de apoyo académico, de investigación y docencia a todos los programas de la institución, a través de los departamentos de matemáticas y ciencias naturales. De los programas profesionales ofrecidos, siete cuentan con acreditación de alta calidad. Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito contaba con 4.088 estudiantes.

La actividad de investigación es entendida como un proceso metódico de generación, apropiación y aplicación del conocimiento, en los campos científicos, tecnológicos y profesionales que desarrolla. En la actualidad la Escuela cuenta con una estructura organizacional de 18 centros de estudio adscritos a las decanaturas, y a cargo de estos centros se encuentran 18 grupos de investigación registrados y clasificados ante Colciencias, de los cuales diez están dentro de las categorías B, C y D. Como apoyo a las actividades de investigación e innovación la Escuela ha definido unidades de apoyo como la Coordinación de Investigación e Innovación y los

comités de investigación y propiedad intelectual. Adicionalmente cuenta con diez laboratorios como escenarios para el desarrollo de las actividades de investigación, docencia y extensión.

En la actualidad la Escuela adelanta procesos de autoevaluación tendientes a la obtención de la acreditación de alta calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional, respondiendo al compromiso del mejoramiento continuo de la calidad y a la búsqueda de la excelencia, tanto de los procesos de formación como del producto a que ella da lugar.

### **CORPORACIÓN UNIVERSITARIA UNITEC**

La historia de Unitec empezó a comienzos del año 1977, cuando un grupo de profesionales liderado por Diógenes Parra Walteros, fundador de la institución, adelantó la materialización de una idea relacionada con la creación de una institución sustentada en el ofrecimiento de programas académicos diferenciados. En ese mismo año Unitec presentó la solicitud ante el Ministerio de Educación Nacional para la expedición de la licencia que permitiera la iniciación de labores. La institución fue denominada Colegio Tecnológico Universitario Unitec, e inició sus labores en el 1978 con los programas de sistemas y computadores, administración hotelera, diseño textil y mercadotecnia, administración de aerolíneas y agencias de viaje, artes visuales y ciencias cinematográficas.

Durante la primera década de funcionamiento la institución tuvo un crecimiento y consolidación de los programas académicos ofertados bajo modalidad técnica, lo que la condujo a dirigir su atención al fortalecimiento de los programas ofrecidos bajo la modalidad tecnológica, teniendo como objetivo la consolidación académica bajo conceptos de pertinencia para el sector productivo y la comunidad como un todo.

En 1980 se transformó en la Corporación de Educación Superior Intermedia Profesional Unitec, brindando oficialmente los niveles de formación superior en la modalidad técnica profesional. Posteriormente, a comienzos de la década de los años 90 se le concedió la autorización

para ofrecer programas en el campo profesional y tecnológico, oferta que fue ampliada a partir del año 1995 con la creación y legalización por parte del ICFES de los programas de administración de finanzas y negocios internacionales, administración financiera y comercial, diseño y producción gráfica. A partir de dicha transformación la institución cambió su denominación a Corporación de Educación Superior.

En el año 2002 Unitec recibió el reconocimiento como institución universitaria por parte del Ministerio de Educación Nacional, lo cual condujo a un cambio en el carácter académico, pasando de institución tecnológica a institución universitaria, y en la denominación ahora como Corporación Universitaria Unitec. Sin embargo, a pesar de dicho cambio, los máximos órganos de gobierno de la corporación manifestaron su interés por continuar ofreciendo programas de carácter tecnológico.

Los estatutos de la institución la definen como persona jurídica de derecho privado organizada como corporación, de utilidad común, sin ánimo de lucro, dotada de personería jurídica autónoma, de conformidad con la constitución política de Colombia, de patrimonio independiente, con carácter académico de institución universitaria, destinada al fomento y difusión de las ciencias y artes, la investigación, el desarrollo científico y tecnológico, la formación y capacitación en ocupaciones, disciplinas y profesiones, y con sus respectivas especializaciones.

Como órganos de gobierno y administración de la Corporación Universitaria Unitec fueron definidos, de acuerdo con el nivel de responsabilidad y de las funciones que desarrollan, la Asamblea General, el Consejo Superior, la Presidencia y/o Vicepresidencia del Consejo Superior y de la Corporación, la Rectoría, la Secretaría General, las vicerrectorías, el Consejo Académico, los consejos de escuela, y los demás consejos y comités de unidades que sean creados en respuesta al desarrollo institucional y a las exigencias que en tal sentido definan los órganos de gobierno que regulan el servicio de educación superior en el país.

En la actualidad Unitec concentra su oferta académica a través de programas profesionales y tecnológicos en tres escuelas (Escuela de Ingeniería, Escuela de Artes y Ciencias de la Comunicación y la Escuela de Ciencias Económicas y Artes Administrativas); cuenta con nueve programas profesionales, quince programas bajo la modalidad tecnológica y un programa de posgrado a nivel de especialización. De igual manera, Unitec ofrece un portafolio de cursos, seminarios, talleres y diplomados dirigidos a la transmisión de destrezas y experiencias necesarias para mejorar el desempeño profesional en las áreas de ingeniería, artes y ciencias de la comunicación, y en ciencias económicas y administrativas. Según el Sistema de Información de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, a marzo de 2012 la Corporación Universitaria Unitec contaba con 3.388 estudiantes.

De acuerdo con la información revelada por Unitec, el proceso de investigación está alineado con la misión institucional y se concibe como elemento esencial para la generación de conocimiento, desarrollo e innovación y para el proceso de formación de estudiantes. En la actualidad cuenta con una línea de investigación en desarrollo empresarial de las mypimes en la zona del distrito capital. Además ofrece ocho semilleros de investigación como escenarios que permiten la formación en investigación de los estudiantes y futuros generadores de conocimiento.





# CAPÍTULO PRIMERO

## GOBIERNO EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR



## 1.1. El nuevo enfoque de estilo gerencial o “*new managerialism*”

### CARACTERÍSTICAS DEL “*NEW MANAGERIALISM*”

Discutir respecto al gobierno en las instituciones de educación superior implica revisar lo que se ha reseñado en relación con la evolución de las estructuras de gobierno en estas instituciones en el ámbito global. Aquí no se pretende realizar una revisión exhaustiva de la literatura respecto a los cambios que se han presentado en la gerencia de la educación superior; lo que se busca es resaltar el proceso que viven las IES por la incorporación de prácticas gerenciales importadas del medio empresarial en la dirección de estas instituciones.

De acuerdo con Currie y Newson (1998), la rendición de cuentas, la privatización, la subcontratación y la diversificación del presupuesto, representan prácticas gerenciales del sector corporativo, adoptadas e implementadas en las IES como una consecuencia del impacto de la globalización y su ideología de mercado en la educación superior. Para Santiago et ál. (2006), las prácticas basadas en el criterio de racionalidad económica están remplazando de manera paulatina las formas tradicionales de gerencia académica, que bajo el nuevo enfoque de estilo gerencial o “*new managerialism*”<sup>7</sup> son juzgadas como obsoletas.

---

7. Este concepto ha sido utilizado en general para el cambio que se da en la administración de lo público, por ejemplo, en empresas dedicadas a la prestación de diferentes tipos de servicios públicos.

“Las IES están siendo forzadas a demostrar explícitamente a la sociedad que hacen uso eficaz y eficiente de sus recursos y que sus actividades son relevantes para la economía y el mercado laboral. Al mismo tiempo están bajo presión para la adopción de estrategias emprendedoras para capturar recursos financieros alternativos. La articulación de misiones claras y afirmativas, mercadeo comercial, gerencia estratégica y planeación estratégica y financiera son vistos hoy en día como instrumentos gerenciales fundamentales para competir exitosamente en la ‘industria’ de la educación superior” (Santiago et ál., 1998: 216).

Diversos autores, entre ellos Buchbinder (1993) y Currie et ál. (2003), señalan que este nuevo enfoque gerencial en las universidades ha llevado a pasar de instituciones en las que las decisiones eran tomadas de manera colegiada por el personal académico, a universidades “corporizadas” u orientadas hacia el mercado. Teichler (2003) afirma que la universidad gerencial se caracteriza entre otras cosas por un incremento en los poderes gerenciales, es decir, un creciente poder de los ejecutivos, un crecimiento en el número de profesionales dedicados a la administración de la educación superior junto con una reducción en el papel de los académicos en el gobierno, y un creciente papel de los mecanismos de evaluación y control.

Lo mencionado anteriormente representa una síntesis de lo que se conoce como el nuevo enfoque gerencial, en donde queda claro que la principal característica está en la incorporación de prácticas corporativas en el gobierno universitario. Existen un sinnúmero de prácticas provenientes del sector corporativo que han sido identificadas en las universidades; a continuación discutiremos las que bajo nuestro criterio resultan más relevantes.

Dentro de este conjunto de prácticas identificamos la profesionalización de la administración universitaria. Para DiMaggio y Powell (1991) un proceso de profesionalización se ve representado en el esfuerzo colectivo adelantado por los miembros de una ocupación para definir las condiciones y métodos de su trabajo, y para establecer una base de conocimiento y legitimación de su autonomía ocupacional. Gornitzka

y Larsen (2004) proponen algunos elementos que demarcan el proceso de profesionalización de los empleados administrativos en las IES, tales como el incremento del estatus formal de los cargos administrativos, el aumento de los requisitos de educación formal para ocupar estos cargos, el surgimiento de una base cognitiva común, y el crecimiento y formalización de redes entre el personal en profesiones administrativas. Estos mismos autores analizan el cambio en la composición del personal administrativo en las universidades noruegas y encuentran, efectivamente, un incremento en el estatus formal de las posiciones administrativas y en el nivel de cualificaciones formales requeridas para ocuparlas. El incremento del estatus formal da paso a la creación de nuevas áreas dentro de las universidades tales como, por ejemplo, las oficinas de internacionalización y de consecución de fondos o donaciones. De igual manera, encuentran que los administradores universitarios han venido estableciendo redes formales e informales a través de diferentes niveles al interior de la universidad y con otras universidades, las cuales utilizan como canales para la creación y difusión de prácticas comunes y de conocimiento.

Para Gornitzka y Larsen (2004) la reestructuración administrativa de las universidades refleja un proceso natural de adaptación, ya que hace parte de un cambio social mucho más amplio bajo el cual se presenta una profesionalización de la fuerza laboral en general. Para ellos, las universidades se han reposicionado a sí mismas a la luz de cambiantes demandas del entorno: financiación externa, cambio en el número de estudiantes, internacionalización, delegación de las responsabilidades administrativas y financieras, y de los requerimientos externos de rendición de cuentas y control de la calidad en educación superior.

Otra práctica empresarial adoptada por las IES está representada en la revelación de información relacionada con el cumplimiento de objetivos estratégicos y el desempeño de la organización. Lo anterior resulta relevante en el medio universitario para el buen funcionamiento de los órganos de gobierno y como mecanismo de rendición de cuentas.

Según Dixon y Coy (2007), los órganos de gobierno universitario supervisan, en nombre de la sociedad o de los rectores de las universidades, a los diferentes miembros de la comunidad académica para que permanezcan alineados con los objetivos de la institución; además, se encuentran en la cumbre de la jerarquía gerencial universitaria, compartiendo la dirección y mejorando la toma de decisiones al más alto nivel, y, finalmente, representan a varios electores o grupos de interés que los han elegido o nombrado, lo que permite la promulgación de estrategias y políticas institucionales que tengan en cuenta los intereses de los diferentes grupos representados.

Sin embargo, Edwards (2003) afirma que mientras que se espera que estos órganos de gobierno sean rigurosamente desafiantes o retadores con los vicerrectores y otros miembros de la alta dirección universitaria respecto a la implementación estratégica y el desempeño, y que esto lo desarrollen a través del debate constructivo y las preguntas inteligentes, estas expectativas en ocasiones no se cumplen. Lo anterior lo explica la autora, en parte, por un desbalance en la relación existente entre los miembros internos en las IES y los miembros de los consejos u órganos directivos que son externos a las organizaciones. Bennet (2002) argumenta que este desbalance se alimenta de las diferencias respecto del acceso a la información del acontecer diario de las IES entre los vicerrectores, los miembros de los órganos de gobierno académico y los miembros del consejo, los cuales tienen menos oportunidades de lograr una observación participante en el campus. Lo anterior puede mitigarse con la generación de información.

De acuerdo con Shattock (2004), el desempeño de los órganos de gobierno universitario se ve influenciado de manera relevante por la calidad de la información disponible para la toma de decisiones. Además, Dixon y Coy (2007) afirman que los reportes anuales, y cualquier otro tipo de información puesta a disposición de los órganos de gobierno, rectifican el desbalance existente en las relaciones entre los miembros activos en el campus y los miembros de consejos directivos externos.

Sin embargo, es necesario resaltar que la revelación de información no solo representa un instrumento para apoyar la labor de los órganos de gobierno, sino que constituye a la vez un componente importante dentro de la rendición de cuentas que los gobiernos, como representantes de la sociedad, exigen cada vez más a las IES. De acuerdo con Santiago et ál. (2006), los gobiernos están demandando a las IES unos mínimos en términos de rendición de cuentas, efectividad, especificación de objetivos y medición de resultados. A su vez, esos mínimos es lo que los ejecutivos de las instituciones están demandando a los gerentes académicos de nivel medio, y en sus facultades y departamentos/escuelas. Según Reed (2002) lo anterior se lleva a cabo por medio de una “descentralización centralizada” bajo la cual el gobierno central realiza la planeación estratégica, la definición de criterios de desempeño y los métodos de supervisión y control, y delega la ejecución, la cual representa una responsabilidad de los directores de las unidades académicas básicas.

El incremento en el poder ejecutivo y la disminución del poder académico representan otra de las características propinas del *new managerialism*. En el estudio realizado por Middlehurst (2004) respecto a las universidades del Reino Unido, se presenta una discusión en relación con este cambio particular. Según el autor, las presiones externas a mediados de la década de los 80 que buscaban mayor eficiencia y efectividad en las IES propusieron la incorporación de estructuras gerenciales y procesos de toma de decisiones del sector corporativo en el sector universitario. Lo anterior se dio paralelamente con el recorte de la financiación que obtenían las universidades de parte del Estado. De acuerdo con Taylor (1987) las restricciones presupuestales dieron origen a un incremento en el poder ejecutivo centralizado, cuyos objetivos principales buscaban la racionalización y la productividad de los recursos financieros a disposición de las IES. Lo anterior dio origen a nuevas responsabilidades en la dirección central para las cuales no estaban preparados los rectores, los vicerrectores, los decanos ni los directores de departamento de la época. Se presenta así, de manera paulatina, el cambio de un sistema de administración más participativo hacia una gerencia ejecutiva más fuerte.

Para Santiago et ál. (2006) y Meek (2002, 2003) en las universidades australianas los vicerrectores han tenido que ejercer como gerentes y los consejos se han convertido en juntas directivas. Los decanos, que han dejado de ser elegidos por votación del cuerpo profesoral, ahora son nombrados por la alta dirección y hacen parte de la gerencia. Los jefes de departamentos o los decanos tienen responsabilidades de supervisión directa sobre los académicos y estos últimos son tratados más como empleados que como profesionales autónomos. Marginson y Considine (2000) aseguran que en las universidades australianas ha surgido una nueva clase de poder ejecutivo, caracterizado por la voluntad de dirigir y la libertad de actuar, y que se ha dado una transformación o sustitución de las formas de gobierno democráticas o colegiadas por estructuras que implementan el poder ejecutivo.

Otro cambio que se evidencia en las universidades está representado en la conformación de los órganos de gobierno y lo que se espera de los mismos. Bennet (2002) estudia el caso de las universidades en el Reino Unido y resalta las presiones del entorno vividas en la década de los 80, tal como lo hace Middlehurst (2004) en el artículo reseñado previamente. Según Bennet (2002), el gobierno del país estaba convencido de la necesidad de hacer de las IES organizaciones con mejor capacidad de respuesta a las demandas económicas del entorno, mejorando el acceso a la educación superior, y la calidad y la eficiencia del servicio. Lo anterior, en parte debido al aumento en la demanda por nuevos profesionales en la economía del Reino Unido, y en parte a la disminución de la participación de fuentes estatales en la financiación de las universidades.

En la descripción que realiza Bennet, las nuevas corporaciones de educación superior tienen tres fuentes de poder oficiales: la junta o Consejo Directivo, responsable por todos los asuntos de la institución; el presidente o Rector de la universidad, gerente y responsable de la gerencia de la IES, y la junta o Consejo Académico, responsable por las actividades académicas de la institución y sujeto a la autoridad del presidente o Rector y del Consejo Directivo. La regulación australiana de finales de los 80 y principios de los 90, esgrimió consideraciones respecto a la conformación y papel

que deben desempeñar los consejos directivos. Según la reglamentación vigente, la mayoría de los miembros de estas juntas deben ser “miembros independientes” con experiencia y capacidad demostrada en el ejercicio de su profesión, o en el ejercicio de actividades comerciales o industriales. La reglamentación sugiere juntas conformadas por un número de miembros entre doce y veinticuatro, con una mayoría de miembros independientes.

De acuerdo con Bargh, Scott y Smith (1996) la principal intención detrás de estos cambios está en pasar de la administración tradicional supuestamente ineficiente a un modelo empresarial con un estilo gerencial y una cultura más asertivos. En este contexto, para Bargh y colaboradores los órganos de gobierno son los actores claves del cambio y los miembros de consejos directivos con perfil empresarial ocupan un papel central en el desarrollo de la cultura empresarial como agentes de cambio que advierten sobre la importancia de la competitividad y de una gerencia llevada a cabo con excelencia.

Lambert (2003) realiza una revisión sobre la colaboración que se presenta entre la universidad y el mundo empresarial en el Reino Unido la cual, según el autor, busca entre otros objetivos ilustrar las oportunidades que se crean debido a los cambios en la relación de las universidades con las empresas, y ofrecer ideas y recomendaciones para estimular el debate con el fin de configurar la política pública en relación con el gobierno universitario. Buckland (2004) asegura que las recomendaciones presentadas por Lambert sugieren institucionalizar el dominio de los miembros que provienen de organizaciones comerciales e industriales en los consejos directivos universitarios como los miembros clave en juntas directivas compactas y efectivas controlando las IES en el Reino Unido.

Algunos de los cambios originados bajo el nuevo enfoque gerencial o *new managerialism* comparten un origen común representado por un creciente enfoque comercial y emprendedor de la gerencia en las IES. De acuerdo con Pusser, Slaughter y Thomas (2006) la disminución de la financiación estatal a la educación superior pública, y la presión por la implementación de modelos corporativos y por la obtención de ingresos

de fuentes privadas en las universidades, han llevado a que las IES alteren sus patrones de consecución de recursos buscando que sean asignados de manera más competitiva.

Lo anterior se ve reflejado en por lo menos dos cambios: el primero es la incorporación de unidades orientadas al mercado. De acuerdo con Santiago et ál. (2006), el enfoque de estilo gerencial no solo ha dado como resultado una diferenciación más fuerte del poder y la autoridad verticales al interior de las IES, sino, además, una diferenciación horizontal en las estructuras organizacionales relacionadas con el establecimiento de nuevas unidades dedicadas a la interacción con el mercado y a soportar la comercialización de las actividades de investigación y docencia. La influencia de estas nuevas unidades ha presionado el cambio cultural introduciendo los valores y las actitudes de la cultura emprendedora en las actividades académicas, en lo que respecta tanto a las operaciones externas como internas, incorporando perspectivas gerenciales basadas en la competencia, para reemplazar aquellas basadas en el prestigio académico, dando paso a la promoción de objetivos de éxito empresarial. Middlehurst (2004) señala cómo el nuevo enfoque gerencial ha implicado cambios no solo en el liderazgo al interior de las organizaciones, sino también en la estructura de las IES, creando unidades que pretenden hacer más “idónea” a la institución respecto a las demandas del entorno. Lo anterior ha dado origen a nuevos cargos ejecutivos o gerentes comerciales, y a oficinas de relaciones comerciales o de extensión.

El segundo cambio derivado del nuevo enfoque comercial está en la comercialización de las actividades de investigación y docencia. De acuerdo con Gibbons et ál. (1994), ante un entorno dinámico y competitivo surge una nueva forma de producción del conocimiento que, en lugar de desplazar la forma tradicional, la ha complementado. Bajo la nueva forma de producción del conocimiento cobra importancia para el sector corporativo la aplicabilidad de los hallazgos obtenidos a través de la investigación. Esto ha sido denominado por Gibbons y colaboradores “contexto de aplicación”. La segunda característica de este nuevo modo es la transdisciplinariedad, en el sentido de que los problemas no se ha-

llan encuadrados dentro de una estructura disciplinar, lo cual hace que se generen cambios en la manera de desplegar los recursos, organizar la investigación, y comunicar y evaluar los resultados. Además, el control de calidad en la nueva forma de producir conocimiento ha suscitado cambios que amplían los criterios para considerar el valor y la pertinencia de lo que se produce. En la nueva forma de producción del conocimiento la figura de los pares académicos es complementada con criterios más amplios como, por ejemplo, si se encuentra la solución, ¿será competitiva en el mercado?, ¿cuál es la relación costo-beneficio?, ¿será socialmente aceptable?

Todo lo discutido en esta sección ofrece una visión respecto a la influencia y los cambios generados por el nuevo enfoque gerencial en las IES. Lo anterior no ha pretendido resaltar posiciones relacionadas con este fenómeno; se trata simplemente de tener una visión comprehensiva del mismo. En el siguiente aparte discutiremos las posiciones encontradas respecto a la favorabilidad del modelo de enfoque gerencial respecto al modelo colegiado tradicional.

#### **DISCUSIÓN RESPECTO DE LOS EFECTOS DEL *NEW MANAGERIALISM* SOBRE LA VIDA UNIVERSITARIA**

Al realizar una caracterización de los diferentes modelos de gobierno universitario, Trakman (2008) encuentra que el modelo clásico o colegiado supone que las universidades deben ser gobernadas por sus académicos, puesto que estos están en capacidad de comprender mejor las aspiraciones y objetivos de la organización universitaria; objetivo que se logra de diversas maneras, entre otras, otorgándoles a los académicos una representación amplia en los órganos de gobierno. Sin embargo, este modelo de gobierno está sujeto a diferentes presiones. La crítica más común está en que los académicos frecuentemente carecen de interés o habilidades para ejercer tareas de dirección y administración tales como la planeación estratégica, la relación con grupos de interés no involucrados en las actividades de investigación y docencia, y la administración del personal y de los recursos financieros. Para suplir esta debilidad las universidades estadounidenses

han desarrollado programas específicos de entrenamiento para académicos involucrados en el gobierno de las IES (miembros de consejos o juntas directivas, presidentes, rectores, vicerrectores y decanos, entre otros).

El modelo corporativo tiene características que lo diferencian profundamente del modelo colegiado. De acuerdo con Trakman (2008), el modelo corporativo está basado en un modelo de negocio para las universidades, el cual contempla la racionalidad de la eficiencia corporativa, y surge como una reacción a las críticas respecto a una inapropiada administración y a ineficiencias desde el punto de vista económico. Las diversas universidades que han adoptado este modelo han constituido juntas directivas pequeñas con un presidente a cargo de la misma, y han designado un gerente general, uno financiero y otro operativo, como el equipo de alta gerencia. Aquellos a favor de este modelo afirman que las universidades deben ser administradas por profesionales con experiencia y capacitación en la formulación e implementación estratégica, y con capacidades para dirigir de manera eficiente. Este modelo corporativo se ha venido imponiendo gracias al nuevo enfoque gerencial o *new managerialism*.

Para Santiago et ál. (2006), la necesidad de involucrar prácticas gerenciales más fuertes y profesionales al interior de las IES es soportada por tres tipos de argumentos: el primer conjunto está representado por argumentos técnicos, basados en la idea de que la eficiencia solo se puede alcanzar utilizando instrumentos gerenciales altamente especializados (p. ej., la planeación estratégica y el control financiero), que únicamente pueden ser implementados por profesionales específicamente entrenados para ese trabajo; el segundo grupo lo integran los argumentos instrumentales, que suponen que los cuerpos de gobierno central en las IES y sus unidades académicas necesitan el apoyo de unidades gerenciales especializadas (oficinas de información, de planeación y de calidad, entre otras) para poder alcanzar los objetivos institucionales; finalmente están los argumentos políticos, basados en la legitimación de un poder centralizado y un liderazgo fuerte, considerados como requisito indispensable

para la articulación eficiente de las IES con el mercado y con las prácticas gerenciales modernas.

Sin embargo, Santiago y colaboradores encuentran en los planteamientos de Currie et ál. (2003) asuntos a tener en cuenta en la implementación de este enfoque corporativo. Por ejemplo, las estructuras gerenciales de las IES parecen ser dependientes de hechos precedentes y no existe razón para pensar que todas las instituciones responden de la misma manera cuando se exponen al *managerialism* o estilo empresarial. Además, es importante reconocer el peso de la tradición, reflejado en la cultura organizacional. Según Altbach et ál. (2001), en este cambio de modelo de gobierno lo más complejo es renunciar a las tradiciones académicas sobre las cuales se ha construido la mayor parte del éxito pasado de la educación superior: libertad académica, compromiso con preguntas abiertas en investigación y docencia, y búsqueda del conocimiento por sí mismo, ente otros.

La comunidad académica en general ha manifestado una preocupación por el futuro de la investigación bajo estos enfoques gerenciales. Por ejemplo, para Santiago et ál. (2006), bajo la universidad corporizada se experimenta una pérdida de la libertad académica y un fuerte control institucional sobre la investigación con el propósito de comercializarla. Lo anterior genera, además, un escrutinio cercano sobre el desempeño de los académicos desde una perspectiva económica, bajo la cual la productividad tanto de la investigación como de la docencia son determinantes. Slaughter y Rohades (2003) afirman que la concepción de la investigación, como una tarea que se lleva a cabo buscando el conocimiento como bien público, se está dirigiendo hacia la generación de un conocimiento al servicio del capitalismo. Para Newson (1993), el modelo corporativo socaba la idea de universidad como organización autónoma, auto dirigida y basada en la autoridad profesional, y afecta la dinámica bajo la cual se llevan a cabo las actividades de investigación y docencia. De acuerdo con Slaughter y Leslie (1997) el profesor académico está siendo reemplazado por el profesor emprendedor, buscando atender el enfoque de mercado que exige la nueva dinámica gerencial.

Para Shattock (2002), las IES tienen un mejor desempeño cuando la estructura de gobierno resulta en una sociedad entre los enfoques colegiado y corporativo, y cuando el balance de la relación entre estas dos aproximaciones se obtiene basándose en el propósito común. Para lograr esto, Shattock propone un diálogo entre los diferentes órganos de gobierno, y una comunicación entre estos y la comunidad académica. Además, los órganos de gobierno académico y corporativo deben, de manera paralela, definir y actualizar sus reglamentos operativos, declarar sus propios intereses y modificar las agendas para atender de manera apropiada los asuntos estratégicos; de esta manera se evita que la universidad se comporte como una anarquía organizada y se logra que la comunidad académica desempeñe el papel que está llamada a desempeñar en el gobierno universitario.

Según Shattock (2002), la manera de ejecutar esta comunicación entre los dos modelos y lograr un gobierno compartido entre los dos enfoques consiste en establecer comités entre los dos perfiles, brindar asesoría de doble vía y formular las estrategias teniendo en cuenta tanto los intereses de la comunidad académica como los de los directivos con enfoque gerencial. La implementación de estos parámetros permitirá contar con órganos de gobierno que no se distancien de manera significativa del discurso académico y no impongan decisiones sin entender las consecuencias de las mismas desde una perspectiva académica, a la vez que hará posible que la comunidad académica entienda los argumentos, preocupaciones y objetivos corporativos que persiguen los directivos.

Santiago et ál. (2006) aseguran que la mezcla o el balance de las tradiciones culturales académicas con los imperativos gerenciales modernos da origen a lo que se concibe como un modelo de gobierno universitario híbrido. Para Mouwen (2000) las universidades híbridas mezclan los objetivos tradicionales con los derivados del enfoque corporativo, modelo que para el autor será el dominante en el siglo XXI.

Lo anterior muestra que, independientemente de si el efecto es positivo o negativo, la adopción de prácticas corporativas es una realidad en

las IES de diferentes países. Algunos autores consideran que este cambio terminará siendo inevitablemente una constante en el ámbito global y se impondrá de manera universal e irreversible (Mouwen, 2000), mientras que otros consideran que el cambio está mediado por el entorno y los intereses en conflicto al interior de las IES, y que, por lo tanto, se presenta de manera diferenciada, con mayor importancia en unos países que en otros (Santiago et ál., 2006).

La literatura ha expresado razones para la implementación del nuevo enfoque gerencial en países en desarrollo como Colombia (Hood, 1995; Davies y Thomas, 2002; Fleury, 2002; Torres y Schugurensky, 2002; Batley y Larbi, 2004; Tolofari, 2005; Herrera, 2005, entre otros). La primera de ellas se refiere a la deuda pública y a las presiones económicas que reducen las fuentes públicas de ingreso y hacen relevante el objetivo de eficiencia para las IES. Además, se debe tener en cuenta que las transformaciones sociales demandan rendición de cuentas y control; que existen presiones institucionales que tratan de apartarse de modelos de gobierno público donde impera la ineficiencia; que el desarrollo tecnológico incide en la administración pública y promueve mayor productividad, y que se presentan fuertes presiones provenientes de diversos organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Lo anterior trae como consecuencia, entre otras, la introducción de prácticas empresariales en los procesos gerenciales de la educación superior.

Debido a la penetración del modelo de gobierno corporativo en la educación superior, en el siguiente aparte se discutirán los fundamentos teóricos que lo soportan.

## 1.2. Fundamentos teóricos del modelo corporativo<sup>8</sup>

### PROBLEMAS DE AGENCIA EN LAS EMPRESAS

Los modelos clásicos parten del supuesto de una toma de decisiones razonable, buscando la maximización de los beneficios económicos de la empresa y la sociedad. Sin embargo, las empresas (y en general cualquier tipo de organización) representan escenarios con múltiples relaciones de agencia. El término agencia hace referencia a la actuación u oficio que realiza una persona en nombre de otra, previo otorgamiento del poder necesario para hacerlo. El gerente es un agente que actúa en nombre de los propietarios administrando la empresa; de igual manera, el gerente es un agente que invierte los recursos financieros que proveen los acreedores financieros, y de su buen manejo depende en gran medida el retorno a recibir sobre los mismos. Además, los accionistas mayoritarios, con poder de control y toma de decisiones sobre las empresas, actúan como agentes frente a los accionistas minoritarios, quienes entregan su dinero y confían en las actuaciones del gerente y los accionistas mayoritarios para obtener un buen retorno sobre la inversión.

Sin embargo, en toda relación de agencia se presentan asimetrías de información. El gerente sabe más respecto a la realidad de la empresa que los accionistas que han delegado la administración en él. El gerente tiene un mayor conocimiento respecto al fin último para el cual se han recaudado fondos de parte de acreedores financieros por medio de instrumentos de deuda, y puede entender mejor el riesgo de los proyectos en los que se invertirá dicho dinero. Además, los accionistas mayoritarios, por ejemplo, las familias fundadoras, conocen con mayor precisión las debilidades y amenazas que afrontan las empresas, y los mecanismos por

---

8. En este aparte se presenta un resumen comprehensivo de los fundamentos del modelo de gobierno corporativo, para lo cual se toman apartes de Guzmán y Trujillo (2012). Sugerimos al lector interesado en una discusión más amplia respecto al tema en el contexto colombiano consultar ese estudio.

medio de los cuales el accionista mayoritario puede beneficiarse a expensas del minoritario.

Los problemas surgen cuando un principal delega una tarea en el agente. La delegación se presenta debido al deseo del principal de incrementar sus utilidades apoyándose en la división de tareas, por falta de tiempo y de conocimiento, o por cualquier otro tipo de racionalidad limitada. Sin embargo, la delegación en sí misma conlleva asimetrías de información, ya que el agente tendrá más información en comparación con el principal respecto a funciones que le han sido delegadas, tales como el costo de oportunidad de las tareas a desarrollar, los procesos utilizados para llevarlas a cabo, las capacidades del agente para el desarrollo de las mismas, y el acoplamiento entre los recursos disponibles y las capacidades del agente para la realización de las tareas (Laffont y Martimort, 2002).

Los conflictos de agencia hacen referencia a problemas que se presentan en la relación entre quien desempeña las funciones (agente) y quien las delega (principal). En el caso de las empresas se han discutido tres problemas de agencia relevantes; el primero de ellos es el conflicto que se presenta entre el gerente y los propietarios.

Esta situación es fácil de entender con un ejemplo: un fundador, gerente y propietario único de su empresa, sabe que será el único beneficiario de los excedentes o pérdidas económicas generados por sus decisiones; por ello, se espera que al ejercer sus funciones tome siempre, según su criterio, las decisiones más acertadas, de tal manera que cuando evalúe una posible inversión, por ejemplo, la compra de una maquinaria nueva o un nuevo edificio, lo haga de la manera más rigurosa posible para tomar una decisión que genere beneficios a la compañía. Ahora bien, si quien está tomando la decisión es un gerente sin ninguna participación en el capital de la empresa pueden surgir dos escenarios que no favorecen a los dueños: el primero, un conflicto de intereses al momento de tomar la decisión; el segundo, la omisión de consideraciones que afecten de manera crítica la decisión que toma el gerente.

En el primer escenario, el gerente puede decidir hacer la inversión que más le conviene, pero no la que más favorece a los propietarios de la empresa. Por ejemplo, puede invertir los recursos en el edificio más cercano a su lugar de vivienda para facilitarse la vida o puede tomar la decisión favoreciendo a un amigo o familiar que está vendiendo una propiedad. El problema aquí es que sus decisiones no están afectando su riqueza personal ya que no ha invertido su dinero en la empresa, pero sí puede verse beneficiado de muchas maneras tomando decisiones que afecten la riqueza de los accionistas. Los primeros autores en discutir este problema en la literatura de gobierno corporativo fueron Berle y Means (1932) quienes aseguraron que la propiedad dispersa en una corporación puede llevar a los gerentes a actuar a favor de sus intereses, ignorando el de los accionistas y asumiendo un comportamiento oportunista. Jensen y Meckling (1976), partiendo del trabajo de Berle y Means, fueron pioneros en reconocer que las empresas son más que una estructura en la que las decisiones que se toman buscan la maximización del valor de la riqueza de los propietarios. Los distintos participantes en una organización procuran obtener el mayor beneficio para sí mismos y esto se acentúa con la existencia de intereses individuales en conflicto.

En el segundo escenario, aun cuando el gerente cuente con las mejores intenciones al momento de tomar la decisión, puede omitir involuntariamente o por descuido información que incida en la decisión que se debe tomar. Este argumento se encuentra reseñado en la literatura desde el siglo XVIII. Adam Smith (1776) afirmó que un administrador siempre trabajará con algo de negligencia al gestionar los bienes que son propiedad de otros. Para Smith (1776) el propietario puede prestar atención a detalles que para el administrador pueden resultar insignificantes.

Es necesario aclarar que en los párrafos anteriores se han considerado tan sólo dos situaciones extremas: una en la que el gerente es el único propietario de la empresa, y otra en la que el gerente no tiene ninguna participación en el capital. Sin embargo, existen un sinnúmero de situaciones en las que este conflicto aún está presente: por ejemplo, un accionista con el 20% de propiedad en el capital de la empresa, y que

al mismo tiempo ejerce las funciones de gerente, puede verse inclinado a tomar decisiones que lo favorezcan obteniendo todos los beneficios a nivel personal y asumiendo como accionista tan sólo una parte de las consecuencias económicas negativas de tales decisiones, como ocurriría al comprar una acción en un club o incrementar sus gastos de representación.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que un accionista mayoritario, con suficiente poder, puede llevar a un control efectivo sobre las acciones del gerente. Si un accionista cuenta con una participación en el capital lo suficientemente representativa el gerente se verá obligado a rendirle cuentas, pues entiende que el accionista mayoritario está en capacidad de disciplinarlo, incluso despidiéndolo, si toma decisiones que afecten la riqueza de todos los propietarios de la empresa. Sin embargo, como se verá a continuación, la presencia del accionista mayoritario o controlante genera otro problema de agencia: el que se presenta entre el accionista mayoritario y los minoritarios.

La supervisión realizada por el accionista mayoritario genera unos beneficios claramente compartidos por todos los accionistas (Denis y McConnell, 2003); sin embargo, al mismo tiempo, el poder que ostenta el accionista controlante puede ser utilizado para obtener beneficios a su favor, excluyendo a los demás accionistas, en lo que se denomina beneficios privados del control (Barclay y Holderness, 1989). De esta manera, el control por parte de un accionista mayoritario permite una reducción en los costos de agencia entre gerentes y accionistas<sup>9</sup>, y al mismo tiempo genera un riesgo creciente de expropiación de la riqueza de los pequeños accionistas, la cual puede llevarse a cabo a través de diferentes métodos, como, por ejemplo, altos salarios obtenidos por el accionista controlante

---

9. Los costos de agencia representan las consecuencias económicas negativas que genera un comportamiento oportunista del agente que va en contra de los intereses de las personas que representa. Cuando se mencionan los costos de agencia entre gerentes accionistas se hace referencia a los perjuicios económicos que asumen los accionistas por un comportamiento inadecuado del gerente, buscando favorecerse a sí mismo y desatendiendo los intereses de los propietarios de la empresa.

que participa de la alta dirección, o precios de negociación de bienes de la empresa inferiores a los precios de mercado y que favorecen al accionista con mayor poder en la empresa.

Johnson, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2000) crearon el término *tunneling* para caracterizar la expropiación de los accionistas minoritarios en la República Checa (removiendo activos a través de un túnel subterráneo), es decir, para describir la transferencia de los activos y las utilidades fuera de las empresas para el beneficio de aquellos que las controlan. En su artículo aseguran que aún en países desarrollados el *tunneling* puede ser sustancial y la mayoría del mismo permitido por los marcos legales.

Este problema resulta bastante común, ya que se ha demostrado la prevalencia de accionistas mayoritarios o controlantes en las empresas alrededor del mundo. Por ejemplo, al revisar las estructuras de propiedad de las principales compañías que emiten acciones en las bolsas de valores de 27 países, La Porta et ál. (1999) encuentran que relativamente pocas empresas tienen propiedad dispersa, y que la mayoría de las empresas en el mundo son controladas por sus fundadores y herederos. Este control puede ejercerse incluso con una baja participación en el capital de la empresa. Lo anterior puede lograrse a través de diferentes mecanismos, pero los más comunes son las estructuras piramidales y la emisión de acciones con diferentes clases de derechos, como las acciones comunes y preferenciales sin derecho al voto, tal como lo permite la ley en Colombia.

En el primer caso, el accionista controlante de una empresa puede tener una baja participación directa pero a través de la participación mayoritaria en otras empresas, frecuentemente denominadas vehículos de inversión, puede llegar a tener control sobre la mayoría de los derechos a voto en la Asamblea General de Accionistas. En el segundo caso, las acciones comunes o con derecho a voto pueden estar en manos del accionista controlante, y las acciones preferenciales y sin derecho a voto en manos de los demás accionistas. Por lo tanto, y aun cuando ambos tipos

de accionista tienen intereses en el capital de la empresa, las decisiones dependen exclusivamente del accionista con derecho a voto.

En Colombia la concentración de la propiedad, la prevalencia de empresas y grupos familiares, y la proliferación de estructuras piramidales, hacen necesario y pertinente el estudio de este problema, así como la búsqueda de mecanismos que permitan controlarlo. De acuerdo con Faccio, Lang y Young (2001), el conflicto que se presenta entre el accionista controlante y los accionistas externos representa el problema de agencia sobresaliente en países con alta concentración de la propiedad y control por parte de las familias, quienes usualmente proveen el gerente. De acuerdo con Bebchuk et ál. (2000), Claessens et ál. (2000) y Almeida y Wolfenzon (2006) cuando la empresa está afiliada a un grupo económico controlado por el mismo accionista emergen aún mayores posibilidades de expropiación de la riqueza de los accionistas minoritarios.

Este problema está presente no solo en las grandes corporaciones, sino, de igual manera, en las pequeñas y medianas empresas. Siempre que un accionista mayoritario controla la toma de decisiones de la gerencia puede sentirse inclinado a adelantar acciones para favorecerse a sí mismo. Incluso en una empresa familiar, si las participaciones en el capital de los diferentes miembros familiares no son equitativas, los accionistas minoritarios pueden verse afectados por el poder que ejercen los mayoritarios en la toma de decisiones.

Hasta este momento se han reseñado conflictos de intereses entre los accionistas y el gerente, y entre accionistas mayoritarios y minoritarios. Sin embargo, los conflictos entre los propietarios y otros grupos con intereses en la empresa son comunes y se acrecientan con las asimetrías de información, es decir, con la divergencia existente en la información que cada grupo de individuos conoce respecto de la empresa. Dentro de los diferentes grupos de interés de una organización (además de los mencionados previamente) están los acreedores financieros –p. ej., los bancos o los tenedores de los bonos emitidos por la empresa–, el gobierno, los empleados, los proveedores y la comunidad, entre otros.

Uno de los conflictos de intereses más estudiado en la literatura es el que se presenta entre los tenedores de deuda o acreedores financieros y los accionistas de la empresa. Megginson (1997) afirma que cuando las empresas aumentan su endeudamiento con créditos o emisión de bonos, los bancos o inversionistas incrementan sus intereses económicos en el desempeño futuro de la empresa y se ven expuestos al riesgo operativo de la misma, pero tienen muy pocas posibilidades de incidir en las decisiones tomadas por la alta gerencia en representación de los propietarios de la empresa. Lo anterior genera escenarios en los que el gerente puede tomar decisiones que favorezcan a los accionistas y que perjudiquen los intereses de los acreedores financieros.

Por ejemplo, Jensen y Meckling (1976) exponen situaciones bajo las cuales el gerente de una empresa puede tomar decisiones en contra de los intereses de los acreedores financieros. De acuerdo con los autores, en la práctica difícilmente se encuentran empresas que se financien casi en su totalidad con deuda, debido principalmente al efecto que estos niveles de endeudamiento tienen en el comportamiento del gerente propietario: ningún banco prestará a una empresa \$200 millones si el propietario tiene tan solo \$10 millones invertidos en la misma, ya que esto haría que el dueño tuviese incentivos para invertir en proyectos (actividades) de alto riesgo (alta probabilidad de fracaso) pero con muy altos retornos en caso de éxito. Si este tipo de proyectos tuviesen éxito, el propietario obtendría un alto margen de ganancias, pero en caso de fracaso las pérdidas serían asumidas casi que en su totalidad por el banco.

Jensen y Meckling plantean otro problema que puede presentarse entre propietarios y acreedores financieros: cuando la empresa está en proceso de conseguir dinero a través de deuda puede prometer a sus potenciales prestamistas invertir los recursos en proyectos seguros, o por lo menos de bajo riesgo; sin embargo, una vez ha obtenido el dinero puede decidir invertirlo en proyectos de alto riesgo, incumpliendo lo pactado con sus acreedores. De esta manera, el empresario obtiene recursos que se comprometió a destinar a inversiones más seguras pero que sustituye por inversiones más riesgosas. A esta situación se le conoce como el pro-

blema de sustitución de activos. En este caso, si el banco o los individuos que invierten en los bonos emitidos por la empresa pudieran anticipar el destino real de los fondos prestados, pactarían una tasa más alta que compensara el riesgo, o incluso podrían decidir no prestar los recursos financieros.

Aparte de los planteamientos de Jensen y Meckling, Myers (1977) señala que empresas con altos niveles de endeudamiento pueden perder oportunidades valiosas de inversión si el capital necesario para desarrollar estos proyectos debe ser proveído por los dueños de la empresa. Aun cuando los proyectos sean favorables e incrementen el valor de la empresa, los accionistas pueden decidir no adelantarlos si saben que deben proveer los recursos financieros y que la mayoría de los beneficios derivados de la nueva inversión serán percibidos por aquellos acreedores con los cuales la empresa contrajo deuda. Esta situación se denomina el problema de subinversión y se presenta con mayor probabilidad cuando la empresa tiene un alto riesgo de bancarrota.

Easterbrook (1984) señala otra situación similar a las anteriores: cuando las empresas toman deuda, la tasa que se pacta está relacionada con el riesgo que perciben los bancos o acreedores financieros dada la situación financiera de la empresa; una vez la deuda ha sido contratada y se presentan nuevas oportunidades de inversión, los empresarios pueden decidir contratar nueva deuda financiando el proyecto sin colocar recursos propios. Incluso, si no se presentan nuevas oportunidades de inversión pueden reducir su participación en la financiación de la empresa decretando altos pagos de dividendos. Cualquiera de estas acciones termina disminuyendo la participación de los empresarios en la compañía, incrementando el nivel de endeudamiento y, por lo tanto, el riesgo al que se exponen los acreedores financieros al prestarle recursos a la empresa.

Algunos investigadores, como Davydenko y Strebulaev (2007), han demostrado que incluso las empresas que emiten bonos para financiarse en el mercado de valores pueden incumplir las obligaciones financieras contraídas con los individuos que invierten su dinero en los bonos de

manera estratégica. Lo anterior implica que el incumplimiento no solo se da por insolvencia, es decir, por la incapacidad financiera de honrar las obligaciones contraídas, sino que, además, puede presentarse porque la empresa que adeuda el dinero desea renegociar las condiciones pactadas y utiliza su poder para alcanzar dicho objetivo. Las empresas de gran tamaño que deciden renegociar con los tenedores de los bonos pueden aprovechar la dificultad de estos últimos para ponerse de acuerdo y obtener así nuevos pactos que los favorezcan, incumpliendo las condiciones originalmente acordadas.

Los trabajos anteriormente reseñados, presentados por diversos autores, resaltan una realidad que no es posible esconder: los empresarios y sus gerentes tienen potenciales intereses en conflicto con quienes financian sus empresas, y estos conflictos pueden desarrollarse aún más bajo determinadas situaciones (el estrés financiero es una de ellas). Harris y Raviv (1991) sostienen que cuando las industrias presentan un alto crecimiento existe mayor probabilidad de que se presente un problema de sustitución de activos, es decir, que los empresarios consigan recursos prometiendo invertirlos en oportunidades de inversión conservadoras y, luego de tener los fondos financieros a su disposición, decidan colocarlos en oportunidades que prometan un mejor retorno con una menor probabilidad de éxito (más riesgosos).

Es necesario tener en cuenta que los conflictos de intereses pueden presentarse con otros grupos de interés y no solo con los tenedores de deuda; por ejemplo, los empleados pueden estar en dos posiciones frente a los propietarios que no obedezcan a las condiciones del mercado laboral, ni a su nivel de responsabilidad y obligaciones: pueden estar sub o sobre compensados. Cronqvist et ál. (2009) muestran cómo los empleados pueden terminar recibiendo compensaciones que están por encima de los niveles de mercado, afectando la riqueza de los accionistas. Un gerente que esté tomando decisiones que no favorecen del todo a los empresarios, o que esté obteniendo beneficios de la empresa superiores a lo que se acostumbra en el mercado, puede ser puesto en evidencia por otros miembros de la alta gerencia, por lo que, para evitar desafíos a su control,

puede decidir otorgar compensaciones elevadas a su cuerpo de ejecutivos para “comprar” su lealtad. El estudio de Cronqvist y colaboradores fue realizado con una gran muestra de empresas suecas y los resultados corroboraron el planteamiento.

Los gobiernos y sus agencias recaudadoras de impuestos representan otra contraparte con la cual los empresarios pueden tener intereses en conflicto. La revisión a la literatura realizada por Healy y Palepu (2001) sobre asimetrías y revelación de información señala algunas de las motivaciones que siguen los gerentes cuando realizan cambios en los métodos contables y de estimación de los ingresos de las empresas: los cambios en los reportes financieros pretenden cumplir con diferentes objetivos, entre ellos la reducción en la probabilidad de pagar impuestos y en el monto de los mismos, buscando favorecer a los accionistas o propietarios de las empresas. Los estudios señalan que estas anomalías se presentan especialmente en empresas pequeñas y con un alto endeudamiento.

Ahora bien, los conflictos entre los intereses de los propietarios de las empresas y la comunidad también se han abordado ampliamente en la literatura. Ha sido difícil alcanzar un consenso respecto de lo que es responsabilidad social, y las acciones que deben adelantar las empresas para cumplir con la misma. Guzmán y Trujillo (2008a) presentan una discusión en la que se hace evidente cómo algunos teóricos piensan que las empresas deben sólo trabajar por los intereses de los accionistas mientras que otros aseguran que la responsabilidad de las mismas va más allá. Por ejemplo, de acuerdo con el economista Friedman (1970), la única responsabilidad social de los negocios está en incrementar sus utilidades y las empresas se deben enfocar exclusivamente en ello. Para Friedman, la corporación es un instrumento de los accionistas a quienes pertenece y las contribuciones sociales deben ser realizadas exclusivamente por los accionistas o los empleados a título personal y no por las empresas.

Ante estos argumentos, Kolstad (2007) sostiene que la existencia de un acuerdo entre gerentes y propietarios (en el que los gerentes persiguen el bienestar de los propietarios), no exime a ninguno de los dos grupos

de responsabilidades con terceras partes, que es razonablemente ético que los gerentes entreguen algo de sus retornos para promover otros fines, y que en países en vía de desarrollo la colaboración del sector privado en la solución de los problemas sociales es fundamental debido a la ineficiencia e incapacidad de las instituciones públicas y de los gobiernos para lograrlo por sí solos.

Guzmán y Trujillo (2008a), por su parte, sostienen que “las gerencias de empresas privadas deben buscar el bienestar de los diferentes grupos de interés, desarrollando emprendimientos sociales que complementen su actuar económico, representen un comportamiento ético y permitan contribuir a la solución de problemas sociales”, más aún en los países emergentes. Sin embargo, las empresas pueden eludir su responsabilidad social por omisión o incluso actuando en contra de la comunidad en la cual ejercen su objeto social, por ejemplo, a través de la contaminación del medio ambiente. Lo anterior puede llevar a generar un activismo social por parte de la comunidad para lograr un cambio en el actuar de la empresa.

En el siguiente aparte se discutirán algunos mecanismos que permiten mitigar los diversos conflictos de agencia reseñados en esta sección.

#### **MECANISMOS DE GOBIERNO CORPORATIVO PARA MITIGAR LOS PROBLEMAS DE AGENCIA**

La búsqueda de soluciones a los problemas reseñados en el aparte anterior son los que han dado origen al modelo de gobierno corporativo. Se puede afirmar que el gobierno corporativo busca reducir el riesgo de pérdida al que se exponen todos los actores económicos relacionados con las empresas; en este sentido Shleifer y Vishny (1997) definen gobierno corporativo como el proceso que se ocupa de la manera en que los proveedores financieros de las corporaciones se aseguran el retorno de la inversión. Sin embargo, para Guzmán y Trujillo (2012) esta definición puede extenderse un poco más: no solo se trata de preservar la riqueza de los accionistas que invierten su dinero en las empresas al comprar accio-

nes, o salvaguardar los intereses de los bancos que deciden otorgar líneas de crédito de corto y largo plazo, también se busca cuidar los intereses económicos de los empleados, los clientes, el Estado, y la sociedad como un todo, en un contexto de transparencia y legalidad. Para estos autores, las implicaciones sociales de la forma como se dirigen las empresas han hecho relevante la regulación relacionada con el gobierno corporativo a lo largo de la historia del capitalismo.

La literatura sobre gobierno corporativo ha señalado diferentes mecanismos que permiten mitigar los problemas de agencia en las empresas. Por ejemplo, en el caso del conflicto de intereses entre gerentes y accionistas se han discutido diversos mecanismos: el primero es tratar de alinear los intereses de los accionistas con los del gerente, permitiéndole a este último participar de la propiedad de la empresa (Jensen y Meckling, 1976), buscando que sus decisiones tengan un efecto sobre su riqueza personal. Sin embargo, se advierte que esta no debe ser tan representativa como para otorgarle el control de la empresa generando un atrinchamiento gerencial; es decir, nuevamente una toma de decisiones a su favor a expensas de los demás accionistas (Demsetz, 1983; Morck, Shleifer y Vishny, 1988; Stulz, 1988).

Una segunda solución para controlar comportamientos oportunistas por parte del gerente está en la concentración de la propiedad en manos de un accionista externo, lo que puede llevar a un control efectivo de la conducta del gerente. Sin embargo, es necesario recordar que la presencia de un accionista mayoritario, aun cuando puede mitigar el problema de agencia entre gerente y accionistas, da origen a otro problema entre accionistas mayoritarios y minoritarios.

Un mecanismo adicional que permite disciplinar al gerente está representado por esquemas de compensación sofisticados, los cuales, según Murphy (1985), deben contar con cuatro componentes: primero, un salario base, que representa el componente fijo; segundo, bonos por desempeño cuando las utilidades de la unidad de negocios exceden cierto nivel, tratando de ofrecer incentivos que permitan alcanzar objetivos de

corto plazo; tercero, opciones sobre acciones, y, finalmente, pagos diferidos en acciones o en efectivo, que el ejecutivo solo puede recibir si permanece en la compañía por cierto tiempo. Estos dos últimos componentes buscan generar un incentivo para que el gerente se preocupe por el valor de las acciones de la empresa en el largo plazo.

Otra manera de controlar los problemas entre el gerente y los accionistas consiste en implementar medidas que reduzcan el flujo de caja a disposición de la gerencia (hipótesis del flujo de caja libre). De acuerdo con Jensen (1986), un gerente puede incrementar las prebendas personales y los gastos innecesarios que le pueden favorecer o puede, por descuido, permitir que ocurran, solo en la medida en que la empresa cuente con flujo de caja suficiente para cubrir estos incrementos. Los argumentos expuestos ofrecen razones suficientes para reducir el efectivo bajo el control de los gerentes, lo que se puede llevar a cabo mediante el pago de dividendos (Rozeff, 1982) o la emisión de deuda (Jensen y Meckling, 1976).

Aunque los mecanismos mencionados previamente han sido relevantes en la discusión teórica, el órgano de gobierno con el que tradicionalmente cuentan la mayoría de empresas para mitigar el conflicto de intereses entre gerente y accionistas está representado por la Junta Directiva, la cual, según Fama (1980), es el organismo diseñado para disciplinar la alta gerencia. Para este autor, una Junta Directiva no debe estar conformada exclusivamente por miembros de la alta dirección, ya que los ejecutivos pueden establecer acuerdos entre ellos y facilitar la expropiación de la riqueza de los accionistas. Para Fama es necesario contar con miembros de juntas directivas externos e independientes: árbitros profesionales sin vínculos laborales con la empresa y con ninguna relación con los accionistas, que se encarguen de supervisar y estimular la competencia entre los altos ejecutivos de la empresa. Fama y Jensen (1983) afirman que la Junta Directiva debe estar conformada por profesionales expertos para facilitar la toma de decisiones, contar con gerentes de la misma empresa y con miembros externos que superen en número a los internos para que puedan fungir como árbitros en la toma de decisiones. Algunos autores resaltan además el doble rol que desempeñan las juntas directivas: por un

lado protegen los intereses de los accionistas, pero, por otro, son asesores de los gerentes en los procesos de toma de decisiones (Bennedsen, 2002; Garay y González, 2007).

Así como existen mecanismos para mitigar el conflicto entre gerente y accionistas, de igual manera sucede con los conflictos entre accionistas mayoritarios y minoritarios. Shleifer y Vishny (1997), Coffee (1999), La Porta et ál. (1997), y La Porta et ál. (2002), entre otros, argumentan que la protección que ofrece el marco regulatorio en relación con los derechos de los accionistas minoritarios es fundamental para mitigar este problema. Para Shleifer y Vishny (1997) la protección legal ofrecida por el país juega un papel importante en el problema de agencia entre mayoritarios y minoritarios, y en el gobierno corporativo en general. Estos autores consideran la protección legal a los inversionistas como un mecanismo propio de un buen sistema de gobierno corporativo a nivel país. Otro autor que presenta planteamientos similares es Coffee (1999), para quien la protección legal al inversionista y la aplicación de las leyes le permite al país un desarrollo profundo de su mercado de capitales, generación de oportunidades para los empresarios, mayor nivel de competencia y una mejor distribución de la riqueza entre sus habitantes.

Sin embargo, las asambleas generales de accionistas (o juntas de socios en las sociedades cerradas) representan el órgano de gobierno que hace posible abordar y mitigar los conflictos de intereses entre mayoritarios y minoritarios, y entre los accionistas y los miembros de la junta que los representa.

Apostolides (2007) señala el papel de la Asamblea General de Accionistas como un mecanismo de gobierno corporativo al resaltar tres funciones específicas de este órgano reconocidas en la literatura: formalidad legal, en términos de la aprobación de propuestas que solo pueden implementarse con la aprobación mayoritaria de los accionistas; comunicación, a través de la cual se informa a los accionistas los resultados financieros obtenidos por la empresa, además de otros aspectos relevantes, y rendición de cuentas, en donde la alta gerencia y la Junta Directiva responden a las

inquietudes de los accionistas. Estas funciones han sido resaltadas por diversos autores, entre ellos Lawton y Rigby (1992) y Strätling (2003).

Finalmente, los conflictos que se presentan entre los accionistas y los demás grupos de interés (acreedores financieros, gobierno, empleados, proveedores y la comunidad) pueden mitigarse de diversas formas. Por ejemplo, el diseño detallado de contratos puede reducir la probabilidad de pérdida de parte de los acreedores financieros. Smith y Warner (1979) estudian las diferentes cláusulas de protección que incorporan los contratos de deuda en Estados Unidos, encontrando que las más comunes limitan la emisión de nueva deuda, el pago de dividendos, la venta de activos y las fusiones. Además de estas cláusulas negativas o prohibitivas, se pueden utilizar cláusulas positivas que implican la imposición de acciones específicas, tales como un nivel mínimo de inversión en capital de trabajo o exigencias especiales de revelación de información financiera. Sin embargo, ¿con qué mecanismos o alternativas cuentan los empleados, el gobierno, los proveedores y la comunidad en general, para entender la severidad de los conflictos de intereses que afrontan con las empresas y para conocer las intenciones de las mismas respecto a la relación que establecen con sus diferentes grupos de interés? Los demás grupos dependen en gran medida de las alternativas que les ofrecen los marcos legales para proteger sus intereses en las empresas.

De acuerdo con Guzmán y Trujillo (2012), la revelación de información constituye un mecanismo adicional que pretende reducir los conflictos entre las empresas y sus grupos de interés, buscando generar un conocimiento más profundo de la situación financiera de la empresa, los esquemas de compensación de sus ejecutivos, las alternativas de inversión que puede y prefiere escoger, y su crecimiento potencial, entre otros. Las obligaciones impuestas por la regulación, de una parte, y la voluntad de las empresas, de otra, llevan a que estas organizaciones se hagan más transparentes o menos opacas, mitigando las asimetrías de información a través de la revelación de la mayor cantidad posible de la misma a los interesados en la empresa.

Las empresas que deciden revelar información más allá de la exigida por ley obtienen diversos beneficios a su favor. Por ejemplo, Healy y Palepu (1993, 1995) sostienen que las empresas deciden revelar información al mercado tratando de reducir así el costo de financiación cuando están buscando emitir acciones o bonos. Al mitigar las asimetrías de información, y mostrar la calidad de los proyectos de inversión y el futuro de la empresa, logran conseguir recursos bajo condiciones financieras más favorables. Un trabajo de investigación que presenta un argumento similar es el de Khurana et ál. (2006), quienes no solo afirman que la revelación de información reduce el costo de financiación, sino que además mejora la habilidad de la empresa para obtener fondos con los cuales financiar sus proyectos. Estos autores analizan una muestra de empresas estadounidenses y logran encontrar una relación positiva entre la cantidad de información que revelan y la financiación externa que obtienen.

Como se puede concluir de lo discutido en este aparte, la literatura de gobierno corporativo contempla diferentes mecanismos para mitigar el riesgo de pérdida al que se exponen los diferentes grupos en una empresa debido a los conflictos de intereses que se presentan entre ellos. Entre estos mecanismos están algunos a nivel de firma, como las buenas prácticas empresariales, los órganos de gobierno bien estructurados, la revelación de la información, el diseño de contratos y esquemas de incentivos apropiados; y a nivel país, el mecanismo representado por la protección que ofrece el marco regulatorio a los diferentes grupos de interés.

La incorporación de elementos del modelo de gobierno corporativo al interior de las IES invita a reflexionar sobre el paralelo que puede existir entre los conflictos de agencia propios de una empresa con ánimo de lucro, y aquellos que se viven en las instituciones dedicadas a la prestación del servicio de educación superior. Lo anterior se desarrollará en el siguiente aparte.

### **1.3. Reflexión sobre los problemas de agencia o conflictos de intereses en las IES**

En la introducción del libro resaltamos cómo el desarrollo de los sistemas capitalistas en el siglo XX ha estado acompañado del surgimiento y configuración de nuevas instituciones o reglas de juego que regulan el intercambio económico, y que, en este contexto, surge la necesidad de definir y establecer buenas prácticas de gobierno, buscando maximizar con ello el bienestar económico generado por las empresas a los diferentes grupos de interés asociados con las mismas. Sin embargo, este análisis centrado en organizaciones lucrativas permite el surgimiento de dos cuestionamientos: primero, ¿la preocupación por buenas prácticas de gobierno es también pertinente en instituciones sin ánimo de lucro como lo son las de educación superior? Si la respuesta a lo anterior es afirmativa, ¿a quién beneficia la implementación de buenas prácticas de gobierno en estas organizaciones? En este aparte se pretende hacer una reflexión de la importancia de la implementación de normas que conduzcan a un buen gobierno en las organizaciones dedicadas a la prestación del servicio de educación superior.

Como discutimos previamente, los problemas de agencia clásicos estudiados bajo el gobierno corporativo en empresas con ánimo de lucro se pueden sintetizar principalmente en tres. El primero es el problema entre gerente y accionistas, el cual cuestiona si el gerente de una empresa actuará siempre a favor de los intereses de los accionistas y sustenta que, cuando se separan la propiedad y la gerencia de una empresa, el gerente tiende a adoptar un comportamiento oportunista favoreciendo sus propios intereses y no los intereses de los accionistas o puede actuar de manera negligente, descuidando aspectos relevantes para los accionistas.

El segundo problema de agencia está representado por el conflicto de intereses entre grandes accionistas y accionistas minoritarios. Este problema se genera cuando los grandes accionistas utilizan su poder influenciando las decisiones en la firma para expropiar a los accionistas minoritarios. Lo anterior puede llevarse a cabo a través de diferentes métodos

tales como altas compensaciones salariales, dilución de la participación de los minoritarios o precios de transferencia de activos inferiores a los precios de mercado.

Adicional a las dos tipologías de problemas mencionados, la literatura también ha considerado el conflicto de intereses existente entre los accionistas de la empresa y otros grupos de interés, como los tenedores de deuda, los empleados, el Estado y la comunidad, entre otros. Por ejemplo, en relación con los acreedores financieros se discutió que en la medida en que la empresa utiliza la deuda como mecanismo de financiación, los tenedores de deuda incrementan su participación en los negocios y el riesgo operativo de la firma, mientras que los accionistas y gerentes conservan el control de las decisiones de inversión y operación de la empresa. Lo anterior les proporciona a los gerentes incentivos para expropiar la riqueza de los tenedores de deuda a favor de su propio beneficio y el de los accionistas que ellos representan.

En general, los problemas discutidos señalan los principales conflictos que se presentan entre los diferentes grupos de interés de organizaciones constituidas con fines lucrativos. Partiendo de este análisis y llevándolo al contexto de las IES, es de esperar que se presenten problemas similares debido a la gran diversidad de grupos de interés de estas organizaciones, los cuales, sin una estructura de gobierno adecuada, pueden resolverse a favor de la contraparte con mayor poder e influencia en las políticas organizacionales.

Al establecer un paralelo entre los tres problemas clásicos presentados anteriormente se pone en evidencia la importancia del gobierno en las IES. El problema tradicional entre gerentes y accionistas en las empresas con ánimo de lucro puede asemejarse al problema de agencia existente entre la alta dirección de la IES y los diferentes grupos de interés de la misma, tales como estudiantes, egresados, profesores, administrativos, fundadores (si aún están presentes) y miembros de los consejos directivos, entre otros.

Se espera que la alta dirección de la IES realice el mayor esfuerzo y dirija sus acciones al cumplimiento de la razón de ser de la institución y al favorecimiento equitativo de los diferentes grupos de interés. Sin embargo, ante estructuras de gobierno débiles la alta dirección de la IES puede dedicar sus esfuerzos a obtener beneficios que van en contra de la misión de la institución o de los intereses de algunas de las contrapartes, pero que resultan favorables para sí mismos y su permanencia en los cargos que desempeñan. De igual manera, puede actuar de manera negligente descuidando aspectos que para los diferentes grupos de interés en la IES son relevantes.

La negligencia o actuar inapropiado de la alta dirección de una IES puede verse reflejado en la vida cotidiana de la institución de varias maneras, por ejemplo: cuando la alta dirección no plantea un plan estratégico o no se preocupa por hacer seguimiento al mismo; cuando no se administran los recursos eficientemente o no se reinvierte parte del dinero en mantener y mejorar la infraestructura; si se contrata académicos y administrativos que no cuenten con las hojas de vida más competitivas para el ejercicio de sus cargos, o se promueve una remuneración excesiva para los mismos debido a los vínculos que tienen con la alta dirección de la IES; cuando se da un proceso de selección de estudiantes poco transparente, alejado de criterios relacionados con la meritocracia; si se aprovechan las posiciones de poder para la obtención y consumo de prebendas, reflejadas en el establecimiento de contratos con proveedores no tan idóneos para la institución pero con vínculos o que impliquen favorecimiento económico para la alta dirección; en fin, cuando existe descuido ante actividades estratégicas para la institución (como las de investigación) por desconocimiento de la importancia de llevar a cabo dichas actividades.

En los planteamientos anteriores, cuando se hace referencia a la alta dirección se piensa en un grupo conformado por el Consejo Superior y el Rector. Sin embargo, al interior de este grupo se pueden presentar igualmente conflictos de intereses. El Rector puede proponer reformas que favorecen a la institución pero algunos miembros del Consejo Superior, pensando en sus intereses o en beneficios particulares, pueden oponerse a

las propuestas que surgen de la rectoría. De igual manera, el Rector puede adoptar una posición cómoda realizando una colusión con un grupo específico de miembros del Consejo Superior que represente una mayoría en votos, y puede adelantar propuestas que los favorezcan, pero que no estén alineadas con los objetivos estratégicos y la razón de ser de la IES.

El problema entre mayoritarios y minoritarios en las organizaciones con ánimo de lucro puede interpretarse como el problema de agencia entre los diferentes grupos de interés en una IES: cuando los intereses de uno y otro grupo rivalizan, los grupos más poderosos tratan de utilizar su poder para influenciar las decisiones en la organización y desviar u obtener recursos que de otra manera serían dedicados al mejoramiento de las condiciones bajo las cuales se presta el servicio de educación.

El conflicto permanente entre los diferentes grupos que constituyen la institución se refleja de diversas maneras. Por ejemplo, se presentan luchas de poder entre académicos y administrativos, porque los primeros tienden a preocuparse por el desarrollo de sus actividades de docencia, investigación e incluso consultoría, y los segundos por el cumplimiento de los objetivos presupuestales asignados por la alta dirección. Por lo tanto, los administrativos pueden esperar una mayor carga en docencia para reducir los costos de nómina, mientras que los académicos pueden estar interesados en contar con más tiempo para el desarrollo de sus actividades de investigación. Además, surgen conflictos entre directivos y académicos por la concepción de la alta dirección respecto al quehacer de la universidad: algunos directivos otorgan más importancia a las actividades de docencia que a las actividades de investigación, y viceversa, y esto puede ir en contravía de los intereses del cuerpo de profesores.

De igual manera, se presentan conflictos entre directores de diferentes áreas, relacionados con la asignación de cargas presupuestales. Cuando las áreas perciben una asignación inequitativa de las cargas presupuestales se genera conflicto entre los directores de área, quienes buscan una redistribución que finalmente los favorezca y les imponga menos exigencias para el cumplimiento de los presupuestos fijados anualmente.

Los egresados en general cuentan regularmente con bajo poder dentro de la organización, pero pueden utilizar sus relaciones personales, o su participación en órganos de gobierno en las instituciones, para adelantar agendas personales y obtener beneficios económicos para sí mismos, descuidando el bienestar del grupo que representan y de la IES. Por otro lado, el poder formal o informal que puedan llegar a ejercer los estudiantes puede hacer que la exigencia académica se vea afectada y que la institución pierda posicionamiento por favorecer los intereses de un grupo en particular.

También se presentan problemas o conflictos de intereses entre padres de familia y directivos y profesores. Algunos padres de familia persiguen beneficios particulares para sus hijos utilizando sus relaciones públicas e influencias, tratando de beneficiarlos a través de un sobreproteccionismo que les otorgue un trato preferencial. Otro conflicto común surge entre los estudiantes y los profesores. Los intereses se encuentran cuando los estudiantes piensan que los profesores no están realizando su labor como esperan y sienten que esto afecta la calidad. Puede suceder que algunos profesores sean nombrados por vínculos con la alta dirección, o desarrollen su actividad sin la rigurosidad que se espera, afectando los intereses de los estudiantes. De igual manera los problemas surgen cuando algunos profesores exigen más de lo que esperan los estudiantes de acuerdo con la costumbre y la exigencia tradicional en la IES, lo que lleva al ejercicio de presión por parte de los estudiantes para mantener un bajo nivel de exigencia y garantizar la obtención del título sin mayores esfuerzos, en contravía de lo que favorece a la sociedad.

Otro problema común es el que se presenta entre académicos de distintas áreas, que era más común durante la década de los 80 (Becher y Trowler, 2001), pero que aún persiste en ciertas IES. Becher y Trowler han trabajado esto en el libro *Tribus académicas y territorios* en el cual mencionan cómo ciertas disciplinas rivalizan con otras, llevando a la ausencia de proyectos interdisciplinarios. Lo anterior sucede igualmente en las universidades donde algunas facultades o comunidades académicas luchan por tomar el poder formal y ejercer presión informal para velar por

los intereses particulares de su disciplina, sin importar los requerimientos o necesidades de otras facultades o programas.

Recientemente se percibe el surgimiento de una división entre los profesores basada en los perfiles de los mismos. Un grupo representado por profesores orientados a la práctica y con más experiencia profesional, pero sin formación doctoral ni intereses en la investigación, y otro personificado por profesores con títulos doctorales y formados para la investigación. Unos y otros persiguen intereses particulares tales como una mayor ponderación dentro de la evaluación de aquello que consideran más les favorece, o la destinación específica de recursos a actividades de investigación o de docencia, según sea el caso.

Finalmente, el tercer problema de agencia, relacionado con los tenedores de deuda u otros grupos de interés y los accionistas, puede reflejar en una IES el potencial conflicto de intereses entre la sociedad y los grupos más poderosos en la estructura de gobierno de la organización. En este contexto, la IES utiliza donaciones, recursos públicos y fondos provenientes de las matrículas como mecanismos de financiación. Los recursos proveídos por los externos quedan bajo el dominio de la alta dirección encargada del gobierno de la institución, la cual conserva el control de las decisiones de inversión y operación de la IES. Lo anterior genera escenarios donde los fondos pueden ser desviados y utilizados en favor de intereses particulares, y no destinados a mejorar el servicio. Las asimetrías de información y la tensión incremental en relación con el financiamiento de las IES exacerban la importancia de una clara rendición de cuentas ante la sociedad por parte de estas organizaciones.

Este tipo de conflictos puede verse como aquel en el que potencialmente las instituciones pueden evadir la responsabilidad que tienen, no solo respecto a los grupos de interés internos y que la constituyen, sino con la sociedad como proveedora de recursos. Por lo tanto, nuevamente el actuar negligente de la alta dirección o el favorecimiento de intereses particulares, como los de los fundadores de las instituciones cuando aún están presentes, o el de miembros del Consejo Superior con un alto grado

de atrincheramiento o poder, inciden en el buen funcionamiento de la institución y pueden implicar la extracción de rentas o recursos que deberían ser invertidos en mejorar la prestación del servicio de educación superior.

En esta tipología es posible observar igualmente el conflicto que se presenta entre las IES, especialmente las oficiales, y el Ministerio de Educación Nacional (MEN). El MEN exige el cumplimiento de objetivos relacionados con la investigación y la cobertura, mientras que las IES oficiales exigen la asignación de un mayor nivel de recursos para mantenimiento, inversión y crecimiento. Aquí están representados claramente los intereses de una y otra parte en conflicto. Este enfrentamiento se exagera y da origen a otros conflictos entre las IES oficiales debido a la reglamentación vigente bajo la cual el tipo de institución determina los recursos asignados y las normas que la regulan. Por lo tanto, mientras que algunas instituciones oficiales buscan el reconocimiento como universidades para obtener más autonomía en la toma de decisiones, las universidades oficiales actualmente reconocidas encuentran este reconocimiento poco conveniente en la medida en que los recursos del gobierno deben ser repartidos de manera diferente, afectando o reduciendo la asignación con la que cuentan en la actualidad. En menor proporción, el conflicto por asignación de recursos subsiste entre las IES privadas y las oficiales, dado que las primeras buscan igualmente un apoyo financiero por parte del Estado.

Otro actor con el que se puede presentar este tipo de conflicto es con el sector productivo, que provee recursos para las IES financiando, entre otros, investigación aplicada o innovaciones para sus procesos. Para las IES estos recursos son de vital importancia y complementan sus necesidades de financiación. Sin embargo, esto en ocasiones no es entendido por el sector productivo que quiere obtener beneficios de la relación universidad-empresa al menor costo posible. Por otra parte, en ocasiones las IES no están preocupadas por responder a las necesidades del sector, sino que esperan financiarse sin una relación recíproca con las empresas.

Finalmente, la buena utilización de los recursos recibidos a través de donaciones y el desempeño efectivo de las IES en los procesos de consultoría representan otro escenario en el que se pueden generar conflictos entre las instituciones dedicadas a impartir educación superior y el sector productivo y la sociedad en general.

Los anteriores representan tan solo algunos ejemplos de los conflictos de intereses que se puede presentar en las instituciones dedicadas a realizar la oferta de educación superior en un país. Sin embargo, también se presentan conflictos de intereses entre diferentes tipos de instituciones, y entre las instituciones y los entes gubernamentales relacionados con el sector. La implementación de buenas prácticas y estructuras de gobierno en las IES muy seguramente no eliminará los conflictos de interés que se presentan entre los diferentes grupos relacionados con las mismas; sin embargo, sí permitirán mitigar estos conflictos y hacer de estas instituciones organizaciones que puedan desarrollar bajo mejores condiciones el objeto para el cual fueron constituidas. Los argumentos anteriores reflejan la importancia de evaluar y establecer buenas prácticas de gobierno en las IES, a nivel de política pública desde el gobierno y de autorregulación desde las propias instituciones de educación superior. Los capítulos a continuación pretenden caracterizar las estructuras y órganos de gobierno que utilizan las IES colombianas, así como los conflictos de intereses que afrontan aquellos dedicados a la dirección de estas instituciones.



# CAPÍTULO SEGUNDO

Gobierno y Conflictos  
de Interés en Universidades  
Oficiales



## 2.1. Generalidades

La estructura de gobierno que adoptan las instituciones de educación superior oficiales está determinada por el marco regulatorio vigente en el país. La Ley 30 de 1992 establece que la dirección de las universidades estatales u oficiales corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector.

La ley establece además, para el caso de las universidades oficiales, que el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y está integrado por el Ministro de Educación o su delegado (quien preside el consejo cuando la universidad es del orden nacional), el Gobernador del departamento o su delegado (quien preside el consejo cuando la universidad es del orden departamental)<sup>7</sup>, un miembro designado por el Presidente de la República, y representantes de diferentes grupos de interés reconocidos por la ley, así: un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario. Además, para facilitar el proceso de rendición de cuentas, asiste el Rector de la institución con voz y sin voto. Los estatutos orgánicos reglamentan las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros que representan los diferentes grupos de interés, diferentes a los delegados del poder ejecutivo.

---

7. De acuerdo con las disposiciones de ley, en las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes, quienes ejercerán la presidencia, y no el Gobernador.

El Consejo Superior, por ley, debe: definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional; especificar la organización académica, administrativa y financiera de la institución; velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales; expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución; designar y remover al Rector en la forma que prevean sus estatutos; aprobar el presupuesto de la institución; darse su propio reglamento, y ejercer las demás funciones que le señalen la ley y los estatutos.

Respecto a las responsabilidades y conflictos de intereses de los integrantes de los consejos superiores, que tengan la calidad de empleados públicos, y del Rector, la ley establece que están sujetos a los impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades establecidas por la ley y los estatutos, así como por las disposiciones aplicables a los miembros de juntas o consejos directivos de las instituciones estatales u oficiales; además, todos los integrantes del Consejo Superior Universitario, en razón de las funciones públicas que desempeñan, son responsables de las decisiones que se adopten.

La Ley 30 de 1992 establece que el Rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y debe ser designado por el Consejo Superior Universitario. Su designación, requisitos y calidades se reglamentan en los estatutos de cada universidad oficial.

De acuerdo con el marco regulatorio, el Consejo Académico es la máxima autoridad académica de la institución, y debe estar integrado por el Rector, quien lo preside, por una representación de los decanos de facultades, de los directores de programa, de los profesores y de los estudiantes. Su composición es determinada por los estatutos de cada institución. El Consejo Académico debe decidir sobre el desarrollo académico de la institución en lo relativo a la docencia, especialmente en cuanto se refiere a programas académicos, a investigación, extensión y bienestar universitario, debe diseñar las políticas académicas en lo referente al personal docente y estudiantil, estudiar el presupuesto preparado por las unidades académicas

y recomendarlo al Consejo Superior Universitario, al cual está obligado a rendir informes periódicos, y cumplir con las demás funciones que le señalen los estatutos.

Esta descripción introductoria es fundamental para entender la manera en que se distribuye formalmente el poder en las universidades oficiales, y permite analizar los planteamientos de los rectores de las mismas que se discuten a continuación.

## **2.2. Hallazgos relacionados con el gobierno en las universidades oficiales**

El análisis que presentamos y discutimos en este aparte se basa en las entrevistas realizadas a los rectores de las universidades oficiales colombianas incluidas en la muestra, es decir, a Álvaro Gómez Torrado, Rector(e) de la Universidad Industrial de Santander, Alberto Uribe Correa, Rector de la Universidad de Antioquia, y Ricardo Gómez Giraldo, Rector de la Universidad de Caldas. Una descripción general de estas universidades se encuentra en la introducción, en la sección de descripción de la muestra. En este aparte se resaltarán aquellos puntos relevantes para el objeto de estudio sin señalar a cuál de los entrevistados corresponde la posición que se presenta.

### **GENERALIDADES DEL GOBIERNO EN LAS UNIVERSIDADES OFICIALES**

En primera instancia, las entrevistas permiten inferir la necesidad de diferenciar entre el ejercicio del poder en una institución oficial, respecto al ejercicio que se hace del mismo en una institución privada. Los entrevistados sugieren que en la universidad privada la relación y el ejercicio del poder son más verticales: las decisiones las toma el Rector con su grupo de poder o de decisión; sin embargo, los diferentes actores en la universidad oficial perciben en ocasiones que el Rector o los grupos directivos hacen

uso del poder que debería ejercer cada ciudadano, ya que cada individuo se siente dueño de la universidad oficial. Lo anterior porque no se entiende que la alta dirección en las universidades oficiales esté llamada a actuar en favor de los intereses de la sociedad en general, lo que genera unas dinámicas de ejercicio del poder informal que tiende a desafiar el poder formalmente asignado a los órganos de gobierno y al Rector. Uno de los rectores entrevistados afirma que “no hay nada más privado que lo público”, porque en la medida en que las personas se sienten dueñas de lo público, buscan apropiarse de aquello que finalmente es de todos.

Una de las características del gobierno de las universidades oficiales hace referencia a un “exceso de democracia”, es decir, que se hace necesario discutir cada decisión a tomar con cada uno de los diferentes grupos de interés e individuos debido a que cada uno de ellos se siente cogobernante. La filosofía de una institución oficial defiende la democracia y el estado social de derecho bajo los cuales todos tienen los mismos derechos, y eso facilita que algunos actores asuman y se adjudiquen derechos que no les corresponden; esto dificulta el gobierno de las universidades oficiales en la medida en que dinámicas de esa naturaleza impiden un desarrollo más rápido y mucho más efectivo de la institución. Este “exceso de democracia” representa un elemento difícil de administrar en términos del entorno público.

Lo anterior hace que el proceso de toma de decisiones sea largo y viciado de intereses. En ocasiones, adelantar una reforma a un reglamento implica un número mayor a una decena de reuniones, insistir y apoyarse en el cansancio de los involucrados, y aprovechar momentos oportunos para aprobar políticas que se vienen adelantando pero que no han contado con el momento político favorable para conseguir aprobación.

Otra característica que dificulta el gobierno en la universidad oficial es el poder que ostentan los representantes de los profesores y estudiantes, aunque estos necesariamente no cuenten con total legitimidad y representatividad. Generalmente las asambleas de profesores y estudiantes cuentan con muy baja asistencia y los organizadores se ven obligados a utilizar

algunos incentivos para que aquellos que asisten a las reuniones y participan hasta el final. Esto hace que las inquietudes y posiciones que llegan a los órganos de gobierno donde estos grupos tienen representantes, en ocasiones difieran de lo que piensa la comunidad profesoral y estudiantil en su gran mayoría.

Uno de los rectores entrevistados resalta la importancia de contar con un estatuto general que clarifique las reglas de juego y facilite el gobierno de las universidades, sean estas oficiales o privadas. El estatuto general debe establecer las condiciones mínimas o el perfil para acceder a la rectoría, la forma como se elige el Rector y las funciones que tiene a su cargo, los órganos de poder en la institución y sus funciones, quiénes pueden formar parte del Consejo Académico, quiénes componen el Consejo Superior, los consejos de facultad, de las escuelas y de los institutos; además, define funciones y perfiles para los vicerrectores, los cuales administran áreas misionales, y para los directores, los cuales administran áreas transversales de apoyo a las áreas misionales, y finalmente, regula la interacción entre unos y otros, definiendo en general unas reglas más claras para la gobernabilidad de la institución.

Cuando existe falta de claridad en el organigrama se generan problemas de autoridad y jerarquía. Al preguntar al respecto por la experiencia vivida en las universidades privadas, los rectores afirman que cuando esto ocurre se generan problemas que dificultan el proceso de rendición de cuentas y de revelación de información de unas dependencias a otras. Por lo tanto, una clara definición de la estructura es necesaria para el buen funcionamiento de los diferentes estamentos de gobierno.

El marco regulatorio tiene una alta incidencia en el gobierno de la universidad oficial. Las instituciones deben contar con planes de desarrollo en el marco de su autonomía. Cada gerente público, sea Rector, vicerrector, decano, debe tener un plan de acción alineado con lo que propuso como candidato para aspirar al cargo, conocido y revisado por la dirección, por el Rector y aprobado por el máximo órgano de poder. Esto genera herramientas para la administración y rendición de cuentas

de los directivos. La ley, además, le otorga a las universidades la potestad de designar al Rector y establecer los requisitos, calidades y período en los respectivos estatutos. Lo anterior ha permitido contar con períodos fijos para los cargos de Rector, lo cual le brinda al administrador público universitario la confianza de contar con un tiempo prudencial para cumplir con las metas que se ha propuesto. Antes de la Ley 30 de 1992 los rectores de las instituciones oficiales, universidades o instituciones de educación superior, eran nombrados por el poder ejecutivo al vaivén de las vicisitudes del mundo político, por lo que los rectores no duraban más de dos años, en el mejor de los casos, y no contaban con un plan de desarrollo. Por ejemplo, la Universidad de Antioquia, en 209 años de existencia, ha contado con apenas dos planes de desarrollo. Desde la expedición del estatuto general que se soporta en las normas y leyes vigentes, se vienen diseñando planes decenales de desarrollo que sirven de guía, como elemento fundamental para la gobernabilidad y el crecimiento de las universidades oficiales.

#### **GRUPOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN LAS UNIVERSIDADES OFICIALES**

De acuerdo con los rectores entrevistados, cada gremio es un grupo de poder que trata de representar y defender sus intereses particulares. El discurso oficial está en la defensa de los intereses de la institución, pero estudiantes, profesores, empleados de alto nivel, egresados, y cualquier otro grupo identificable en la universidad tiene sus propios intereses, generando conflictos difíciles de conciliar. Uno de los principales retos de los rectores de universidades oficiales está en llegar a la concertación por medio de la discusión de la información y los planteamientos, buscando crear conciencia y tomar decisiones que favorezcan el desarrollo de la institución.

Sin embargo, el anteponer los intereses particulares a los intereses de la universidad hace que en ocasiones la institución pierda de muy diversas maneras; un ejemplo claro que surge de las entrevistas se refiere a la elección popular de decanos, directores o representantes de unidades académicas: el profesor con un mínimo nivel de compromiso con la institución re-

gularmente prefiere un bajo nivel de supervisión y control, además de laxitud por parte de la dirección en lo relacionado con el cumplimiento de resultados y la rendición de cuentas, por lo que, al momento de elegir su decano, director o representante, utiliza criterios que le favorecen particularmente, pero que no favorecen a la facultad ni a la universidad. Tener un decano aliado puede implicar menor carga académica, y horarios más flexibles y convenientes. Tener un representante aliado puede facilitar la consecución de beneficios particulares.

En ocasiones se presentan alianzas destructivas entre diferentes grupos, por ejemplo, representantes de profesores y estudiantes, para apoyarse en decisiones que les conviene a uno u otro grupo o para modificar decisiones que, aun cuando están a favor de la universidad, no favorecen sus intereses particulares. Uno de los rectores entrevistados afirma que “la estructura es tan garantista que se pervierte”.

La planta de personal administrativo representa otro grupo de interés, el cual puede ejercer una alta presión buscando favorecer sus intereses de grupo o ciertos intereses particulares, especialmente cuando está sindicalizada. Algunos grupos administrativos buscan simplemente incrementos salariales y beneficios económicos sin mejorar su productividad laboral, mientras otros, con una cultura más productiva, buscan capacitarse para ascender en la carrera profesional, ocupar mejores puestos, y mejorar sus condiciones salariales a través de la competencia, basados en capacitación y desempeño.

Un grupo de interés identificado por los rectores entrevistados, y relativamente nuevo en la universidad oficial, es aquel conformado por los profesores con formación doctoral; se trata de un grupo relativamente silencioso pero, cuando ejerce presión buscando sus propios intereses, es difícil de manejar. Regularmente sus solicitudes se centran en la consecución de recursos para investigación, sin embargo, en ocasiones ejercen presión para adquirir más poder dentro de las IES. Lo anterior se logra de diversas maneras, por ejemplo, cambiando las condiciones mínimas para ocupar el cargo de Rector e incluyendo entre ellas la formación doctoral.

Los egresados representan, de igual manera, un grupo que puede perseguir sus propios beneficios en lugar de entender la responsabilidad que tienen con su universidad, y en especial, el sentido de retribución que deberían tener con la educación pública u oficial. Para los rectores, los egresados deberían ser conscientes de las obligaciones que tienen con el sistema de educación superior. Sin embargo, una anécdota que surge de las entrevistas señala una iniciativa bajo la cual un grupo de egresados buscaba conseguir parte del presupuesto de la universidad oficial para que les fuesen financiados posgrados, capacitaciones, cursos de educación continua y movilidad.

Otro grupo de interés en las universidades está representado por el sector productivo, principalmente por dos razones específicas: primero, por ley el sector empresarial tiene participación en el Consejo Superior con un representante; segundo, para las universidades oficiales el vínculo universidad-empresa se ha convertido en una prioridad. Desde el punto de vista del impacto social cobra relevancia la relación universidad-empresa a través de la investigación aplicada, la capacitación y la consultoría. Además, la generación de recursos por medio de estos vínculos resulta crítica para la supervivencia de las universidades oficiales y para evitar déficit presupuestal. La financiación que reciben estas universidades por parte del gobierno nacional y territorial, según sea el caso, es insuficiente para cubrir los gastos en los que se incurren, sin embargo, estos vínculos generan a la vez escenarios de conflictos de intereses, donde el sector productivo espera de la universidad compromiso y eficiencia en la relación, pero al menor costo posible. En ocasiones las empresas quieren incrementar su productividad sin hacer sacrificios económicos representativos, y sin apoyar la labor que realiza la universidad, pensando que esta no depende de manera crítica de sus recursos.

Cuando se quieren implementar cambios que afectan de una u otra manera el bienestar económico de los miembros de los órganos de gobierno, se genera resistencia y se crean roces entre los mismos: por ejemplo, los representantes de los profesores procuran mantener e incrementar los incentivos económicos relacionados con las actividades de docencia,

investigación y consultoría; aquellos con fuero sindical entorpecen los cambios que pueden ser favorables para la institución pero que van en contra del interés gremial; los egresados buscan favorecerse de la universidad o favorecer a sus familiares, y los estudiantes buscan, entre otras cosas, reducir el costo de la matrícula. Aun cuando profesores y estudiantes cogobiernan en la actualidad debido a la participación que ostentan en los órganos de gobierno de las universidades oficiales, alegan un exceso de injerencia externa en los asuntos internos y sugieren incrementar su representación en la alta dirección de la institución.

Las universidades oficiales muestran una estructura en la cual el máximo órgano de gobierno lo representa el Consejo Superior, y el Consejo Académico es la máxima autoridad académica. Por lo tanto, algunas reformas o cambios que quieran implementarse parecen necesitar solo dos instancias de debate representadas por estos dos consejos: el Consejo Académico como proponente y el Consejo Superior como decisor. Sin embargo, cuando el Consejo Académico elabora una propuesta, esta se somete a discusión a nivel de facultades, escuelas, institutos, centros de estudio, representaciones estudiantiles y asambleas profesoras, en donde siempre se corre el riesgo de que participen algunos miembros de la comunidad académica cuyos intereses no se ven favorecidos por el cambio. La apatía de la mayoría, junto con la agenda particular de ciertos individuos, pueden entorpecer las decisiones favorables para estas universidades.

Para Ricardo Gómez, Rector de la Universidad de Caldas, los consejos superiores pueden funcionar de una manera más expedita si cuentan con un código de ética y un manual de conflictos de intereses. Contar con documentos claros que limiten y regulen la participación de los diferentes miembros del consejo en las discusiones que se adelantan y en las decisiones que se toman, favorecería la toma de decisiones no solo en instituciones oficiales, sino de igual manera en las privadas.

## FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN OFICIAL Y OBJETIVOS GUBERNAMENTALES

Otro tema que genera conflicto de intereses entre la universidad oficial y los entes gubernamentales, e incluso entre diferentes tipos de instituciones, es el relacionado con la financiación y las exigencias en temas de cobertura y calidad. Las universidades oficiales pueden ser del orden nacional y territorial; en las de orden nacional las presiones las ejerce el gobierno nacional y en las de orden territorial se presentan presiones que provienen tanto del gobierno nacional como del territorial, por ejemplo, en temas de cobertura para cumplir con los objetivos trazados. Para las universidades oficiales los recursos financieros que recibe de parte del Estado han permanecido prácticamente constantes en términos reales desde el año 1994<sup>8</sup>, por lo que el incremento de cobertura en las últimas dos décadas se ha realizado a partir de la optimización en la productividad de los recursos administrados. En la actualidad, las universidades afirman que no podrán ampliar la cobertura si no reciben una mayor cantidad de recursos para financiar su crecimiento. De igual manera, los resultados relacionados con la investigación se han obtenido mejorando la eficiencia de los recursos financieros administrados, o por medio de la consecución de financiación externa, pero en medio de restricciones presupuestales.

La anterior situación se exagera en algunos casos debido a las diferencias que establece la regulación vigente desde 1992 en cuanto a la financiación que se otorga a los diferentes tipos de universidades oficiales. En el caso de las universidades territoriales, el presupuesto entregado por

---

8. La Ley 30 de 1992 establece que los aportes de los presupuestos nacional y de los entes territoriales deben tener un incremento que signifique siempre un crecimiento en pesos constantes tomando el presupuesto de rentas y gastos vigente en 1993. Adicionalmente, el artículo 87 de la misma ley dice textualmente que a partir del sexto año de la vigencia de la mencionada ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual, tomando las estadísticas oficiales de la variación del PIB en Colombia, equivaldría a un promedio de 1,02% en los últimos catorce años.

la nación y el gobierno departamental está destinado básicamente al cubrimiento de los gastos de funcionamiento, pero no se asigna presupuesto para inversión, como ocurre con las universidades del orden nacional. Lo anterior resulta crítico debido a que en las últimas dos décadas el país en general ha estado expuesto a cambios drásticos, por ejemplo, al desarrollo tecnológico en diversos campos, lo que se evidencia en hechos tan simples como el relacionado con la generalización de los computadores como herramientas de trabajo.

Otro cambio drástico al que han tenido que enfrentarse las universidades, desde el punto de vista financiero, es al incremento en el número de docentes con título de doctorado y maestría en los últimos veinte años. La planta profesoral ha venido aumentando su nivel de cualificación, lo que implica mayores costos de nómina que deben atenderse con un monto de dinero similar en términos reales al disponible varios años atrás. Las universidades con mayor nivel y resultados en investigación son más costosas y esto apenas se está reconociendo por parte del gobierno.

Además de lo anterior, los criterios definidos para la asignación de los recursos entre universidades oficiales generan conflictos e insatisfacción. De acuerdo con uno de los rectores entrevistados, demostrar productividad obteniendo resultados con una planta relativamente pequeña puede resultar contraproducente, porque los recursos son asignados según la complejidad de las IES y los requerimientos de financiación que presentan.

Los rectores de las universidades oficiales afirman que la verdadera autonomía se obtiene principalmente desde el punto de vista financiero, ya que una independencia económica permite tomar decisiones en aspectos que actualmente están restringidos. La autonomía se ve afectada cuando se reciben, por parte del gobierno, órdenes que afectan el presupuesto de la universidad. De las entrevistas surgen tres ejemplos al respecto: primero, durante el año 2012 el Ministerio de Hacienda decidió incrementar el salario de los trabajadores del Estado en un 5%, mientras que la inflación en el país durante el año anterior fue del orden del 3,73%. De acuerdo con uno de los rectores entrevistados, esto tuvo un impacto de aproxima-

damente \$28.000 millones para las IES oficiales, cifra que no fue cubierta por el Ministerio de Educación; por lo tanto, las universidades oficiales se vieron en la obligación de racionar los recursos asignados o gestionar nuevos recursos para cumplir esta decisión del Estado.

El segundo ejemplo está representado en el descuento del 10% que se debe otorgar por ley a los estudiantes de las universidades oficiales que participen en elecciones populares y presenten el certificado de votación. Aun cuando las matrículas no representan un alto porcentaje de la financiación de la universidad oficial, estas decisiones tienen un impacto negativo en sus finanzas que debe ser cubierto por medio de estrategias diseñadas por la alta dirección. Además de las dos situaciones anteriores, existe un tercer ejemplo relacionado con los reajustes salariales que se hacen a los profesores de universidades oficiales por producción académica: el gobierno fija por decreto el valor del punto y el número de puntos asignados a cada tipo de publicación. Lo anterior constituye un incentivo a las publicaciones que implica un incremento en los costos salariales que asume la universidad oficial y que no son cubiertos por la asignación presupuestal que define el gobierno.

### **RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS UNIVERSIDADES OFICIALES**

A los rectores entrevistados se les preguntó respecto de los mecanismos a través de los cuales la universidad oficial rinde cuentas a los diferentes grupos de interés, y a cuáles grupos de interés se dirige esta rendición de cuentas. Las respuestas permiten inferir diferentes mecanismos y grupos de interés involucrados en estos procesos: los entes gubernamentales (la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, y el Ministerio de Educación Nacional, entre otros) representan los intereses de la sociedad en general, y los estamentos universitarios (el Consejo Superior, los consejos académicos, los consejos de las sedes y los profesores y estudiantes) representan el interés de la colectividad al interior de las IES, de tal forma que, luego de cumplir con lo que la ley demanda, las universidades oficiales adoptan diferentes prácticas para realizar un proceso

de rendición de cuentas. Por ejemplo, en la Universidad de Antioquia se elabora un informe anual que primero es discutido en el Consejo Académico y mejorado partiendo de las observaciones que allí se presentan, posteriormente se da a conocer al Consejo Superior, donde se discute y se aprueba antes de ser divulgado a la comunidad universitaria de diversas maneras. De igual manera, el informe se presenta a los consejos de las sedes que tiene la universidad en distintas regiones, así como a la Asamblea Departamental y al Consejo de Medellín; además, se realizan reuniones por áreas con profesores y estudiantes donde se presentan los logros obtenidos. Finalmente, la alta dirección utiliza los medios de comunicación de la universidad (el canal de televisión, la emisora, los periódicos y la revista institucional) para informar sobre los logros a la población en general. Recientemente se está subiendo a la página de internet de la universidad y es de libre acceso para los interesados en revisarlo, aunque tradicionalmente este informe se edita e imprime para su distribución.

Para las universidades Industrial de Santander y de Caldas la página de internet constituye un mecanismo apropiado en la divulgación de sus logros y del cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos, por cuanto este sistema de información permite hacer un seguimiento específico a sus proyectos y procesos. Álvaro Gómez, Rector (e) de la Universidad Industrial de Santander (UIS), considera que sistematizar todos los procedimientos facilita el proceso de rendición de cuentas de la institución. Los sistemas de información académico y financiero de la UIS son muy robustos y permiten hacer un seguimiento en tiempo real facilitando los procesos de auditoría.

Un ejemplo de las bondades de los sistemas de información robustos está en que facilitan procesos necesarios para las universidades; por ejemplo, en ocasiones se presentan dificultades para realizar la elección de representantes de los estudiantes a los órganos de gobierno, específicamente al Consejo Superior y al Consejo Académico, porque un grupo reducido de estudiantes decide tomarse los puestos de votación, quemar las urnas y agredir físicamente a los candidatos con los que no están de acuerdo, lo cual hace necesaria la intervención de la Defensoría del Pueblo

y la Procuraduría para adelantar los procesos. Una solución a esta problemática es la implementación del voto electrónico. Cuando esto sucede, los procesos de votación se desarrollan con éxito y la comunidad puede ejercer su derecho al voto simplemente utilizando sus códigos estudiantil. Esto es una demostración de las bondades de los sistemas que facilitan los procesos al hacerlos transparentes y expeditos, además de permitir una rendición de cuentas más clara.

Ricardo Gómez, Rector de la Universidad de Caldas, afirma que el sistema con el que cuenta la universidad, y a través del cual se genera una rendición de cuentas clara a la comunidad, originalmente fue implementado como un sistema de gestión. Sin embargo, se decidió hacerlo público, lo cual ha arrojado resultados favorables porque evita suspicacias y legitima la labor de la administración.

#### **PODER FORMAL Y PODER INFORMAL**

Buscando determinar la concentración del poder informal al interior de las universidades oficiales se planteó a los rectores la siguiente pregunta: ¿Quiénes ostentan el poder formal y quiénes el poder informal? Las respuestas fueron muy similares en relación con el poder formal. Los rectores, como representantes legales, se sienten investidos con gran parte del poder formal. Reconocen de igual manera la supremacía del Consejo Superior, como un órgano de gobierno pluralista, con representación de diferentes grupos de interés, y por ende, enriquecido con diferentes perspectivas. Lo anterior implica un reto para los rectores, que deben argumentar desde diversos puntos de vista las decisiones y cambios que desean adelantar y que requieren aprobación del Consejo Superior. Además, se reconoce la autonomía y autoridad del Consejo Académico en lo referente a sus funciones. Sin embargo, la autonomía que este órgano de gobierno depende del procedimiento por medio del cual se eligen sus miembros. En algunas universidades, los miembros del Consejo Académico son designados directamente por el Consejo Superior; en otras, el Consejo Superior presenta ternas al Rector, quien finalmente escoge a los miembros del Consejo

Académico, y en otras aún, los miembros del Consejo Académico son elegidos por votación entre la comunidad académica.

El poder informal se concentra por lo general en el Consejo Académico: todos los intereses en conflicto se encuentran en este órgano de gobierno, y en ocasiones es el lugar en donde las discusiones resultan ex-tenuantes debido a que es la última instancia antes de llevar a aprobación al Consejo Superior ciertos temas. Sin embargo, una repuesta que llamó la atención de este equipo investigador asegura que el poder informal está muy disperso al interior de la universidad oficial. Lo anterior hace indispensable la negociación y la comunicación en exceso para gobernar la institución, lo cual ocasiona demora en la toma de decisiones.

#### CONTROL DE GESTIÓN

El control de la gestión se ve reflejado en diferentes aspectos en las universidades oficiales y su tema crítico consiste en garantizar el bienestar de la comunidad académica al interior de las instalaciones o campus. Los rectores describen desde campañas contra grafitis y cuidado de las instalaciones, hasta control a los temas de drogadicción, micro tráfico de sustancias y juegos de azar al interior de la universidad. Estas campañas serán efectivas si se establecen acuerdos con la fuerza pública, se refuerza la seguridad privada, y se implementan grupos de control y seguimiento a estos problemas de forma que se logren mitigar problemas como el robo y la drogadicción.

Pero el control de gestión se centra principalmente en el cumplimiento de objetivos estratégicos, seguimiento a proyectos y supervisión de procesos al interior de las IES. La certificación ISO 9001 ha sido una estrategia utilizada por las tres universidades oficiales incluidas en este estudio para mejorar el modelo de gestión y facilitar a la vez el control de los procesos que se llevan a cabo. Adelantar esta certificación ha permitido a los funcionarios públicos entender que los procesos no pueden depender de las personas, por lo que, en ese sentido, se ha generado un cambio cultural a favor de la eficiencia y agilidad.

Las oficinas de control interno impuestas por ley constituyen otro mecanismo que puede servir para incentivar la productividad en la universidad oficial. Sin embargo, lo anterior implica profesionalizar la labor que realizan estas dependencias; es decir, si la oficina existe simplemente para cumplir con las imposiciones regulatorias su utilidad será mínima, pero si desempeña su papel a cabalidad puede llegar a convertirse en un órgano asesor del Rector, sugiriendo cambios y ajustes para alcanzar los objetivos definidos por la alta dirección.

#### **CAMBIOS PROPUESTOS AL SISTEMA DE GOBIERNO DESDE LA UNIVERSIDAD OFICIAL**

Durante las entrevistas se invitó a los rectores a plantear cambios, desde el punto de vista de la regulación, que pudieran mejorar el gobierno de las universidades oficiales en el país y de allí surgieron diversas propuestas. Por ejemplo, respecto a los consejos superiores se sugirió que por ley no deben permanecer vacantes los asientos de los delegados del gobierno nacional o territorial. En ocasiones los consejos superiores no cuentan con el delegado del presidente o el delegado del gobernador lo cual atenta contra el buen funcionamiento del máximo órgano de gobierno; además, se sugirió que estos delegados deben tener un perfil profesional que garantice un conocimiento mínimo del sector, y cierto nivel jerárquico dentro del gobierno para asegurar una vocería de la universidad ante el gobierno nacional y territorial.

Otro punto consiste en la definición clara de las responsabilidades que asumen los miembros de los consejos superiores; es de conocimiento general que en la actualidad cuentan con voz y voto, y han sido nombrados por uno u otro grupo de interés, sin embargo, su papel es tomar decisiones que favorezcan a la IES y no a intereses particulares. Una clara definición de responsabilidades ante la ley facilitaría mejores dinámicas en las reuniones y funcionamiento de estos órganos de gobierno. Por otra parte, se sugiere que los miembros del Consejo Superior en las universidades cuenten con mayor estabilidad, pues en ocasiones se percibe una

alta rotación que dificulta la continuidad de las políticas y atenta contra el aprendizaje que obtiene el máximo órgano de gobierno respecto al ejercicio de sus deberes.

Otro cambio relacionado con el Consejo Superior destaca la importancia de aclarar, resaltar y delimitar su papel estratégico; en ocasiones los consejos superiores ocupan su tiempo en la discusión de tareas administrativas, lo cual interfiere en las labores que competen al Rector y en decisiones que pueden ser tomadas en otras instancias; en lo que debe ocuparse realmente es en la discusión de asuntos estratégicos para las IES; además, respecto al perfil que deben cumplir los representantes de estudiantes y profesores se sugiere el establecimiento de unos mínimos que garanticen excelencia académica y profesional, buscando reducir el elemento político en la elección e imponer algunos criterios meritocráticos. Por ejemplo, definir un nivel mínimo de desempeño académico por parte del estudiante, y resultados relacionados con la financiación y los productos derivados de investigación, así como un buen desempeño en las actividades de docencia por parte del profesor.

Además de lo anterior, se sugiere la representación de otros grupos de interés en los consejos superiores, por ejemplo, un representante de los estudiantes de posgrado, tanto en el Consejo Superior como en el Consejo Académico, por cuanto aun cuando los estudiantes tienen un representante, este generalmente es elegido por los estudiantes de pregrado, los cuales representan más del 80% de la población estudiantil en casi todos los casos; teniendo en cuenta que la perspectiva de los estudiantes de posgrado es diferente, puede haber un enriquecimiento del proceso de toma de decisiones con asuntos relevantes para los programas de posgrado como la investigación.

Se sugiere además el nombramiento de representantes de los padres de familia y de las ONG en el Consejo Superior. En el primer caso, la propuesta se sustenta en que los estudiantes de pregrado empiezan sus estudios a los quince o dieciséis años, aún menores de edad y bajo la tutela de sus padres, y continúan siendo hijos de familia normalmente

durante todo el período de estudios, por lo que la vocería de los padres en el máximo órgano de decisión legitimaría esa representación y tutela, para que no quede en manos de movimientos políticos que en ocasiones aprovechan la corta edad de los estudiantes para cooptarlos ideológicamente. En el segundo caso, la propuesta parte del reconocimiento de la universidad oficial como una institución que se debe a la sociedad, y que por lo tanto, debería contar con participación no solamente del sector productivo, y de la gobernación o la presidencia, sino de otros actores que representan intereses de grupos marginales o vulnerables y que hacen igualmente parte de la sociedad.

Respecto a la estructura, se solicita establecer claramente la estructura jerárquica y las líneas de mando, permitiendo generar entendimiento respecto a que las responsabilidades implican compromisos y los compromisos implican responsabilidades. Algunas decisiones son difíciles de tomar y algunas funciones son difíciles de hacer cumplir, por lo que se sugiere la consolidación de estructuras que permitan establecer las jerarquías que den validez a la toma de decisiones.

En relación con la toma de decisiones se sugiere separar las decisiones administrativas de las académicas, buscando blindar la universidad ante intereses políticos que no persigan el desarrollo de la institución sino que deseen sacar provecho de los recursos que se administran y pertenecen a la misma. Por lo tanto, las decisiones directamente relacionadas con las actividades académicas deberían ser tomadas por los órganos de gobierno académico exclusivamente.

Finalmente, surge la propuesta de proveer de una mayor autonomía el manejo de los recursos. En el aparte de financiación de la educación oficial se mencionó cómo la autonomía se ve afectada cuando se reciben mandatos de parte del gobierno que afectan el presupuesto de la universidad, por ejemplo, en relación con los aumentos en los salarios, los descuentos a los estudiantes y los incrementos salariales a los profesores. Se sugiere preservar la autonomía de las instituciones en estos aspectos para facilitar el gobierno de las universidades oficiales.

### 2.3. REFLEXIÓN SOBRE EL GOBIERNO EN LAS UNIVERSIDADES OFICIALES

Para empezar esta reflexión vale la pena resaltar, como se mencionó en la introducción, que Salmi (2009) señala tres factores como características de las universidades de clase mundial: a. Una alta concentración de talento tanto en profesores como estudiantes, b. Recursos financieros abundantes para ofrecer un ambiente de aprendizaje apropiado y conducir investigación de calidad, y c. Características de gobierno favorables para alentar una visión estratégica, innovadora y flexible, y para permitirle a las organizaciones una toma de decisiones y una administración de recursos sin estar agobiadas por procesos innecesarios y paquidérmicos.

En una conferencia ofrecida para la comunidad académica del CESA, se preguntó al profesor Salmi sobre su concepción de buen gobierno para las universidades a lo cual respondió:

“En marzo me invitaron a hacer una evaluación de la nueva Universidad de Chipre, una universidad pública [...] que lleva solamente 20 años, y para prepararme leí algunos documentos. Me encantó ver que la Universidad de Chipre tenía los mejores resultados de Europa en cuanto a consecución de fondos de la Unión Europea para investigación. Quedé intrigado y fui a visitar la universidad [...] Me di cuenta que la razón de este resultado muy positivo fue que la universidad buscó académicos chipriotas en Harvard, Stanford, Oxford, las mejores universidades, y los trajeron porque sabían competir por fondos, y aunque el aspecto de talento es muy positivo, como tenían la tradición cultural e histórica de Grecia adoptaron el modelo griego de gobernabilidad. Adoptaron entonces la elección del Rector por parte de los estudiantes, los académicos y los administrativos, y según me contaron, en la última elección uno de los temas principales de la campaña del Rector era ampliar el parqueadero para los vehículos de los estudiantes. Es interesante la observación. En un estudio sobre el nivel de autonomía de las universidades europeas se encontró que el modelo menos apropiado es el modelo griego. Es una lástima, porque esta universidad, aunque tiene profesores formados en los Estados Unidos, adoptó el modelo menos apropiado de gobernanza; en el momento tiene dos vicerrectores, pero a estos no los nombra el Rector sino que también son elegidos por votación; sin embargo, no se eligen como equipo, sino a través de tres elecciones distintas, por lo que un vicerrector puede ser elegido con una plataforma diferente a la del Rector. Una vez elegido como vicerrector ¿cuál es mi ambición en la vida? Ser Rector en cuatro

años. Entonces, ¿qué hago? Trabajo bien para que el Rector salga reelegido o hago un poco de sabotaje. No estoy en contra de la democracia, pero cuando voy a un hospital y me va a operar un cirujano, si me dicen que el cirujano fue elegido por los pacientes, las enfermeras y los administrativos, eso me puede producir un poco de preocupación. Creo en un gobierno compartido donde sí hay una voz importante para los académicos pero donde también se pueden manejar las cosas con criterios un poco más dinámicos y profesionales” (Salmi, 2012).

Los planteamientos de Salmi (2012) concuerdan con una de las preocupaciones expresadas por los rectores de las universidades oficiales incluidas en este estudio, que hace referencia a un “exceso de democracia” en este tipo de instituciones, es decir, cuando se hace necesario discutir con un alto número de grupos de interés e individuos cada decisión que se quiere tomar. Lo anterior dificulta el gobierno de las universidades oficiales, en la medida en que las dinámicas de esa naturaleza impiden un desarrollo más rápido y mucho más efectivo de la institución, y hacen que el proceso de toma de decisiones esté viciado de intereses particulares de diferente índole. Simeon (1976), procurando responder si los gobiernos pueden seguir gobernando, y si pueden implementar políticas que atiendan las demandas y los múltiples conflictos sociales, asegura que las demandas irreconciliables abruma a quienes deben tomar las decisiones, y que la creciente participación incrementa infinitamente el tiempo y los esfuerzos necesarios para definir un curso de acción. Huntington (1975) asegura que los problemas de gobierno en los Estados Unidos provienen de un “exceso de democracia” y que se requiere un mayor grado de moderación de la democracia para la operación efectiva de las instituciones gobernadas.

De acuerdo con Huntington, esta moderación tiene diversas áreas de aplicación. Por ejemplo, según este autor, la democracia es solo una manera de elegir la autoridad, y no necesariamente tiene aplicación universal: “En muchas ocasiones, la necesidad de pericia, jerarquía y antigüedad, experiencia, y talentos especiales puede anular los deseos de utilizar la democracia como una manera de elegir la autoridad” (1975: 36). Además, afirma que a pesar de lo anterior, durante la década de los 80 los principios democráticos se extendieron a diversas instituciones

donde pueden en el largo plazo frustrar sus propósitos: “Una universidad donde el nombramiento de los profesores está sujeto a la aprobación de los estudiantes puede ser una universidad más democrática, pero probablemente no es una mejor universidad” (1975: 36).

Salmi (2012) hace referencia a un cambio en la manera de elegir los rectores en las universidades de Dinamarca, en donde a inicios de la década pasada se hizo una gran reforma a la educación superior: se pasó de elegir los rectores por la vía democrática a una elección adelantada por una junta de directores por medio de una selección internacional. Es este un caso reciente donde se ha decidido modificar los modelos democráticos de elección de los cargos de dirección en las universidades para buscar una designación más apropiada.

En general, esta reflexión pretende no desestimar la reclamación respecto a un exceso de democracia en la universidad oficial. La manera como son elegidos los decanos, vicerrectores, rectores y miembros de los órganos de gobierno debe ser incluyente y permitir a la vez la gobernabilidad de la institución, la agilidad en la toma de decisiones y la mitigación de los conflictos de intereses.

Por otra parte, es importante señalar que varias de las propuestas presentadas por los rectores de las universidades oficiales para mejorar el gobierno al interior de sus instituciones están relacionadas con los órganos de gobierno y, dentro de estos, el Consejo Superior como el órgano más importante, para lo cual solicitaron aclarar, resaltar y delimitar su papel estratégico. Las sugerencias incluyeron, además, evitar que permanezcan vacantes por ley los asientos de los delegados del gobierno nacional o territorial, y que estos delegados cuenten con un perfil que responda a un conocimiento mínimo del sector y a cierto nivel jerárquico dentro del gobierno, con el fin de garantizar una vocería de la universidad ante el gobierno nacional y territorial. Adicionalmente, solicitaron una definición clara de las responsabilidades que asumen los miembros de los consejos superiores ante la ley, así como una mayor estabilidad en los cargos, ya que en ocasiones se percibe una alta rotación que dificulta la continuidad

de las políticas y atenta contra el aprendizaje que obtiene el máximo órgano de gobierno respecto al ejercicio de sus deberes. Respecto al perfil que deben tener los representantes tanto de los estudiantes como de los profesores sugirieron el establecimiento de unos mínimos que garanticen excelencia académica y profesional, buscando reducir el elemento político en la elección e imponer algunos criterios meritocráticos. Además de lo anterior, se sugirió la representación de otros grupos de interés en los consejos superiores, por ejemplo, un representante de los estudiantes de posgrado tanto en el Consejo Superior como en el Consejo Académico, y el nombramiento de representantes de los padres de familia y de las ONG en el Consejo Superior.

La importancia de las juntas directivas, el equivalente a un Consejo Superior en las IES, ha sido ampliamente resaltada en el modelo de gobierno corporativo. Como se mencionó en el capítulo anterior, según Fama (1980), la Junta Directiva es el organismo diseñado para disciplinar la alta gerencia. Para este autor, una Junta Directiva no debe estar conformada exclusivamente por miembros de la alta dirección, ya que los ejecutivos pueden establecer acuerdos entre ellos y facilitar la expropiación de la riqueza de los accionistas. Para Fama es necesario contar con miembros de juntas directivas externos e independientes: árbitros profesionales sin vínculos laborales con la empresa y con ninguna relación con los accionistas, que se encarguen de supervisar y estimular la competencia entre los altos ejecutivos de la empresa.

Fama y Jensen (1983) afirman que la Junta Directiva debe estar conformada por profesionales expertos para facilitar la toma de decisiones, contar con gerentes de la misma empresa para facilitar el flujo de información interno y, además, con miembros externos que superen en número a los internos para que puedan fungir como árbitros en la toma de decisiones. Algunos autores resaltan además el doble rol que desempeñan las juntas directivas: por un lado protegen los intereses de los accionistas, pero, por otro, son asesores de los gerentes en los procesos de toma de decisiones (Bennedsen, 2002; Garay y González, 2007).

En estos trabajos existe un énfasis marcado en la pertinencia y el papel que deben jugar los miembros externos en la Junta Directiva de una empresa. El sentido detrás de este énfasis está en tratar de conformar un órgano de gobierno donde los conflictos de intereses se mitiguen y realmente se tomen decisiones que estén a favor de la razón de ser de la organización, y no a favor de intereses particulares. Para las IES esta preocupación es igualmente válida. En los consejos superiores participan individuos con intereses en conflicto, y que no necesariamente propenden por el buen desarrollo de la institución y por condiciones más favorables para la prestación del servicio de educación superior; por lo general persiguen intereses particulares y agendas que favorecen a ciertos individuos, por lo que una forma de mitigar este problema estaría en contar con miembros externos, árbitros profesionales en la administración de la educación superior, sin vínculos laborales con la IES, ni con ninguno de los grupos de interés cercanos a la misma. Esta sería una manera de garantizar tanto una asesoría como una supervisión más profesionales para estas instituciones.

Para el caso de las empresas colombianas, Pombo y Gutiérrez (2011), y González, Guzmán, Pombo y Trujillo (2012) han demostrado los efectos positivos de los directores externos en las juntas directivas sobre el desempeño financiero de las empresas. Los resultados evidencian la asesoría positiva que un miembro de Junta Directiva sin conflictos de intereses puede ofrecer acerca del desempeño financiero de la empresa. Ahora bien, la literatura ha resaltado de igual manera que un miembro externo de Junta Directiva muy ocupado puede tener el efecto contrario. Ferris, Jagannathan y Pritchard (2003) encuentran que el 85% de los directores están en una sola Junta Directiva, y un 10% tienen dos puestos de Junta Directiva. Además, estos autores señalan la creencia existente respecto a que miembros de junta muy ocupados pueden asumir un comportamiento oportunista para obtener honorarios por las juntas en las que participan y no contar con suficiente tiempo para asesorar a las empresas. Fich y Shivdasani (2006) definen un miembro de junta “ocupado” si tiene tres o más puestos de Junta Directiva, y encuentran efectivamente un bajo

desempeño en empresas con directores ocupados. En el caso colombiano, González, Guzmán, Pombo y Trujillo (2012) encuentran que directores con más de dos puestos en juntas directivas tienen un efecto negativo sobre el desempeño.

Hénard y Mitterle (2010) reseñan prácticas, principios o códigos de gobierno universitario tomando la experiencia de diversos países, entre ellos Australia, Estados Unidos, Dinamarca, Israel, los Países Bajos, Irlanda, Reino Unido, Canadá y Rusia. Según el trabajo realizado por estos autores, se recomienda que las juntas directivas de las universidades estén conformadas en su mayoría por miembros externos a la institución. Por ejemplo, Israel acepta máximo un 25% de miembros internos. Los autores mencionan que en Estados Unidos, la Asociación de Juntas Directivas de las Universidades (*Association of Governing Boards of Universities and Colleges* – AGB) prefieren que los grupos de interés internos no participen en los procesos de votación, lo cual incluye estudiantes, profesores, personal administrativo e incluso directivas de la institución. Además, mencionan la preferencia por miembros externos que a su vez sean independientes. El énfasis en la independencia está relacionado con la recomendación de evitar conflictos de interés.

Respecto a la estabilidad de las juntas directivas, Hénard y Mitterle (2010) encuentran que en algunos de los países estudiados se definen períodos mínimos de permanencia, así como la posibilidad de reelección en los cargos. Holanda sugiere un máximo de tres períodos de cuatro años cada uno, mientras que el Reino Unido sugiere tres períodos de tres años. Lo anterior permite generar una estabilidad en las políticas durante nueve o doce años, cuando la reelección se presenta para el máximo de períodos contemplado.

Debido a que los consejos superiores tienen a su cargo funciones críticas para el éxito de las IES en el cumplimiento de su objeto social, se debe velar por la calidad, excelencia y profesionalismo de los miembros que conforman estos órganos de gobierno. Por lo tanto, la definición de unos mínimos relacionados con el perfil que deben cumplir los aspirantes

al Consejo Superior, e incluso al Consejo Académico, permitiría aumentar la probabilidad de contar con una mejor asesoría para la alta dirección.

En el contexto empresarial, la “Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia”, promulgada por la Superintendencia de Sociedades, Confecámaras y la Cámara de Comercio de Bogotá en el año 2009, en el módulo relativo a los administradores, aporta sugerencias que resaltan la importancia de las juntas directivas dentro de la estructura de gobierno de las sociedades cerradas y de familia, así como las características que debe tener la junta para cumplir con su razón de ser de manera efectiva. De acuerdo con la guía, son funciones indelegables de la Junta Directiva la aprobación de presupuestos, planes y objetivos estratégicos; el seguimiento al plan estratégico; el diseño de la política de compensación gerencial, así como de las políticas de nombramiento y destitución de los altos ejecutivos; la aprobación de las políticas de revelación de información y comunicación con los grupos de interés de la empresa, y el establecimiento de programas para la sucesión gerencial, entre otros.

Lo anterior es aplicable a las IES y daría respuesta a varias de las sugerencias realizadas por los rectores entrevistados. Primero, el Consejo Superior debe estar enfocado en la aprobación de la estrategia de la institución, así como en el seguimiento al cumplimiento de la misma. Debe participar en la definición de la compensación del Rector y de los vicerrectores, así como establecer las políticas de nombramiento y destitución de los mismos. Por otra parte, debe participar en el diseño de una política de revelación de la información y rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés y, finalmente, debe procurar establecer un programa de relevo para los cargos de alta dirección, como el del Rector, permitiendo continuidad en las políticas claves y cambios poco traumáticos para las IES.

Hénard y Mitterle (2010) señalan que las juntas directivas en las universidades de los países mencionados previamente (Australia, Estados Unidos, Dinamarca, Israel, los Países Bajos, Irlanda, Reino Unido, Canadá y Rusia) representan la máxima autoridad, encargada efectivamente de definir la estrategia de la institución, establecer el marco estratégico dentro

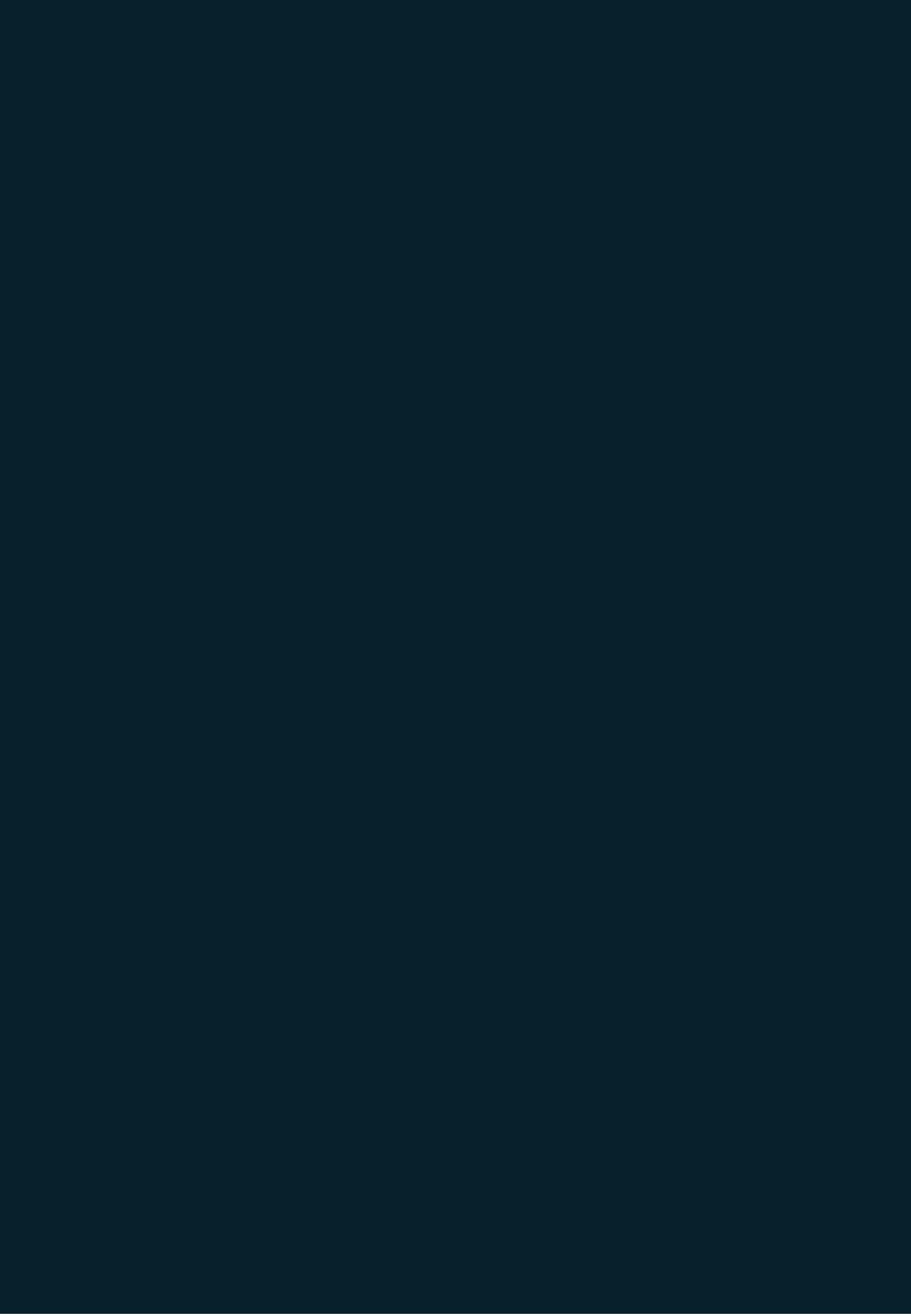
del cual el Rector puede operar, y desempeñar una función de supervisión para garantizar que este marco se respete. Además, debe velar por la administración del riesgo, la rendición de cuentas y el control financiero.

En el caso de las empresas, para velar por el buen funcionamiento de la Junta Directiva la “Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia” sugiere la creación de un reglamento que haga explícitas sus funciones, incompatibilidades e inhabilidades, la periodicidad de las reuniones, la forma en que debe hacerse su convocatoria, así como la información que debe ser entregada previamente a los miembros, e incluso el detalle de cómo debe realizarse la instalación, el desarrollo y la terminación de las mismas. Además, la guía invita a las empresas a establecer procedimientos para evaluar la gestión de la Junta Directiva y a incluir los resultados relevantes de dicha evaluación en el informe anual de gobierno corporativo.

Para las IES es de suma importancia la definición de incompatibilidades e inhabilidades para los miembros de los órganos de gobierno. Además, se debe garantizar al máximo la efectividad de las reuniones y establecer mecanismos que permitan evaluar el desempeño de los consejos superiores, lo cual debe comunicarse a través de los mecanismos establecidos para la rendición de cuentas de la institución. Lo anterior implica una clara definición de las responsabilidades legales que asumen los miembros de los órganos de gobierno. Aquí es valioso recordar que para uno de los rectores entrevistados, los consejos superiores pueden funcionar de una manera más expedita si cuentan con un código de ética y un manual de conflictos de intereses. Contar con documentos claros que limiten y regulen la participación de los diferentes miembros del consejo en las discusiones que se adelanten y en las decisiones que se adopten, favorecería la toma de decisiones no solo en instituciones públicas u oficiales, sino de igual manera en las privadas.

Para terminar, respecto a la solicitud de los rectores de establecer claramente la estructura jerárquica y las líneas de mando, Hénard y Mitterle (2010) aseguran que uno de los objetivos del buen gobierno es

evitar una administración incorrecta al interior de las instituciones. Lo anterior hace explícita la importancia de realizar una clara delineación de las responsabilidades al interior de las IES. Por lo tanto, la claridad respecto a las responsabilidades y funciones de cada cargo, la estructura organizacional, la obligación de rendir cuentas, y las líneas de mando, son necesarias para lograr un gobierno apropiado de la institución.



# CAPÍTULO TERCERO

GOBIERNO Y CONFLICTOS DE INTERÉS  
EN OTRO TIPO DE IES OFICIALES



### 3.1. Generalidades

El Sistema de Educación Superior en Colombia contempla cuatro tipos de IES: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Universidades. En el capítulo anterior se discutió lo relacionado con el gobierno y los grupos de interés en las universidades oficiales. En este capítulo se abordarán estos asuntos en relación con los demás tipos de IES oficiales.

Como se mencionó, la estructura de gobierno que adoptan las instituciones de educación superior oficiales está determinada por el marco regulatorio vigente en el país: la Ley 30 de 1992 que establece que la dirección de las IES estatales u oficiales que no son universidades corresponde al Consejo Directivo, al Consejo Académico y al Rector.

La ley además establece, para el caso de las instituciones oficiales, que el Consejo Directivo es el máximo órgano de dirección y gobierno de la IES y está integrado tal como el Consejo Superior Universitario en el caso de las universidades oficiales, es decir, por el Ministro de Educación Superior o su delegado (quien preside el consejo cuando la IES es del orden nacional), el Gobernador del departamento o su delegado (quien preside el consejo cuando la IES es del orden departamental)<sup>7</sup>, un miembro designado por el Presidente de la República, y representantes de diferentes grupos de interés reconocidos por la ley, así: un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados,

---

7. De acuerdo con las disposiciones de ley, en las IES distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Directivo los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.

uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector. Además, para facilitar el proceso de rendición de cuentas, asiste el Rector de la institución con voz y sin voto. Los estatutos orgánicos reglamentan las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Directivo de los miembros que representan los diferentes grupos de interés, diferentes a los delegados del poder ejecutivo.

El Consejo Directivo, por ley, debe cumplir las mismas funciones a cargo de los consejos universitarios mencionadas en el capítulo anterior. Respecto de las responsabilidades y conflictos de intereses de los integrantes de los consejos directivos, según el caso, que tuvieren la calidad de empleados públicos, y el Rector, la ley establece que están sujetos a los impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades fundadas en la ley y en los estatutos, así como en las disposiciones aplicables a los miembros de juntas o consejos directivos de las instituciones estatales u oficiales.

La Ley 30 de 1992 establece que el Rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la IES estatal u oficial y debe ser designado por el Consejo Directivo. Su designación, requisitos y calidades se reglamentan en los estatutos de cada IES oficial.

De acuerdo con el marco regulatorio, el Consejo Académico es la máxima autoridad académica de la institución, y debe estar integrado por el Rector, quien lo preside, por una representación de los decanos de facultades, de los directores de programa, de los profesores y de los estudiantes. Su composición es determinada por los estatutos de cada institución. El Consejo Académico de las IES oficiales tiene las mismas funciones independientemente del tipo de institución, las cuales fueron mencionadas en el capítulo anterior.

Luego de esta descripción introductoria se discutirán los hallazgos relacionados con el gobierno en otro tipo de IES estatales u oficiales.

### **3.2. Hallazgos relacionados con el gobierno en otro tipo de IES oficiales**

El análisis que se presenta a continuación se basa en las entrevistas realizadas a los altos directivos de otro tipo de IES oficiales colombianas incluidas en la muestra: Wilson Pulido y Germán Colonia Alcalde, Rector y vicerrector del Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo (INTEP); Luz Mariela Sorza Zapata, Rectora del Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), y Mauricio Morales y Sergio Roldán, Rector y Secretario General del Instituto Tecnológico Pascual Bravo. En la introducción se ofrece una descripción general de estas IES. Al igual que se hizo en el análisis a las universidades oficiales, en este aparte se resaltarán las posiciones y aspectos relevantes para este proyecto de investigación sin señalar a cuál de los entrevistados corresponde la posición que se presenta.

#### **GENERALIDADES DEL GOBIERNO EN OTRO TIPO DE IES OFICIALES**

Los rectores entrevistados reconocen que el gobierno en este tipo de IES requiere del apoyo del ente territorial al cual pertenecen, pero que a la vez se debe mantener al margen del aspecto político, por lo que los rectores deben estar en capacidad de trabajar de manera eficiente y mancomunada con los políticos involucrados en el gobierno del ente territorial, sin dejar que la educación se politice. Cuando se politiza la educación se hace más complejo el gobierno de las IES y el cumplimiento de los objetivos para los cuales son establecidas.

Otro tema fundamental en la educación superior para estos rectores está en la reglamentación que, de acuerdo con su clasificación (instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y universidades), genera barreras para algunas de ellas, retardando su proceso de desarrollo. Aunque a las IES oficiales diferentes a las universidades les han limitado la autonomía y les han retirado la financiación con recursos del gobierno central, en términos de calidad

las exigencias son las mismas. De acuerdo con uno de los directivos entrevistados, “no se puede tratar como igual a lo distinto”.

Para los entrevistados, dentro de las IES oficiales no reconocidas como universidades existen instituciones que desarrollan su labor de manera ejemplar y que no reciben recursos del gobierno central, dependiendo exclusivamente del gobierno departamental y municipal, los cuales en ocasiones no las tienen en cuenta. En algunos municipios y departamentos de Colombia ni el concejo municipal, ni la asamblea departamental, ni sus gobernadores y alcaldes apoyan a las IES del orden territorial, no reconocen lo que hacen y no entienden la importancia de las mismas para el desarrollo. Por lo tanto, es crucial comprender que los concejos municipales y las asambleas departamentales son fundamentales en el desempeño exitoso de las IES oficiales, y que deben apoyar las instituciones educativas para procurar el desarrollo económico y social de las regiones. Es necesario aclarar que esta no es una situación que se presente en las instituciones territoriales incluidas en este estudio y de las que se derivan las conclusiones en este capítulo. Tanto las IES en Medellín, como el INTEP en el Valle, reconocen y valoran la relación que tienen con los entes municipales y departamentales. Sin embargo, este es un riesgo latente, identificado por los altos directivos entrevistados, al que se exponen este tipo de IES en el ámbito nacional.

Todo lo anterior incide de manera determinante en el gobierno de este tipo de IES oficiales. Para los directivos entrevistados, gracias a las diferencias en autonomía, al gobernar una universidad oficial se puede avanzar más ágilmente si así lo quiere el Rector, mientras que al gobernar otro tipo de IES es muy difícil avanzar en los procesos debido a la normatividad a la que se encuentran sujetos y que en ocasiones afecta la eficiencia con la que se pueden adelantar las acciones. Lo anterior genera una situación de desventaja frente a las universidades oficiales. Por ejemplo, si una IES desarrolla un convenio o le adjudican una convocatoria y requiere una inversión en activos para ejecutar un contrato de diez mil millones, debe realizar un proceso de licitación que le toma tres meses aproximadamente, mientras que las universidades oficiales tardan tan solo

días en tener el acta de inicio. Por lo tanto, los altos directivos de estas instituciones invitan a un debate nacional para que sean reconocidas como iguales frente a las universidades, con diferentes niveles de competencias, donde cada cual gobierna la competencia que procura desarrollar.

Al analizar lo que sucede respecto a los estatutos y reglamentos propios de las instituciones, en ocasiones estos resultan tan complejos e inflexibles, que no son fáciles de comprender para quien los lee o para quien los aplica. Lo anterior sucede por los conflictos de intereses al interior de las IES, los cuales inciden en la formulación de los reglamentos buscando institucionalizar los beneficios a ciertos grupos de interés.

Para uno de los directivos entrevistados, el problema no está simplemente en implementar un buen sistema de gobierno para las IES, sino que está relacionado con la gobernanza, es decir, la manera a través de la cual se ejerce el gobierno en las instituciones. El líder de la IES no puede desconocer que está formando los profesionales del país, la masa crítica de estudiantes, y trabajando con otro actor importante, la masa crítica de profesores. Lo anterior genera la necesidad de construir y conciliar teniendo en cuenta sus puntos de vista para hacer más fáciles los procesos. Un estatuto que favorece intereses particulares no tiene aplicación, un reglamento estudiantil que no tiene en cuenta el punto de vista de los estudiantes genera problemas. Lo ideal es construir en conjunto y a partir de allí estructurar las reglas y normas de la IES, de lo contrario estos temas retardan de manera determinante las dinámicas de las instituciones.

Debido a que estas instituciones están regidas por la Ley 30 de 1992, varios asientos del Consejo Directivo son elegidos democráticamente. En algunos casos, en los cuales el modelo es altamente democrático, son elegidos por voto universal los representantes de las directivas académicas, de los docentes, de los egresados y de los estudiantes. En otros casos solo son elegidos democráticamente los representantes de los profesores y los estudiantes, y los demás son designados por el Consejo Directivo. Generalmente los representantes del sector productivo y el ex-rector son escogidos por ternas presentadas al máximo órgano de gobierno. La designación de

los rectores compete igualmente al Consejo Directivo pero, nuevamente, algunas IES utilizan modelos más democráticos que otros. Por ejemplo, en ocasiones el máximo órgano de gobierno escoge al Rector de una terna que surge de la votación que realizan los estudiantes, los profesores y las directivas académicas. Estas diferencias son permitidas por ley, reguladas por los estatutos y exponen a las instituciones a los problemas derivados del potencial “exceso de democracia” discutido en el capítulo anterior.

Los consejos directivos parecen cumplir con su labor al tomar las decisiones del direccionamiento de la institución y definir los elementos centrales de política institucional que ejecuta el representante legal, es decir, el Rector. El principal órgano de dirección académica está representado por el Consejo Académico, pero además cuenta con los consejos de las unidades académicas o facultades, y los comités curriculares, que son los que controlan a nivel micro el desarrollo normal de los programas y la calidad de los mismos. Además de estos órganos de gobierno están las oficinas de control interno que vigilan que la institución realice sus funciones dentro del marco normativo.

Una característica fundamental en este tipo de instituciones es la fuerte relación que se genera con el sector productivo; normalmente cuentan con socios empresariales importantes, lo cual es necesario para garantizar sitios de prácticas para los estudiantes, retroalimentar permanentemente la educación que se imparte y hacerla pertinente, y conseguir financiación para proyectos de investigación aplicada. Este tipo de IES por lo general pertenecen a los Comités Universidad Empresa Estado (CUEE)<sup>8</sup>. Lo anterior se hace evidente en que los programas que ofrecen este tipo de IES parten en general de las necesidades del sector productivo en la región. La oferta de técnicos o tecnólogos agropecuarios, agrícolas o

---

8. Según el Ministerio de Educación Nacional, los Comités Universidad Empresa Estado (CUEE) son instancias regionales organizadas por acuerdos entre universidades, sus grupos de investigación, empresas del sector productivo y entidades del Estado, con el fin de generar y promover proyectos de investigación aplicada, enfocados a atender necesidades tecnológicas reales de las empresas de la región

agroindustriales, administradores de empresas, contadores, tecnólogos en gestión ambiental, entre muchos otros, surge de las necesidades del sector productivo. Incluso, algunos programas desplazan a otros porque el sector productivo prefiere egresados de ciertos programas y finalmente lo que buscan los estudiantes es poder conseguir trabajo gracias a su formación.

Estas instituciones se precian de prestar un apoyo relevante en términos de cobertura, pertinencia y calidad al sistema de educación superior. La mayoría de sus estudiantes pertenecen a estratos uno y dos, y cancelan matrículas que no cubren los costos que asume la institución por la educación que les imparte. Adicionalmente, cada una tiene programas específicos de apoyo a la comunidad como, por ejemplo, para solo mencionar uno, el programa del ITM “La U en mi barrio”, que pretende llevar la educación superior a los barrios en donde existen las “fronteras invisibles”, debido a que los estudiantes no pueden asumir los costos del transporte para desplazarse hasta las instalaciones de las IES oficiales, o de alimentación, entre otros.

Los rectores de estas instituciones consideran que los establecimientos de educación de carácter privado pueden aprender de los oficiales respecto al sentido social que estos últimos le dan a la educación. Las entidades oficiales buscan que los estratos uno y dos tengan acceso a la educación para mejorar sus condiciones y calidad de vida; algunas IES privadas son consientes de ello y aun cuando no cuentan con subsidios del Estado y deben financiar su operación con recursos propios, han buscado alianzas con empresarios para constituir fondos y apoyar el acceso de estudiantes talentosos de escasos recursos a la educación superior. Adicionalmente, consideran que las instituciones oficiales pueden aprender de las privadas respecto a la eficiencia y eficacia en los procesos. Finalmente, lo público es de todos y a la vez de ninguno, y por ello tiende a perderse productividad. El éxito alcanzado por las IES incluidas en la muestra está en que siendo públicas actúan con eficacia y eficiencia en lo relacionado con la administración y el cuidado de la institución.

### **GRUPOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN OTRO TIPO DE IES OFICIALES**

Teniendo en cuenta lo discutido en el capítulo de las universidades oficiales, al estudiar otro tipo de IES se evidencian algunos conflictos similares y otros nuevos entre los diferentes grupos de interés. Por ejemplo, respecto a la representación estudiantil en el Consejo Directivo, uno de los rectores entrevistados manifestó que aun cuando el proceso es democrático y es relativamente sencillo encontrar candidatos que quieran participar y proponer ideas, en ocasiones ejercen un papel que no corresponde al esperado en el máximo órgano de dirección. Lo anterior debido a la existencia de fuerzas políticas que quieren influir en el Consejo Directivo y utilizan a los estudiantes para impulsar sus ideales, por lo que estos asumen posiciones y proponen proyectos que no dependen de la institución, hacen uso de banderas populistas, como educación gratuita para todos, cuya implementación depende del Estado y no de las instituciones, y por su falta de formación política adoptan posiciones sin preguntarse por las implicaciones de las mismas, ni por los actores que estarían involucrados en cambios de esa magnitud.

Al interior de estas instituciones se presentan conflictos entre estudiantes de diferentes programas técnicos y tecnológicos, y los estudiantes de programas profesionales de pregrado: en una de las instituciones incluidas en este estudio, un estudiante técnico o tecnólogo, dependiendo de su estrato socioeconómico, puede cancelar entre uno y tres salarios mínimos mensuales legales vigentes como matrícula semestral; sin embargo, el estudiante de un programa profesional asume una matrícula de tres salarios mínimos legales vigentes o más. Lo anterior debido a que en este tipo de IES la labor misional está primordialmente enfocada en la formación de técnicos y tecnólogos a costos relativamente bajos para los estudiantes, buscando mejorar su desempeño profesional y las condiciones laborales en las que trabajan. Sin embargo, los estudiantes de programas de formación en profesiones sienten esto como una discriminación, lo que genera ciertas luchas de poder entre uno y otro grupo de estudiantes, buscando ganar la representación en los órganos de dirección para adelantar una agenda que los favorezca.

De otra parte, en algunas IES este grupo de interés los profesores no ejercen presiones particulares en busca de sus propios beneficios porque la planta profesoral es relativamente pequeña. Además, la alineación de intereses a través del otorgamiento de incentivos económicos juega un papel determinante para evitar la formación de sindicatos y la presión en busca de incrementos salariales. La invitación de este tipo de IES a los profesores es a participar en proyectos de investigación y procesos de consultoría, a través de los cuales la planta profesoral puede recibir una bonificación monetaria adicional al salario fijo. Una institución en particular está adelantando un nuevo estatuto profesoral, a través del cual, presentando resultados relevantes en investigación, los profesores pueden incrementar su asignación salarial básica, de manera que ejecutan tareas adicionales productivas tanto para ellos como para la institución. Otra institución está invirtiendo en la formación de la planta profesoral a nivel de maestría, lo que permite a los profesores un desarrollo personal y profesional, y genera compromiso y alineación de sus intereses con los de la institución.

Dado que la normativa respecto a la conformación del Consejo Directivo obliga a contar con un ex-rector, los estatutos de cada institución deben establecer la forma a través de la cual debe ser elegido este miembro directivo. En algunas ocasiones el asiento del ex-rector en la Junta Directiva es ocupado por quien fuera en el pasado Rector de la misma IES. Lo anterior da origen a un potencial conflicto de intereses en la medida en que el ex-rector siente que su cargo y el poder que ejercía dentro de la institución fueron tomados por el nuevo Rector, y puede dedicarse a llevar a cabo una oposición a las propuestas presentadas por la nueva dirección.

De igual manera, se presentan diversos conflictos entre las universidades oficiales y este tipo de IES (oficiales pero no reconocidas como universidades). Lo anterior involucra diferentes aspectos, mas, sin embargo, el principal conflicto está en que aquellas instituciones oficiales no reconocidas como universidades no reciben financiación por parte del gobierno central, lo cual genera, por una parte, un fuerte interés de algunas IES oficiales por obtener el reconocimiento como universidades,

incluso sin llenar los requisitos que este reconocimiento demanda, y por otra, que a las universidades oficiales no les interesa que se otorgue este tipo de reconocimiento a las demás IES estatales, porque esto lleva a que los recursos que destina el gobierno para financiar la educación y apoyar las universidades oficiales se distribuyan entre un mayor número de instituciones.

Además del punto resaltado en el párrafo anterior, los otros tipos de IES oficiales se sienten en desventaja para competir por recursos financieros a través de proyectos de investigación y consultoría con las universidades oficiales. Lo anterior, según el concepto de los rectores entrevistados, no está relacionado con una falta de capacidad sino con una falta de respuesta: las universidades oficiales, como se mencionó, tienen un régimen especial de contratación mientras que las demás IES oficiales deben adelantar contrataciones bajo lo establecido por la Ley 80 de 1993, conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por lo tanto, este tipo de instituciones no cuentan con la misma capacidad de respuesta para atender las necesidades del sector productivo, de la investigación, e incluso de la tarea misional.

Otro conflicto mencionado por los entrevistados está relacionado con presiones formales e informales de parte del gobierno central que invitan a las instituciones universitarias no universidades a contar con profesores con título de doctorado y maestría en proporciones similares a las exigidas a las universidades oficiales. Sin embargo, los rectores argumentan que la formación que imparten requiere de profesores técnicos, tecnólogos o incluso profesionales con alta experiencia en tareas como soldadura, mecánica y termodinámica, donde el título de maestría o doctorado puede no ser tan relevante. Este conflicto se presenta debido al hecho de que no se reconoce la diversidad que existe en el sistema de educación superior, en cuanto a los programas que imparten unas y otras IES.

De las entrevistas realizadas se puede inferir aún otro conflicto entre instituciones pares: en la actualidad, si un ente territorial cuenta con dos o más IES oficiales, no existen normas claras para la asignación de

recursos entre las mismas, por lo que en ocasiones se generan problemas entre los concejales, y los concejales y el alcalde, y se pueden presentar presiones entre una u otra institución para mejorar el monto de recursos que le son asignados.

Finalmente, es necesario resaltar que para las IES oficiales, con o sin reconocimiento como universidades, el estatuto anticorrupción y la normatividad relacionada con inhabilidades e incompatibilidades para los empleados públicos constituyen herramientas que ayudan a mitigar los conflictos de intereses y a disciplinar a los empleados como servidores públicos. Lo anterior reduce el nivel de los conflictos aun cuando no puede eliminarlos del todo.

#### **RENDICIÓN DE CUENTAS EN OTRO TIPO DE IES OFICIALES**

Cada una de las instituciones incluidas en la muestra tiene su propia dinámica de rendición de cuentas. Por ejemplo, en el Instituto Tecnológico Pascual Bravo, siguiendo los lineamientos que dictamina la ley, se hace una rendición de cuentas al principio de año a través de un informe de gestión que se envía a los diferentes grupos de interés y sus representantes. Sin embargo, esto lo complementan con un ejercicio interno denominado “Cómo vamos” que se lleva a cabo cada semestre. Lo anterior implica reuniones con estudiantes, profesores y personal administrativo, en las cuales se informa sobre las actividades desarrolladas en el semestre anterior, los resultados alcanzados y los retos para el siguiente semestre. Este ejercicio de rendición de cuentas incluye claridad en las finanzas de toda la institución en general, y de los diferentes proyectos de manera particular.

En algunas ocasiones este ejercicio se hace a través de Internet, pero cuando es presencial se pide a los asistentes firmar planillas para tener evidencia respecto a su realización. Estas reuniones se llevan a cabo para la institución como un todo y también por facultades, dando la bienvenida a los estudiantes al inicio del semestre haciendo una revisión de los compromisos previos y escuchando sus sugerencias.

A través de la página de Internet del Instituto Tecnológico Pascual Bravo se publican todas las contrataciones realizadas y las convocatorias para nuevas contrataciones, como una forma de hacer más transparente y más incluyente la institución.

En el Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM) se evidencian diferentes maneras de rendición de cuentas. Una de ellas es pública y se hace siguiendo los lineamientos legales cada tres meses para evaluar los planes de acción y partiendo de este ejercicio se evalúan los funcionarios cada seis meses. Es pública porque se realiza en el teatro del instituto, a donde se invita a la personería, a la contraloría, a todo el personal y a otras instituciones; el ejercicio abarca todo un día y está a cargo del Departamento de Planeación. Los resultados obtenidos pasan a Control Interno, donde se verifica que todo lo que se hizo público es verídico. No se realiza un ejercicio particular para cada grupo de interés puesto que tanto estudiantes como profesores están invitados a estas reuniones públicas de rendición de cuentas, las cuales siempre son auditadas por Control Interno. La otra rendición de cuentas la llevan a cabo los decanos, los cuales reúnen una vez al semestre a sus estudiantes y les cuentan cómo va la Facultad.

La Rectora rinde cuentas al Consejo Directivo cada tres meses por medio de la entrega de un informe del Plan de Acción derivado de las promesas realizadas en el proceso de aspiración al cargo. Además, otra forma de rendir cuentas se presenta porque los rectores de estas IES hacen parte de los invitados permanentes al Consejo de Gobierno Municipal, en donde, en algunas ocasiones, de manera voluntaria, se presentan los resultados de estas instituciones, y en otras, el Consejo solicita la rendición de cuentas. Sin embargo, adicionalmente la Rectora del ITM los invita a reuniones periódicas en la institución, para que estén enterados de los procesos que se adelantan en la misma.

Para el Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo (INTEP) el objetivo fundamental y sobre el cual se llevan a cabo todas las acciones es el bienestar de la comunidad. Por ello, es la comunidad quien, en concepto de la alta dirección, debe ejercer veeduría permanente de cada

una de las acciones realizadas. Cada año se lleva a cabo un informe público de rendición de cuentas en el cual se invita a la comunidad en general a participar en un evento en donde se sigue un protocolo establecido: se realiza con la comunidad académica del instituto pero también se invita a miembros de la comunidad para que participen en ella; asisten todos los entes del municipio, como el director del hospital y los representantes de las instituciones de educación superior y media, además de los empresarios; en esta reunión se presentan el Informe de Gestión y los logros de todo tipo que ha tenido la institución en el último año, es decir, académicos, administrativos y financieros.

Además, el INTEP es operador de varios Ceres<sup>9</sup>, y entre ellos el más representativo es el de El Dovio, Valle, en donde también se hace rendición de cuentas ante la alianza Ceres, y ante la comunidad. En El Dovio el canal local de televisión, Dovisión, transmite en directo la rendición de cuentas para que la comunidad pueda participar desde sus casas. Lo que llama la atención es que el mismo municipio se vincula como dueño del canal y el alcalde solicita la transmisión en vivo.

De igual manera, al interior del INTEP se busca que la comunicación sea lo más eficiente posible para que la comunidad académica esté enterada permanentemente de lo que ocurre en la institución. Además, existe una comunicación constante con varios entes del gobierno central, como la Contraloría y la Procuraduría Departamental de Valle, a quienes por ley se rinde cuentas anualmente; sin embargo, semestralmente se entregan informes respecto a los avances alcanzados en ese período.

A los estudiantes no solo se les invita a la rendición de cuentas pública, sino que además reciben información de manera constante a través de la página de Internet. Las representaciones en los consejos directivo

---

9. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, Los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) son una estrategia del Ministerio de Educación Nacional que busca desconcentrar la oferta en educación superior (hoy centrada en las ciudades) y ampliar su cobertura; de esta manera se hace más equitativo el acceso y se contribuye al desarrollo social y económico de las comunidades.

y académico les permite, de igual manera, estar enterados de cómo va la gestión institucional; además, el INTEP tiene implementado un sistema de representación de grupo, y periódicamente las directivas se reúnen con estos representantes que constituyen el puente entre la administración y los demás estudiantes.

Lo anterior hace evidente la preocupación de este tipo de IES por una clara rendición de cuentas, no solo ante los entes gubernamentales sino ante la comunidad en general, lo cual les permite legitimarse y hacer entender su importancia para el desarrollo regional y nacional.

#### **CAMBIOS PROPUESTOS AL SISTEMA DE GOBIERNO DESDE OTRO TIPO DE IES OFICIALES**

De las entrevistas realizadas surgieron diversas iniciativas para mejorar el sistema de gobierno a nivel institucional: la primera propone la definición de perfiles claros para ocupar los cargos de alta dirección en las IES, como rectores y vicerrectores; las personas a cargo de las IES deben hablar un lenguaje parecido puesto que se trata de gobernar las instituciones encargadas de prestar el servicio de educación superior, y por lo tanto es necesario que las personas elegidas tengan las competencias necesarias para el ejercicio de estos cargos. La dirección de las IES no puede estar a cargo de políticos, parientes de políticos o ejecutivos del sector productivo sin ningún tipo de formación o experiencia en la administración de la educación superior.

En relación con los consejos directivos en particular, se percibe una falta de formación respecto a los derechos y deberes de quienes son elegidos como miembros de los mismos. Se sugiere el establecimiento de una formación específica sobre las implicaciones de ser miembro del máximo órgano de dirección. El estudiante, el profesor, el directivo académico y el egresado deben estar en capacidad de magnificar las implicaciones de las decisiones que toman debido a que existen situaciones en las que se debe responder incluso pecuniariamente. De acuerdo con los rectores, el

Ministerio de Educación Nacional debería definir los contenidos de este plan de capacitación, y establecer los mecanismos para impartirlos, sea de manera virtual o presencial. De igual manera, podrían generarse materiales de soporte y capacitar al Secretario General de cada institución para que se encargue de este plan de capacitación dirigido a quienes asumen puestos en los consejos directivos.

Respecto al papel que juegan los representantes de estudiantes, profesores y egresados, se espera que tengan una comunicación de doble vía con los grupos que representan, porque en la actualidad no existen mecanismos ni exigencias de interlocución: los estudiantes y profesores que son elegidos no establecen una comunicación efectiva con sus respectivos grupos al no hacerles extensivo lo que sucede en los órganos de gobierno, ni llevan a estos últimos las inquietudes de sus representados. Lo mismo ocurre con los representantes de los egresados en los órganos de gobierno pues no adelantan reuniones con aquellos a quienes están representando.

Surge nuevamente una propuesta para solucionar problema ya abordado previamente en el capítulo dedicado al gobierno en las universidades oficiales: al existir una preocupación por el perfil, la rotación e inasistencia de los miembros del Consejo Directivo que actúan como delegados del gobierno (delegados de la presidencia, el ministerio y la gobernación), se espera que los delegados entiendan la responsabilidad de asistir a las reuniones de los consejos directivos y la definición de unos mínimos que deben cumplir los perfiles de las personas designadas a los órganos directivos por los diferentes estamentos gubernamentales. Estas medidas incrementarían la capacidad de aporte y el aprendizaje de estos miembros.

Otra sugerencia que tiene sustento en los programas (técnicos y tecnológicos) ofrecidos por el tipo de instituciones incluidas en este capítulo, hace referencia a una mayor representación del sector productivo en los diferentes órganos de gobierno de la institución. El Consejo Directivo cuenta actualmente con representación del sector productivo, pero la propuesta afirma que debería ser obligatoria la presencia de un representante de este sector en el Consejo Académico y en los consejos de

facultad, buscando tener una retroalimentación constante para el diseño de programas y currículos pertinentes para el sector empresarial.

Además, se pide no solo tener una definición clara de las funciones de cada órgano de gobierno, sino además la capacidad de hacerlas cumplir. El Consejo Directivo debe tener una duración prudencial y para ello en las reuniones solamente se debe discutir lo que es de su competencia, no se deben discutir temas del día a día, como el número, nombre y remuneración de los profesores de cátedra. Las reuniones del Consejo Directivo deben centrarse en la estrategia puesto que de otra manera se harán interminables y no se tomarán decisiones. De igual manera, en los consejos académicos deben discutirse los asuntos que por estatutos fueron asignados a los mismos, y si alguna decisión de competencia del Consejo Académico llega al directivo es evidencia de un problema en la toma de decisiones. Cuando los órganos de gobierno no cumplen con sus funciones surgen falsos empoderamientos que hacen daño a las instituciones, por lo tanto, es importante legitimar los órganos de gobierno, y esto implica preparar las reuniones, tener un orden del día, citar con anticipación al consejo y enviar la información con, por lo menos, dos días de anticipación para que los asistentes lleguen preparados.

Algunos miembros del Consejo Directivo pueden manifestar interés por abordar temas que no son de competencia de ese órgano de gobierno durante las reuniones, ante lo cual, el Rector o quien presida, debe invitarlo a presentar esta discusión en la instancia pertinente y recordarle el objetivo de las reuniones de un Consejo Directivo. Lo importante aquí es alinear el ser con el deber ser. El Consejo Directivo tiene unas funciones, así como el Consejo Académico y los consejos de facultad o escuela tienen las suyas. Estos últimos son los que más funciones deben tener y mas decisiones deben tomar para poder administrar correctamente la incertidumbre y los problemas operativos relacionados con el día a día de la institución. Por el contrario, un Consejo Directivo está diseñado para abordar los temas de estrategia, de visión, y de proyectos trascendentales para el futuro de la institución.

Al abordar el tema de la autonomía se puede apreciar que la preocupación de este tipo de IES oficiales es la diferencia existente entre la autonomía que se otorga a la universidad oficial en comparación con la autonomía que le es otorgada a estas instituciones, ya que esta diferencia es considerada un obstáculo para la toma de decisiones. Un ejemplo lo expone un Rector de la siguiente manera: en el caso eventual de una falla en una sala de cómputo, y ante la necesidad de comprar nuevos computadores, es necesario realizar un proceso que toma aproximadamente noventa días, generando inconvenientes para los estudiantes en las clases. Este problema puede ser afrontado en las universidades oficiales de una manera más ágil ya que estas gozan de un régimen especial de contratación.

Sin embargo, los mismos rectores advierten que autonomía no significa autocracia. La idea es ampliar la autonomía pero conservar el control por parte del gobierno en aspectos críticos, garantizando que la independencia no sea mal entendida y utilizada a favor de intereses particulares. Es decir, el objetivo no es modificar programas sin fundamentos académicos, permitir conflictos de intereses en la institución o elegir personas para los cargos de alta dirección o académicos sin las capacidades para desempeñarlos; la autonomía universitaria no consiste en perpetuar rectores en el poder, o la organización de consejos directivos a favor de intereses particulares. Por autonomía los rectores entienden la posibilidad de actuar de manera oportuna ante las exigencias del entorno y la dinámica de crecimiento de la organización: una autonomía sana en lo académico, lo administrativo y lo financiero. Por ejemplo, el gobierno pide mejorar la calidad pero fija por decreto los salarios que pueden pagar este tipo de IES oficiales no reconocidas como universidades a sus profesores, los cuales no superan los \$20.000 por hora para un profesor con formación doctoral. Lo anterior es contradictorio e impide que estas IES oficiales puedan ser competitivas respecto a la universidad oficial y a las IES privadas.

Algunas de las sugerencias presentadas se alejan del alcance de este estudio. Aquí se busca realizar una discusión respecto del gobierno a nivel de instituciones y no para todo el sistema. Sin embargo, brevemente se

mencionan algunas de ellas: los rectores sugieren al Ministerio de Educación Nacional tener en cuenta que las tecnologías no deben ser concebidas como carreras cortas, para poder ofrecer una educación de calidad; por otra parte, sugieren concentrar esfuerzos en algunos objetivos específicos y trascendentales para el país, como mejorar las habilidades en matemáticas y comprensión de lectura; además, invitan a establecer gratuidad en la educación superior por méritos, y, finalmente, proponen una simplificación de las normas y otorgar autonomía académica a las instituciones acreditadas para que puedan modificar sus programas de manera más ágil, respondiendo así oportunamente a las demandas del entorno.

### **3.3. Reflexión sobre el gobierno en otro tipo de IES oficiales**

Las entrevistas realizadas en este tipo de IES oficiales muestran nuevamente preocupaciones y sugerencias relacionadas con la alta dirección y los órganos de gobierno. Primero, se espera que los rectores y vicerrectores cuenten con un conocimiento profundo del sistema de educación superior. Ante esto, es importante reconocer que la experiencia previa juega un papel determinante y, además, en el ámbito nacional e internacional, la existencia de diferentes programas de posgrado permite la cualificación como administrador de IES.

Segundo, respecto a los consejos directivos se propone el establecimiento de una formación específica sobre las implicaciones de ser miembro del máximo órgano de dirección. Lo anterior plantea la posibilidad de establecer un plan de capacitación cuya certificación sea necesaria para posicionarse en los cargos dentro de los órganos de gobierno. De igual manera, se espera que los perfiles de los delegados del gobierno cumplan con unos mínimos que garanticen conocimiento del sector. Además, se sugiere la creación de mecanismos u obligaciones para que los representantes de estudiantes, profesores y egresados establezcan una

comunicación constante con las personas a quienes representan, y se invita a mitigar posibles conflictos de intereses al nombrar ex rectores de la misma institución en el Consejo Directivo. Por otra parte, debido al tipo de programas ofrecidos por estas IES oficiales no reconocidas como universidades, se solicita un mayor involucramiento del sector productivo en los diferentes órganos de gobierno, sin limitarse al Consejo Directivo; es decir, se propone la presencia de los representantes del empresariado en los consejos académicos y los consejos de facultad o escuela.

Guzmán y Trujillo (2012) señalan que, para lograr un buen desempeño, es necesario que en Colombia se trabaje en la regulación y autorregulación de diferentes aspectos relacionados con la actividad de los miembros de las juntas directivas en las empresas, entre ellos, la evaluación, la compensación y la creación de un mercado de miembros de Junta Directiva, en donde la reputación y la capacitación jueguen un papel importante. Lo anterior aplica igualmente en el caso de las IES, en donde, siguiendo las sugerencias de los rectores entrevistados, se pueden establecer certificaciones, capacitaciones y perfiles que hagan más profesional el papel que desempeñan los miembros de los consejos universitarios o directivos.

Otras recomendaciones relacionadas con los consejos directivos buscan establecer buenas prácticas en el desarrollo de las reuniones: definir una duración prudencial; discutir lo que es de competencia del órgano de gobierno; preparar las reuniones; tener un orden del día; citar con anticipación al consejo y enviar la información con, por lo menos, dos días de anticipación para que los asistentes lleguen preparados, y procurar que el Consejo Directivo se ocupe de lo estratégico, el académico de las decisiones relacionadas con el desarrollo académico de la institución, y los comités de facultad o escuela se centren en tareas relacionadas con la operación.

En el modelo de gobierno corporativo se evidencia una preocupación por el desarrollo de reuniones efectivas en los órganos de gobierno. Por ejemplo, la “Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia” resalta prácticas inadecuadas de gobierno tales como

la falta de un reglamento que, entre otras cosas, especifique un número mínimo de reuniones por año para la Junta Directiva, la inasistencia por parte de los miembros de junta, la falta de procedimientos para la toma de decisiones, la solicitud de información de carácter estratégico por parte de los miembros de Junta Directiva sin aprobación de la junta en pleno, y la falta de rendición de cuentas de quienes ocuparon puestos en las juntas un mes antes de su retiro.

El modelo corporativo sugiere lineamientos para el buen funcionamiento de otro de los órganos de gobierno relevantes en el ámbito empresarial: la Asamblea General de Accionistas. De acuerdo con de Jong et ál. (2006), los códigos de gobierno corporativo promulgados en el Reino Unido, Alemania, Francia, Bélgica, y Los Países Bajos, toman explícitamente la Asamblea General de Accionistas como el espacio más importante donde los dueños de las empresas pueden ejercer sus derechos. Apostolides (2007) resalta aspectos fundamentales para la realización de una Asamblea de Accionistas efectiva, algunos de forma y otros de fondo, como, por ejemplo, una agenda detallada y conocida por los asistentes, una adecuada preparación de la reunión (incluyendo el refrigerio y los materiales), mecanismos de voto idóneos para la toma de decisiones, un espacio para resolver las inquietudes de los accionistas por parte de la dirección de la empresa y una completa información disponible para los asistentes.

Otro aspecto que surge de las entrevistas analizadas en este capítulo es la alineación de intereses a través del otorgamiento de incentivos económicos a los profesores, por ejemplo por medio de los proyectos de investigación y consultoría que generan una bonificación monetaria adicional al salario fijo para este grupo de interés. Al respecto, una de las instituciones estudiadas está adelantando un nuevo estatuto profesoral a través del cual, presentando resultados relevantes en investigación, los profesores pueden incrementar su asignación salarial básica. Otra institución está invirtiendo en la formación de la planta profesoral a nivel de maestría, lo que permite a los profesores un desarrollo personal y profesional, y genera compromiso y concordancia de sus intereses con los

de la institución, de forma que los profesores ejecutan tareas adicionales productivas para ellos y para la entidad.

La utilización de incentivos económicos es común en el sector empresarial para incrementar la productividad y alcanzar objetivos organizacionales. Como se mencionó en la introducción del libro, lo anterior fue estudiado por Murphy (1985), quien sugiere cuatro componentes en los esquemas de compensación de la alta dirección: primero, un salario base, que representa el componente fijo; segundo, bonos por desempeño cuando las utilidades de la unidad de negocios exceden cierto nivel, tratando de ofrecer incentivos que permitan alcanzar objetivos de corto plazo; tercero, opciones sobre acciones, y, finalmente, pagos diferidos en acciones o en efectivo, que el ejecutivo solo puede recibir si permanece en la compañía por cierto tiempo. Estos dos últimos componentes buscan generar un incentivo para que el gerente se preocupe por el valor de las acciones de la empresa en el largo plazo.

Los incentivos cobran importancia en la medida en que toda relación contractual cuenta con asimetrías de información; en otras palabras, el empleado tiene un mayor conocimiento del esfuerzo que debe invertir para realizar una tarea específica, ya que el esfuerzo no es observable. En este contexto, Mirrlees (1975) señala la importancia de estudiar modelos en los que se presente incertidumbre respecto al resultado generado por las acciones de las personas, acciones que no son observables aun cuando los resultados sí lo sean. En las relaciones laborales no es posible medir el esfuerzo que realiza un vendedor, pero sí su nivel de ventas, así como no se puede observar el esfuerzo que un profesor realiza en sus investigaciones, pero sí el número de artículos publicados.

De ahí que la preocupación por el diseño de un esquema óptimo de incentivos haya captado la atención de varios investigadores (Grossman y Hart, 1983; Jensen y Murphy, 1990; Murphy, 1985; Shavell, 1979). En general, lo que se espera de un programa de incentivos es que lleve al empleado a realizar el esfuerzo que la organización considera óptimo. Sin embargo, dado que el esfuerzo no es observable, estos esquemas de

incentivos se basan en los resultados alcanzados por los individuos en las tareas encomendadas. Por otra parte, debido a que los cargos que ejercen los empleados incluyen múltiples tareas, los incentivos económicos direccionan la atención de los trabajadores a las tareas en las que se requiere un mayor nivel de resultados. “En general, cuando existen múltiples tareas, los pagos de incentivos no solo sirven para asignar riesgos y motivar al trabajo duro, sino también para dirigir la asignación de la atención de los agentes entre varios deberes” (Holmström y Milgrom, 1991: 25).

Lo anterior se ha empezado a trasladar a los esquemas de compensación en las IES. Guzmán y Trujillo (2011) realizan un análisis de los incentivos a las publicaciones. Estos autores consideran que las políticas de incentivos a las publicaciones son pertinentes y necesarias para las universidades que desean encontrar un balance entre la actividad investigativa y la docente. Si los esquemas de incentivos están bien diseñados, se puede lograr un incremento en el nivel de actividad investigativa y de publicaciones, así como satisfacer requerimientos de las acreditadoras y alcanzar mayor figuración internacional. Además, dado que las universidades tienen diferentes tareas para ser desempeñadas por los profesores, tales como la docencia y la investigación, y debido a que los incentivos económicos sobre la docencia para los profesores son más claros, los incentivos a las publicaciones pueden generar las motivaciones económicas necesarias para que el profesorado se involucre en mayor medida en la actividad investigativa. Sin embargo, para los autores, la respuesta a las políticas de incentivos depende de la aversión al riesgo por parte del profesor y del tipo de agente que este sea; es decir, depende de sus habilidades, de su actitud hacia el desarrollo de actividades de investigación y del costo que le representan estas últimas.

Guzmán y Trujillo (2011) señalan que el éxito de la política de incentivos depende, en todo caso, de la existencia de una masa crítica de investigadores, de forma que implementar este tipo de políticas en facultades donde no hay sustrato implica el fracaso del programa de incentivos; es decir, la respuesta ante los incentivos depende de los diferentes tipos de profesores vinculados a la facultad: es necesario contar con personas con

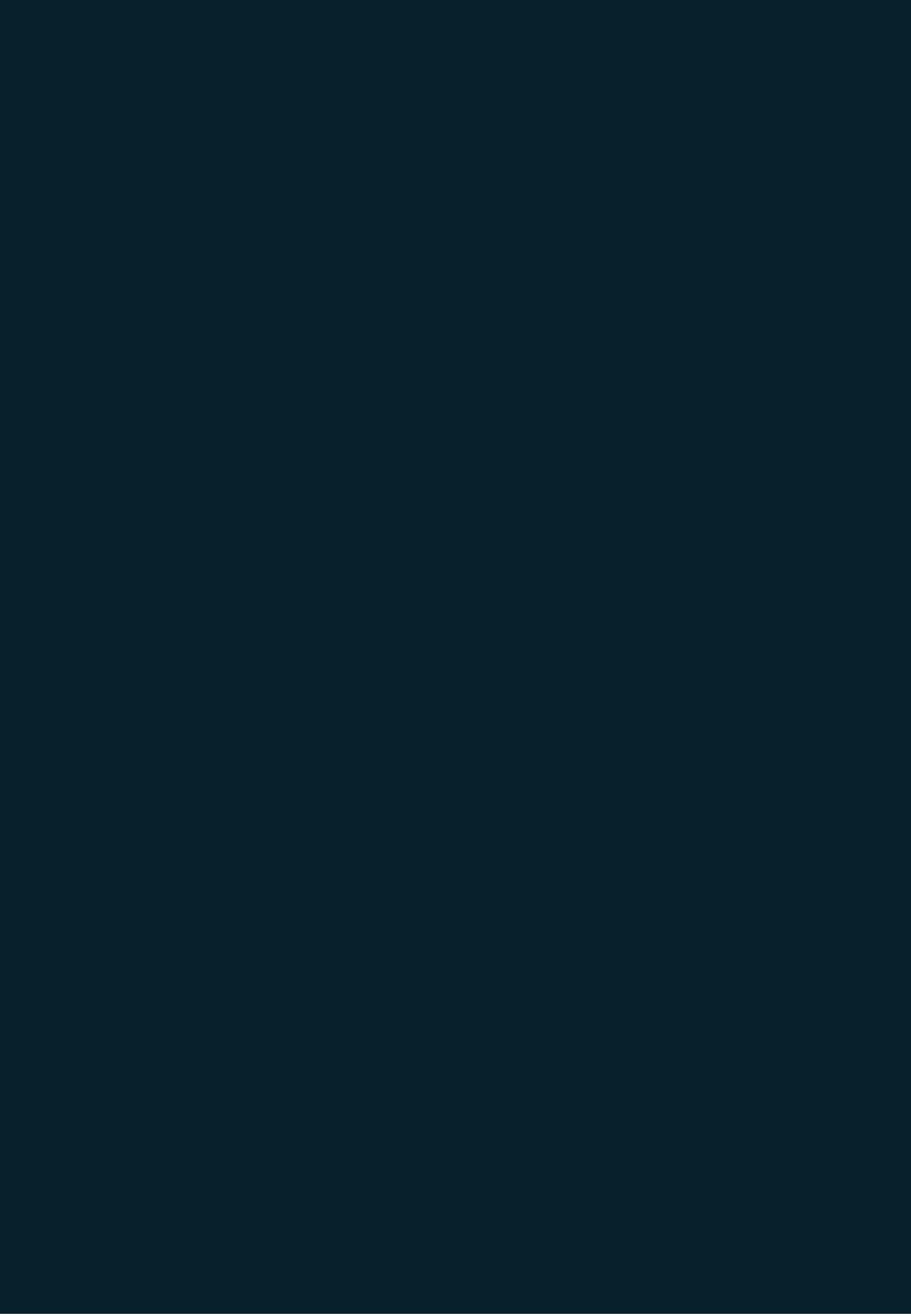
alta vocación por la investigación, formados a nivel doctoral, y con jóvenes que deseen desarrollar sus capacidades en relación con esta actividad. Esta es la única manera de aumentar aquello que se estimula, por que, de lo contrario, primero se debe implementar una política de desarrollo profesoral y, pasado un tiempo, instaurar una política de incentivos a las publicaciones.

Otro aspecto que resaltan Guzmán y Trujillo es que las bonificaciones o pagos adicionales no deben otorgarse a expensas de los salarios fijos. No tiene sentido utilizar ideológicamente el valor de la política de estímulos para legitimar la mala remuneración del profesor. Si no se remunera bien al individuo, este dedica su atención a la realización de trabajos adicionales y pierde la concentración del esfuerzo en las actividades relevantes para la IES.

Estos conceptos, utilizados específicamente en la relación contractual entre los profesores y las IES, son aplicables a las diferentes relaciones contractuales presentes en las instituciones dedicadas a la prestación del servicio de educación superior; por ejemplo, a los contratos suscritos con los rectores y directores de las unidades de educación continuada, o a los contratos de consultoría. Sin embargo, un riesgo potencial está en que el diseño de estos paquetes de incentivos se vean influenciados por aquellos que resultarán beneficiados. El sistema de gobierno en las IES oficiales es tan democrático que se corre el riesgo de una “captura del regulador” (Stigler, 1971), esto es, que aquellos que pueden beneficiarse de los esquemas de incentivos “capturen” los órganos de gobierno buscando los mecanismos para influir en el diseño de los contratos, de tal manera que resulten beneficiados más allá del punto óptimo para la IES. Por lo tanto, para que los incentivos funcionen es necesario velar porque los diseños de los contratos no se vean alterados por aquellos que han de beneficiarse de los mismos, haciendo explícitas incompatibilidades e inhabilidades y consultando expertos al momento de tomar decisiones relacionadas con los mismos.

Para terminar, es necesario cerrar con un comentario relacionado con la autonomía que se otorga a estas instituciones: ningún extremo es favorable para este tipo de IES. Un excesivo control les impide una respuesta ágil a las demandas del entorno y a las exigencias que impone el desarrollo del objeto social de la institución, a la vez que una libertad excesiva, bajo un concepto inapropiado de autonomía, genera escenarios en los que los conflictos de intereses, los problemas de agencia y los costos derivados de los mismos, pueden ser demasiado onerosos para la sociedad. El problema está en encontrar los justos medios para permitir un desarrollo apropiado de estas IES.





# CAPÍTULO CUARTO

GOBIERNO Y CONFLICTOS DE INTERÉS  
EN UNIVERSIDADES PRIVADAS



## 4.1. Generalidades

La Ley 30 de 1992 especifica claramente que las personas naturales y jurídicas de derecho privado pueden crear IES, las cuales deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria. Deben solicitar el reconocimiento y la cancelación de la personería jurídica al Ministro de Educación Nacional y, dentro de los estatutos, definir los órganos de gobierno. Por lo tanto, se les otorga mayor libertad para la definición de su estructura de gobierno, en comparación con lo que sucede con las IES públicas en el país.

Lo anterior lleva a que se presenten diferentes estructuras y conformación de los órganos de gobierno en las IES privadas, lo cual se hace evidente en las instituciones incluidas en la muestra. Por ejemplo, los estatutos de la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB) definen como órganos de gobierno y dirección académica y administrativa la Asamblea General, el Consejo Superior, la Rectoría, las vicerrectorías, el Consejo Académico y el Consejo Administrativo. La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de la UTB y está integrada por los miembros corporados, todos con derecho a voz y voto. Los mismos estatutos definen que la universidad está integrada por cinco personas jurídicas denominadas los miembros corporados: la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), Regional Bolívar; la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Seccional Bolívar; la Cámara de Comercio Colombiana (CAMACOL), Regional Bolívar; la Cámara de Comercio de Cartagena y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Seccional Bolívar. Estos miembros tienen

prohibido ceder o transferir los derechos consagrados en los estatutos; a su vez, la UTB puede tener nuevos miembros corporados, los cuales sólo podrán ser personas jurídicas y ser aceptados por voluntad de la Asamblea General, expresada en decisión unánime.

El Consejo Superior es definido como un organismo de gobierno de la universidad integrado por dos miembros designados por cada una de las personas jurídicas que sean miembros corporados, los cuales serán elegidos por la Asamblea General de ternas que para el efecto entregue la Junta Directiva de cada una de esas organizaciones. En la actualidad, debido a la existencia de cinco miembros corporados, los miembros designados por los mismos representan diez asientos en el Consejo Superior. Además, este órgano de gobierno cuenta con dos egresados de la universidad, elegidos por la Asociación de Egresados conforme a la reglamentación que para tal efecto establezca el Consejo Superior y para el efecto deben tener cinco o más años de experiencia; un profesor, escogido por la Asamblea General de la terna constituida a partir de un proceso de elección democrática conforme a la reglamentación que establezca el Consejo Superior; un estudiante, escogido por la Asamblea General de la terna constituida a partir de un proceso de elección democrática conforme a la reglamentación que establezca el Consejo Superior, y los miembros honorarios que acepte la Asamblea General, quienes actuarán con voz pero sin voto.

El Rector puede participar en las deliberaciones del Consejo Superior, con voz pero sin voto, y su presencia no es tenida en cuenta para constituir el quórum. Dentro de las funciones asignadas a este órgano de gobierno están las de designar y remover al Rector, fijar su salario y ratificar o negar el nombramiento de los vicerrectores. Como se puede ver, la incidencia de las personas jurídicas que constituyeron la universidad en el gobierno de la misma es muy representativa. Lo anterior tiende a ser una regularidad en las IES privadas en el país.

La Universidad del Norte fue fundada en 1966 por la Fundación Barranquilla (hoy Fundación Mario Santodomingo), por la Fundación ANDI de Barranquilla y por el INCOLDA, Capítulo Barranquilla. De

acuerdo con sus estatutos, el máximo órgano de gobierno lo representa el Consejo Directivo, el cual está conformado en total por nueve miembros: dos designados por INCOLDA, dos por la Fundación ANDI de Barranquilla, dos por la Fundación Mario Santodomingo, un miembro elegido por los demás integrantes del Consejo Directivo entre los egresados de la universidad, un representante de los profesores y otro de los estudiantes. Los dos últimos miembros son elegidos democráticamente por la comunidad académica de profesores y estudiantes, respectivamente. Nuevamente, la mayoría, en este caso seis de los nueve miembros, son designados por las personas jurídicas que constituyeron la universidad.

De acuerdo con los estatutos de la Universidad ICESI, la institución cuenta con los siguientes órdenes de dirección, administración y asesoría: un Consejo Superior, una Junta Directiva, el Rector, el Secretario General, el Consejo Académico, un Director Administrativo, un Revisor Fiscal y los demás comités, consejos, unidades o cargos que sean creados conforme a los estatutos. El Consejo Superior es el máximo órgano de dirección; está integrado por siete personas naturales de carácter permanente y otros miembros de carácter temporal, con períodos renovables de tres años, hasta completar un total de doce miembros. La designación de los miembros temporales la harán los miembros permanentes y los miembros temporales cuyo período esté vigente. Las vacantes por muerte, renuncia o incapacidad indefinida de un miembro permanente o temporal serán provistas por votación entre los restantes miembros del Consejo Superior. El Rector asiste a las reuniones del Consejo con voz en las deliberaciones pero sin voto. El Consejo Superior se reúne ordinariamente por lo menos una vez cada semestre, y dentro de sus funciones está el nombrar al Rector a partir de una lista de candidatos presentada por la Junta Directiva. El Consejo Superior puede solicitar a la Junta ampliaciones a la lista; además, está facultado para nombrar los miembros de la Junta Directiva y designar su Presidente.

La Junta Directiva se reúne ordinariamente cada mes y está constituida por siete miembros nombrados para períodos renovables de dos años; de los siete, uno por lo menos deberá ser miembro de dicho Consejo.

Además, los estatutos establecen que el Presidente de la Junta Directiva deberá ser miembro del Consejo Superior. Bajo este esquema de gobierno, los miembros de carácter permanente del Consejo Superior tienen una alta incidencia en el gobierno y las decisiones que se toman en la universidad.

Un caso particular dentro de la estructura de gobierno en universidades privadas lo representa la Universidad del Rosario. Guzmán y Trujillo (2008b) presentan un análisis de esta estructura de gobierno. De acuerdo con estos autores, y como se mencionó previamente en la descripción de la muestra, El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, hoy Universidad del Rosario, fue fundado en 1653. Desde el momento de su creación, la Universidad del Rosario se configuró bajo el régimen jurídico que actualmente define la naturaleza de la organización como fundación, proporcionándole características particulares que se encuentran especificadas en los estatutos o Constituciones elaboradas por su creador. Uno de los principales aspectos plasmados en las Constituciones perpetuas es la forma de gobierno de la Universidad.

La forma de gobierno de la Universidad fue concebida en las Constituciones perpetuas desde su creación como un poder tripartito conformado por el Rector, los Colegiales y los Consiliarios. Los Colegiales son quince estudiantes rosaristas activos, con destacados méritos académicos y altas calidades morales y de conducta, lo cual los hace candidatos a obtener una beca para adelantar sus estudios desde el momento de su elección hasta el día del grado. Los Consiliarios son cinco personas con altas capacidades, de buena moral y excelente conducta, dedicadas desde el principio al manejo y administración de los bienes y rentas de la fundación. El Rector es quien preside la Universidad y define los lineamientos a seguir para salvaguardar los intereses de la misma.

En la actualidad, la elección del Rector se realiza para un período de cuatro años y solo puede ser reelegido por dos períodos consecutivos. El período de ejercicio para los Consiliarios es de cuatro años, siendo reelegibles indefinidamente: dos de ellos por lo menos deben ser reelegidos para el período inmediato. Los Colegiales permanecen activos hasta el

día de su grado. Hasta el año 1974, el sistema electoral de los integrantes de la forma de gobierno de la Universidad funcionó de manera tal que los Colegiales elegían al Rector, los Colegiales junto con el Rector a los Consiliarios, y el Rector y los Consiliarios elegían a los Colegiales.

En 1974 se presentaron los primeros cambios en el esquema de gobierno de la Universidad del Rosario: se institucionalizó y formalizó la función de los Consiliarios como electores del Rector y como autoridad máxima en la toma de decisiones, además de ser “guardianes de los bienes”; desde entonces los Consiliarios se conciben como asesores del Rector y constituyen la última instancia para la aprobación de acciones estratégicas de las diferentes unidades académicas y de la Universidad como un todo. Respecto a la elección del Rector, desde 1974 los Consiliarios adquirieron el derecho a ejercer el voto junto con los Colegiales. Además, desde 1995 se considera que para la elección del Rector deben existir dentro de la mayoría, como mínimo, dos votos por parte de los Consiliarios.

Por lo tanto, en la Universidad del Rosario, con algunos cambios menores presentados entre 1974 y 1995, prevalece la voluntad de su fundador desde 1653. Además, la Consiliatura representa el máximo órgano de gobierno y hace las veces de Consejo Directivo, aun cuando el poder del Rector es altamente representativo en esta institución.

La descripción realizada respecto a las diferentes estructuras de gobierno en las IES privadas pone en evidencia la libertad bajo la cual se definen sus órganos de gobierno, las funciones que se adjudican a los mismos y la manera como están constituidos.

## **4.2. Hallazgos relacionados con el gobierno en las universidades privadas**

El análisis que presentamos y discutimos en este aparte se basa en las entrevistas realizadas a los rectores o vicerrectores de las universidades

privadas colombianas incluidas en la muestra; es decir, a Patricia del Pilar Martínez, Rectora de la Universidad Tecnológica de Bolívar; Francisco Piedrahíta, Rector de la Universidad ICESI; Alberto Roa, Vicerrector Académico de la Universidad del Norte y Hans Peter Knudsen, Rector de la Universidad del Rosario. Nuevamente, si el lector está interesado en una descripción general de estas universidades, puede encontrarla en la introducción, específicamente en la sección de descripción de la muestra. Así como en los capítulos anteriores, en este aparte se resaltarán aquellos puntos relevantes para el objeto de estudio sin señalar a cual de los entrevistados corresponde la posición que se presenta.

#### **GENERALIDADES DEL GOBIERNO EN LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS**

Un aspecto crucial resaltado por los directivos entrevistados hace referencia a las implicaciones del carácter de fundaciones sin ánimo de lucro que tienen las universidades privadas, particularmente en el tema de falta de socios o dueños. Lo anterior básicamente hace aún más crítico y pertinente el buen gobierno y la necesidad de contar con unos cuerpos u órganos de gobierno y supervisión responsables y eficientes, ya que de lo contrario se puede presentar un deterioro en la institución.

Otro aspecto fundamental que debe abordar el gobierno de las universidades privadas está en definir el plan estratégico para la institución, lo cual es particularmente necesario a la hora de evaluar su desempeño. En las empresas, el nivel de utilidades y flujo de caja generado representan las medidas tradicionales del éxito financiero alcanzado. Por lo tanto, para la Junta Directiva y los puestos de gobierno es más sencillo realizar una supervisión a la gestión que se está adelantando. Sin embargo, en las universidades el desempeño financiero definitivamente no representa una medida de éxito, y las IES tienen la posibilidad de adoptar uno u otro énfasis. Por lo tanto, es necesario que los órganos de gobierno y la alta dirección definan el camino estratégico de la universidad, para poder establecer acuerdos sobre los mecanismos de control y rendición de cuentas que deben llevarse a cabo.

Los rectores señalan cambios en el entorno que han magnificado la importancia de un gobierno eficiente para las universidades: lo primero es la exigencia de una clara rendición de cuentas a la sociedad por parte de la universidad, y lo segundo es una disminución sustancial de las fuentes de financiación, que afecta particularmente a la universidad oficial pero que, igualmente, tiene incidencia en la universidad privada. Lo anterior, acompañado de un incremento en la competencia y en la demanda por los servicios que prestan las universidades, ha ocasionado una evolución en los sistemas de gobierno a nivel institución para hacerlos más eficaces, eficientes, y para tratar de sobrevivir a la turbulencia actual de fuerzas y demandas externas.

Esa evolución en las estructuras de gobierno está relacionada con la supresión de aquellos modelos bajo los cuales la toma de decisiones es lenta, mediada por discusiones y transacciones políticas, y el desarrollo de instituciones más modernas en donde existe un espectro de posibilidades colegiadas, pero de igual manera corporativas y empresariales, desarrollando una mezcla que dependa de la realidad de cada institución. Es necesario resaltar que algunas universidades tienen un origen empresarial debido a que fueron fundadas por empresarios, y ello impone algunas características especiales como, por ejemplo, un gran poder ejecutivo para el Rector y las autoridades que lo rodean. Lo anterior se mantiene en el tiempo, pero se ha complementado con la participación de la academia en el Consejo Académico y en los diferentes comités de facultad o unidades académicas, lo que, además, supone una rendición de cuentas fluida hacia el Consejo Directivo. En síntesis, el origen empresarial incide en la cultura organizacional y en la toma de decisiones, lo cual se lleva a cabo de manera oportuna, con canales de comunicación más ágiles y estructuras organizacionales más planas, en comparación con lo que sucede en la universidad pública.

Los órganos de gobierno realizan un permanente seguimiento financiero, lo cual conduce a la elaboración frecuente de los estados financieros; sin embargo, el objetivo detrás de este seguimiento no es la utilización y maximización de las utilidades, sino que la preocupación de

los órganos de gobierno está en garantizar la sostenibilidad y permanencia de la universidad soportándose en una sana situación financiera. Una vez garantizada la estabilidad, surgen preocupaciones adicionales relacionadas con la calidad de los programas, el impacto social, el desarrollo de la investigación, la formación doctoral de los profesores y, en general, el desarrollo estratégico de la universidad.

Algunas universidades reconocen el fuerte vínculo que tienen con las personas jurídicas que participaron en la constitución de la institución, lo cual representa beneficios de doble vía: para las universidades, entre otros, el apoyo financiero y las oportunidades de empleo y desarrollo de investigación a disposición de la comunidad académica; para las personas jurídicas, la posibilidad de acceder a programas de alta calidad para la formación de su fuerza laboral. Esto genera a la vez relaciones poco comunes con la empresa privada: las universidades tienen en sus órganos de gobierno miembros relacionados con personas jurídicas que pueden ser a la vez clientes y proveedores de las instituciones; así, en ocasiones, mientras la universidad se ocupa de la calidad de sus programas y la sostenibilidad financiera, las personas jurídicas relacionadas con la misma apoyan financieramente el desarrollo de la institución, por ejemplo, en lo que tiene que ver con inversión en infraestructura.

Los rectores entrevistados consideran que el gobierno universitario debe contar con espacios claros de participación de los distintos grupos de interés, entre los que se encuentran las personas jurídicas que aportaron el dinero para la creación de la institución, los estudiantes, los profesores, egresados, el Estado, el sector productivo y la sociedad como un todo. Este número elevado de grupos de interés crea relaciones complejas internamente y hacia el exterior de la universidad. Para un directivo entrevistado, en la medida en que se cuente con espacios suficientes de deliberación y de toma de decisiones colegiadas en los distintos niveles de la organización, y con la coparticipación de los distintos grupos de interés de la actividad universitaria, se fortalece internamente el proyecto educativo, se legitiman las decisiones, las dinámicas académico-administrativas y los logros de la institución, lo que termina siendo percibido como un logro colectivo.

Respecto a la posibilidad de que esto genere problemas asociados con el exceso de democracia discutidos previamente, se espera que en la medida en que los espacios de participación estén claramente definidos y las funciones ejecutivas de autoridad queden enmarcadas dentro de la estructura organizacional que define responsabilidades directas, se imponga un entorno que garantice la legitimidad del gobierno y al mismo tiempo la gestión académico-administrativa. Es decir, un balance entre la participación de los diferentes grupos de interés y el ejercicio del poder ejecutivo.

Un espacio apropiado para la participación de diferentes grupos de interés está representado por los comités curriculares. Por ejemplo, lo que sucede con un programa en particular es de interés de los estudiantes, los profesores y los egresados, de forma que unos comités curriculares bien estructurados permiten a los consejos académicos tomar las decisiones pertinentes, basadas en las necesidades identificadas por los directamente afectados. Lo anterior no implica que dichas necesidades estén alineadas con las prioridades definidas a nivel institucional: en ocasiones los líderes estudiantiles o los profesores escogidos para los cuerpos colegiados pueden sentir que su participación en esa instancia no tiene ninguna incidencia en la vida de la organización. Sin embargo, de acuerdo con la opinión de uno de los rectores entrevistados, los comités curriculares son el espacio apropiado para que, tanto los profesores como los estudiantes, entiendan que no necesariamente todo lo que han definido como prioritario va a serlo a nivel institucional, ya que cada año se debe estructurar el plan de acción con base en una serie de consideraciones en donde se priorizan inversiones, contratación de profesores y esfuerzos en bienestar o en tecnología, entre otros.

Una característica del gobierno en algunas universidades privadas lo representa el deseo de los fundadores de retener el control. Las motivaciones pueden ser diversas, pero la concentración de los consejos directivos en las personas naturales o jurídicas que crearon la universidad es evidente; a su vez, los consejos invitan a expertos para que los asesoren en diferentes temas, los cuales participan con voz pero sin voto; además, existe una

representación de profesores y estudiantes que obedece a las exigencias de ley, pero que antes de la década de los años 90 no era común en estas universidades.

#### **GRUPOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS**

Las universidades privadas reconocen diversos grupos de interés. El primer grupo lo constituye los estudiantes, tanto los jóvenes que entran a pregrado como los profesionales que atienden los programas de posgrados, o aquellos que se inscriben en programas de educación continua. Por otro lado están los patrocinadores de los estudiantes, que en el caso de los jóvenes son padres de familia y en el caso de estudiantes de posgrado y educación continua pueden ser las empresas que financian la educación de sus empleados por algún interés particular. Por lo tanto, los primeros grupos de interés están representados por los usuarios de la educación y los patrocinadores de esos usuarios. Para algunas universidades, dentro de los patrocinadores tiene relevancia el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX), como una entidad del gobierno que financia parte de la población estudiantil. En este caso en particular, y en general en todos los casos, se hace necesario mitigar la posibilidad de fracaso de los estudiantes financiados para evitar la pérdida de recursos económicos destinados por la sociedad a la educación.

Además, las universidades reconocen a las personas jurídicas que crearon la institución en particular, y a las empresas del sector productivo en general, como un grupo de interés que demanda profesionales bien formados para aportar al desarrollo económico y social del país. De igual manera, se identifica a la sociedad en general como beneficiaria no solo de las actividades de formación de una masa crítica de personas capacitadas, sino de las actividades de investigación que pretende alcanzar avances en el conocimiento para un desarrollo científico y tecnológico. Como representante de esta sociedad surge el Estado como un grupo de interés relevante, apoyado por el Ministerio de Educación Nacional, el CNA y la CONACES, entre otros. Otro grupo de interés reconocido es

la comunidad científica de las demás instituciones de educación superior, ante la cual se tiene una responsabilidad como colegas en el ejercicio de las actividades de investigación y docencia, y, finalmente, se reconocen algunos grupos de interés internos fundamentales, como el profesorado y la planta administrativa.

Un conflicto de intereses identificado por el grupo de investigadores involucrados en este proyecto, es el que se puede presentar entre las personas jurídicas que fundaron las universidades, con un claro enfoque empresarial y una utilización de la racionalidad económica de manera tradicional en la toma de decisiones, y el desarrollo de actividades propias de las universidades, para las cuales la relación beneficio-costos desde el punto de vista financiero no es el criterio de decisión más acertado. Los directivos entrevistados aseguran que a pesar de lo anterior, diferentes factores han permitido el desarrollo de todas las actividades propias de las universidades, por ejemplo, las oportunidades que ofrece el entorno para este tipo de instituciones, la necesidad de contar con IES de alta calidad para el desarrollo económico y social, tanto regional como nacional, así como las demandas del entorno ejercidas por el Consejo Nacional de Acreditación y las agencias de acreditación internacional, junto con el aprendizaje que desarrollan en el tiempo los miembros de los órganos de dirección. Lo anterior ha permitido la evaluación y consolidación de las universidades en el tiempo. Por lo tanto, las presiones y oportunidades externas, junto con el aprendizaje de quienes conforman los máximos órganos de gobierno, han generado un equilibrio entre la racionalidad económica y el desarrollo de las actividades que se espera de las universidades.

Sin embargo, cuando se privilegian criterios de racionalidad económica en la toma de decisiones se descuidan aspectos fundamentales en la universidad. Por ejemplo, en los consejos superiores se puede dar prelación a las discusiones relacionadas con la rentabilidad de los programas de pregrado y posgrado, las metodologías de cálculo utilizadas en la determinación de las utilidades de cada unidad académica o el impacto de ciertas decisiones en los estados financieros de la universidad, dejando de lado aspectos trascendentales como los relacionados con el desarrollo

académico de la institución, las apuestas estratégicas y los planes de acción para el cumplimiento de las mismas.

Cuando las personas jurídicas, o los delegados de las mismas en los órganos de gobierno, tienen intereses económicos o de otro tipo, en instituciones que ofrecen servicios de capacitación técnica, tecnológica o profesional, y que compiten con los servicios que ofrece la universidad, se presenta un claro conflicto de intereses. La información a disposición de los órganos de gobierno, y las discusiones y decisiones que se deben tomar por parte de los mismos, deben estar encaminadas al desarrollo de la universidad privada, y no a garantizar el desarrollo paralelo de otro tipo de instituciones. Además, la información estratégica de la institución es confidencial, lo cual permite garantizar la solidez de su proyecto estratégico, y no debe estar al servicio de intereses particulares que la utilicen para fortalecer la competencia y lastimar la legitimidad social que alcanza la institución.

Aparte de los conflictos anteriormente reseñados, en ocasiones se presentan conflictos con actores externos; por ejemplo, uno de los rectores entrevistados menciona fuertes presiones ejercidas por actores externos cuando se adelantan acciones o se realizan estudios cuyas conclusiones no los favorecen. Sin embargo, la defensa de los resultados encontrados con un enfoque científico y académico es vital para la legitimidad de la labor de los grupos de investigación y de la universidad como un todo.

#### **RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS**

La rendición de cuentas en la universidad privada es una tarea crítica de acuerdo con la opinión de los entrevistados. Los rectores coinciden en que los primeros llamados a realizar la rendición de cuentas son el Consejo Superior y el Rector. Por ejemplo, en el caso particular de la UTB, el Rector elabora un informe de gestión anual que es presentado inicialmente al Consejo Superior, órgano de gobierno que decide si lo acoger o no y luego se presenta a la Asamblea General, previo concepto del revisor fiscal. Ante la asamblea rinde informe el revisor fiscal en lo relacionado con

los estados financieros, y el Rector y el presidente del Consejo Superior realizan la rendición de cuentas en los asuntos relacionados con la gestión.

Después de ser aprobado, el informe de gestión se publica y se socializa de manera directa con los empleados de la universidad a través de reuniones, y con los empresarios y otros actores de interés enviando el informe por correo directo y publicándolo a través de la página de internet. El Ministerio de Educación Nacional no impone a las universidades privadas la obligación de elaborar un informe, sin embargo, es necesario construirlo y divulgarlo debido a los diferentes grupos de interés con los que cuentan estas instituciones. Esta política de comunicación está relacionada con la necesidad de legitimar lo que la universidad hace, de establecer acuerdos y crear conciencia respecto a la situación actual de la institución y reflexionar con relación al futuro de la misma.

En la universidad ICESI la rendición de cuentas se asemeja a la que se presenta en la UTB: el Rector presenta formalmente informes en primera instancia a la Junta Directiva, y junto con el presidente de la misma, rinde cuentas al Consejo Superior; a los demás grupos de interés se les rinde cuentas a través de la elaboración del Boletín Estadístico que se publica anualmente y se puede encontrar en la página de internet de la institución. En este informe se presenta la información relacionada con los programas de pregrado y posgrado, la composición de la planta profesoral, las investigaciones y las publicaciones, las becas y la ayuda económica a los estudiantes, las acreditaciones y los estados financieros de la universidad, entre otros. Además, se aprovechan diferentes escenarios para mantener informados a los grupos de interés sobre lo que sucede en la universidad. Por ejemplo, la participación de los padres de familia en las ceremonias de grado sirve para comunicarles los resultados y los proyectos relevantes. De igual manera, en las reuniones con profesores se dan a conocer los logros alcanzados y los planes de acción a seguir.

Existen diversos actores que buscan una rendición de cuentas por parte de la Universidad del Norte pero, finalmente, gracias a su autonomía esta puede decidir libremente de qué manera y a quien le rinde cuentas. Lo

anterior hace que algunas universidades adelanten procesos más exigentes de rendición de cuentas en comparación con otras, por ejemplo, a través de la acreditación institucional, un proceso voluntario por medio del cual la universidad le rinde cuentas a la sociedad y al Estado. La Universidad del Norte está interesada en la acreditación, tanto nacional como internacional, por medio de la cual es posible lograr un proceso legítimo de rendición de cuentas, ya que las agencias acreditadoras son contrapartes informadas y entienden lo que se espera de una universidad.

Internamente, en primera instancia se rinde cuentas al Consejo Directivo, como máximo órgano de gobierno y supervisión del Rector pero, de igual manera, se socializa el informe anual con la comunidad académica y los diferentes interesados para mantenerlos informados de la evolución y el direccionamiento estratégico de la universidad.

La Universidad del Rosario cuenta con escenarios formales de rendición de cuentas. El primero de ellos está representado por la Consiliatura donde periódicamente se presentan informes financieros, de revisoría fiscal y auditoría, e informes de gestión. De igual manera se elaboran anualmente informes de gestión y financieros los cuales se imprimen, pero también se publican en la página de internet de la universidad y, en ese sentido, le rinde cuentas a toda la comunidad, incluidos los egresados, los estudiantes, los profesores y todos aquellos interesados en la universidad. También le rinde cuentas al Ministerio de Educación Nacional al cumplir con los requisitos que exige la ley al respecto. El Rector de la Universidad del Rosario la define como una institución abierta y transparente que defiende la publicación de los estados financieros y el plan de inversión, pues considera que un esquema cerrado, secreto, es nocivo al generar desconfianza.

#### **PODER FORMAL Y PODER INFORMAL**

El Rector en la mayoría de estas instituciones está investido con un alto grado de poder: realiza nombramientos, libremente conforma su

equipo académico y en ocasiones su equipo administrativo. Al constituir sus equipos y delegar funciones en los vicerrectores o decanos y directores, ejerce en gran medida un alto poder formal en la universidad privada.

Nuevamente se preguntó a los altos directivos entrevistados quién ostenta el poder informal en la universidad privada. Para uno de los rectores de las universidades privadas que participaron en el estudio, el poder informal está en los profesores en particular, y en la comunidad académica en general. La participación de los mismos en los órganos de dirección académica, y el conocimiento de los desafíos y oportunidades de los programas que imparte la universidad, hace necesario legitimar desde la base las iniciativas que quiere adelantar la alta dirección, para contar con el respaldo suficiente para llevarlas a cabo. La comunidad académica finalmente es la que le permite a la universidad obtener autoridad moral frente a terceros. Los profesores ejercen su poder informal escogiendo sus líneas de investigación, y el nivel de preparación y los resultados en publicaciones les otorga una mayor libertad para decidir sobre las actividades que desean adelantar, los congresos a los que desean asistir, y la manera de utilizar e implementar la movilidad académica.

Como una consecuencia de lo anterior, el Consejo Académico es percibido como el órgano de gobierno en donde surgen, se discuten y se legitiman decisiones trascendentales para la vida académica de la institución, con una alta participación de los decanos y directores. De igual manera se empoderan las diferentes unidades académicas para que desarrollen sus planes estratégicos enmarcados dentro de los objetivos estratégicos institucionales definidos por la alta dirección.

### CONTROL DE GESTIÓN

Una preocupación que resaltan los rectores entrevistados es la visión que se tiene en relación con el control interno. Algunas universidades privadas no cuentan con oficinas de control interno y se enfocan en fortalecer los sistemas de gestión de la calidad, como si estos últimos abarcaran las

funciones que puede desarrollar una oficina de control interno, es decir, adelantar auditorías internas para verificar el cumplimiento de las normas establecidas y la regulación vigente, identificar los riesgos, construir mapas de riesgo, verificar el cumplimiento de códigos de ética, identificar conflictos de intereses, incompatibilidades e inhabilidades, y propender por la formalización de procesos. Estas dependencias se encuentran en las universidades públicas pero no son obligatorias dentro de las privadas.

En las universidades privadas se crean dependencias encargadas de los temas de registro calificado, acreditaciones nacionales e internacionales, y certificaciones de tipo administrativo, pero no en todas se realizan procesos de auditoría como se llevan a cabo en las universidades públicas, sea de manera interna o por la contraloría a cargo de la supervisión de estas IES. En todo caso, algunas universidades privadas, como las universidades del Norte y del Rosario, efectivamente cuentan con una oficina de auditoría interna. Esto les permite adelantar procesos de auditoría que se desarrollan incluso durante la ejecución de los proyectos de investigación y el cumplimiento de los planes de trabajo.

Otra forma de realizar control sobre la gestión en la universidad privada está en el seguimiento al plan estratégico. Cuando la planeación estratégica define metas específicas para cada unidad y se realiza un seguimiento a la implementación de la estrategia, es fácil determinar cuáles unidades están cumpliendo con lo previamente definido y cuáles no lo hacen. Además, algunas instituciones, preocupadas por los riesgos penales que pueden asumir sus representantes, trabajan en el establecimiento de mapas de riesgo legales.

#### **AVANCES PARTICULARES EN GOBIERNO CORPORATIVO EN LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS**

Los investigadores a cargo de este proyecto encuentran dos casos interesantes y valiosos de resaltar: el primero es el de la Universidad del Norte donde, por medio de la Resolución 44 del 12 de julio de 2011,

la rectoría estableció y unificó disposiciones relacionadas con el manejo de conflicto de intereses al interior de la universidad. La consideración principal de esta resolución es que los funcionarios y contratistas de la institución tienen el deber de evitar los conflictos de interés con la misma, por lo que la resolución define los principios que deben regir la actuación de funcionarios y directivos de la universidad. Además, aclara que el conflicto de intereses se presenta cuando, en el ejercicio de las funciones a cargo, se contraponen el interés propio al interés institucional. Emerge entonces el conflicto cuando los administradores y funcionarios deben tomar una decisión que los enfrente a la disyuntiva de privilegiar sus intereses particulares o los de sus allegados, en contraposición con los intereses de la universidad, de tal manera que podrían obtener para sí, o para terceros relacionados, beneficios que de otra manera no recibirían, o causar un detrimento en los bienes o intereses de la institución.

Lo anterior lleva a definir situaciones bajo las cuales se pueden presentar conflictos de intereses y que los administradores y empleados deben evitar, por ejemplo, contratar con la universidad; aceptar dividendos, salarios, regalos o cualquier otro tipo de beneficio provenientes de estudiantes, padres de familia, contratistas o demás personas naturales o jurídicas con las que la universidad tenga relaciones de negocios o educativas; contratar y participar en licitaciones por parte de los familiares de los administradores y empleados, o vincular laboralmente parientes de administradores y empleados, cuando existan relaciones de subordinación o cuando las tareas sean de vigilancia, control o auditoría. La resolución hace explícitas algunas excepciones al respecto. De igual manera se establecen normas relacionadas con la imagen institucional de la universidad, y sobre manejo y protección de la información, especialmente aquella denominada privilegiada o confidencial.

Así en la Resolución 44 se definen normas respecto a conflictos de intereses al establecer relaciones con organismos estatales y privados, relaciones comerciales, vínculos con otras instituciones de educación superior, contratistas, y se establecen normas especiales relacionadas con el desarrollo de actividades investigativas y de extensión. Además, la insti-

tución cuenta con un Comité de Ética y Conflicto de Intereses, que debe absolver las dudas que se presenten en relación con la aplicación práctica de las normas establecidas por la resolución en mención, ejercer la función de interpretación y recomendar a las autoridades respectivas la apertura de los procesos disciplinarios siguiendo los términos establecidos en el reglamento interno de trabajo. Este órgano de gobierno particular está conformado por el Vicerrector académico, el Vicerrector administrativo y financiero, el Secretario General, el director de Gestión Humana, y los funcionarios superiores que se consideren, dependiendo de la naturaleza u origen del conflicto. El comité debe además definir su propio reglamento y presentar informes al Rector cuando así se requiera.

Alberto Roa, vicerrector académico de la Universidad del Norte, comenta que esta resolución se desarrolla a partir de las inquietudes expresadas por el Consejo Directivo de la institución, ya que representa una herramienta común en el sector empresarial con el que no contaba la universidad. De igual manera, surge como respuesta a un incremento significativo en las actividades de investigación y extensión, llevando a un incremento en el relacionamiento de la universidad con organizaciones y actores externos. En general, nace como una respuesta a la necesidad de organización.

El segundo caso lo representa la Universidad del Rosario. Es necesario recordar que el poder en esta institución está repartido en tres cuerpos específicos. El primero, la Colegiatura, conformada por quince estudiantes rosaristas activos, con altos méritos académicos y con altas calidades morales y de conducta, elegidos por los consiliarios y el Rector. La elección de los colegiales se hace compleja porque se seleccionan entre la tercera parte mejor calificada de la institución de quinto semestre en adelante. Lo anterior conforma una base de aproximadamente 1.500 estudiantes para escoger los colegiales. Recientemente se estableció una política para el proceso de selección y a partir de ella se subcontrata parte del proceso.

La Consiliatura, el segundo cuerpo de gobierno, está conformada por siete miembros así: cinco consiliarios, elegidos por los quince colegiales

y el Rector; el colegial mayor, quien es uno de los quince colegiales que el Presidente de la República designa como tal por recomendación de la Consiliatura; y el Rector, quien preside la Consiliatura. El Rector tiene voto privilegiado, lo que significa que en caso de empate en una votación su voto decide, es decir, su voto, en ese caso, vale por dos. Lo anterior constituye un papel dual por parte del Rector, ya que la Consiliatura es el máximo órgano de gobierno y el Rector le reporta a la Consiliatura pero la preside y define en caso de empate.

El Rector, cuenta con un amplio poder ejecutivo pero con algunas limitaciones impuestas por las Constituciones de la universidad; por ejemplo, no puede vender ningún inmueble sin el voto unánime de la Consiliatura, y tampoco puede nombrar al síndico, que es el equivalente al vicerrector administrativo y financiero, que es nombrado directamente por la Consiliatura.

Se escoge el caso de la Universidad del Rosario porque se evidencia en ella, desde hace varios años, la preocupación y la reflexión sobre los temas de gobierno corporativo. Por ejemplo, en la reforma a las Constituciones realizada en 1995 se le cambió el perfil a la Consiliatura, que estaba encargada únicamente de velar por los bienes de la institución, y se le dio un carácter similar al de Consejo Directivo, supervisando las acciones del Rector. En el presente, la Consiliatura define los lineamientos estratégicos, aprueba el presupuesto y el plan integral de desarrollo, entre otras funciones inherentes al máximo órgano de gobierno.

Otro cambio fundamental se mencionó previamente al inicio de este capítulo: hasta el año 1974, el sistema electoral funcionó de manera tal que los colegiales elegían al Rector; sin embargo, a partir de ese año los consiliarios adquirieron el derecho a ejercer el voto junto con los colegiales, y en 1995 se estableció que para la elección del Rector debería existir, dentro de los votos que lo eligen, como mínimo, dos votos por parte de los consiliarios. El Rector se designa con catorce de los veinte votos potenciales: cinco consiliarios y quince colegiales. Lo anterior invita

a la conciliación y a establece un balance o equilibrio de poderes entre los órganos que eligen al Rector.

Sin embargo, lo más interesante del caso de la Universidad del Rosario es el proceso de reflexión iniciado hace aproximadamente dos años, en relación con el gobierno corporativo de la institución. La Consiliatura, representada por dos consiliarios abogados, y la Colegiatura, con el apoyo de las facultades de Derecho y Administración, y la Secretaría General, dieron inicio a un proceso de revisión de toda la normatividad vigente al interior de la universidad, tratando de evitar vacíos o contradicciones y ausencia de responsabilidad. Además, se adoptó una propuesta de la administración respecto a la definición de unos rangos o montos de dinero que deben respetar los diferentes niveles directivos en la institución y que les permite comprometer económicamente a la universidad acogiendo los topes establecidos. Lo anterior implica que los decanos pueden suscribir unos contratos, los vicerrectores otros, el Rector otros, y hay algunos que solo pueden suscribirse con la aprobación de la Consiliatura. Además, a través de este proceso se revisaron las funciones de los directivos de la universidad, incluido el Rector, los vicerrectores, el síndico, el Secretario General, la Consiliatura y Colegiatura, y se definió en qué escenarios puede participar cada uno de esos cuerpos de dirección.

El proceso de reflexión adelantado en esta institución llevó a la promulgación de unas normas de gobierno universitario en las cuales se adoptó la estructura organizacional de la universidad y se especificó que cualquier cambio o alteración a esta estructura debe ser aprobada por la Consiliatura.

Finalmente, de este caso es importante resaltar que la democracia a través de la cual se elige el Rector en la Universidad del Rosario, puede considerarse una democracia calificada, en la medida en que las personas que eligen al Rector son miembros de su comunidad con alto desempeño profesional y calidades éticas y morales (tanto colegiales como consiliarios). Lo anterior podría utilizarse en las universidades públicas para conservar el sentido democrático de las estructuras de gobierno de estas institucio-

nes exigiendo unas mínimas condiciones por parte de los que eligen y de quienes son elegidos.

#### **CAMBIOS PROPUESTOS AL SISTEMA DE GOBIERNO DESDE LA UNIVERSIDAD PRIVADA**

Los altos directivos entrevistados propusieron diferentes ajustes a la normatividad para lograr un mejor funcionamiento de los órganos de gobierno universitario: el primero consiste en el establecimiento de obligaciones frente a la ley por el manejo indebido de información de carácter privado de la institución, así como límites claros en cuanto a la información que puede solicitar un miembro de Consejo Directivo o Superior a los diferentes estamentos de la universidad, acompañados de procedimientos claros, suscripción de acuerdos de confidencialidad y transparencia en todo el proceso. Está claro que en ocasiones es necesario revelar información confidencial a miembros de los órganos directivos para desarrollar un estudio o emitir un concepto técnico respecto a una propuesta que se está analizando. Pero este debe ser el único fin de esa información. La creación de un código de ética, un manual de conflicto de intereses, o el establecimiento de unos mínimos de gobierno corporativo podrían contemplar claramente el manejo de la información confidencial de las IES. De igual manera, un reglamento de funcionamiento de los órganos de gobierno que detalle el manejo y confidencialidad sobre la información de la universidad, así como de las discusiones que se adelantan en las reuniones, puede mitigar este problema.

Debido a la información crítica que se maneja en los órganos de gobierno, la independencia de los miembros que los conforman, la mitigación de los conflictos de intereses y la identificación de inhabilidades e incompatibilidades resultan cruciales para la estabilidad de la universidad privada. Se debe garantizar al máximo que los miembros de los consejos directivos o superiores no se encuentren relacionados con otras universidades u organizaciones que presten servicios que compiten con las actividades que desarrolla la universidad privada; por ejemplo, con-

sultorías empresariales, centros de investigaciones y oferta de programas de educación continua, entre otros.

En algunos casos se hace evidente la necesidad de garantizar continuidad y preservar el aprendizaje en los órganos de gobierno. Los períodos para el ejercicio de posiciones en los consejos superiores regularmente son de dos años y en ocasiones es posible remover a todo el consejo. Lo anterior dificulta el desarrollo de un alto nivel de compromiso con la universidad por parte de los miembros de estos órganos de gobierno. Se sugiere establecer unos límites respecto al número de puestos que cambian de un período de nombramiento a otro para garantizar algo de estabilidad en el consejo y alimentar las discusiones con puntos de vista informados. En el caso de algunas universidades, el Rector valora la estabilidad que han tenido los miembros que ocupan asientos en los máximos órganos de gobierno, pues les permite desarrollar un aprendizaje específico respecto a las actividades que son críticas para el éxito de las instituciones. Sin embargo, los rectores también resaltan los riesgos de perpetuación en el poder. En general, es importante encontrar un balance entre la continuidad de las políticas y la acumulación de conocimiento, y la permanencia excesiva en la alta dirección.

Otra sugerencia presentada por los rectores tiene que ver con la necesidad de fortalecer la capacitación de quienes conforman los órganos de gobierno, inclusive, teniendo en cuenta los miembros de los comités de facultad o curriculares. Es necesario que quienes ocupan estos cargos sepan interpretar indicadores de desempeño, que tengan conocimiento del sistema de educación superior, cuenten con bases para poder pensar la institución, desarrollar la vida universitaria, y declarar los intereses del proyecto educativo como colectivo y no de acuerdo con sus intereses particulares. Algunas universidades privadas llevan a cabo por cuenta propia una capacitación a los nuevos miembros del Consejo Superior realizando una inducción en donde visitan la universidad, se les contextualiza en el sistema de educación superior, y se les presenta la normatividad vigente y el sistema de aseguramiento de la calidad, entre otros. Lo anterior se puede acompañar con la definición de unos perfiles mínimos que deben

cumplir los delegados de las personas jurídicas relacionadas con la universidad privada y que tienen asiento en los órganos de gobierno. Uno de los rectores entrevistados resalta como ventaja la formación universitaria que han recibido algunos de los miembros de los órganos de gobierno en universidades en Estados Unidos y Europa lo cual les permite tener una visión global de lo que representan las universidades para la sociedad.

Una ventaja que mencionan los rectores de la universidad privada y que debería adoptar la universidad pública, es la posibilidad que tiene el Rector de elegir a su equipo de trabajo académico y administrativo lo que le otorga una mayor capacidad de liderazgo y dirección y le permite un mejor gobierno de la institución. Cuando el equipo de trabajo se elige de manera diferente se pueden presentar luchas de poder entre los decanos y vicerrectores, y el Rector.

Para uno de los rectores entrevistados la autonomía incluye, o se expresa en, la forma como se gobierna la institución. Bajo este punto de vista, la normatividad no debe definir cómo se elige el Rector, su período en el ejercicio del cargo ni el perfil que debe tener; sin embargo, lo que sí debe garantizar la normatividad es una rendición de cuentas clara y transparente. En la medida en que la rendición de cuentas no sea éticamente viable, debería existir, en el marco de la función de inspección y vigilancia, la posibilidad de intervenir. El marco regulatorio que debe garantizar que las IES cumplan adecuadamente con su función. Además, la transparencia en la parte financiera debe ser total porque este es un tema sensible para la sociedad. Por ejemplo, los padres de familia pueden estar interesados en saber cómo se distribuye la matrícula que cancelan (cuánto se invierte en profesores, cuánto en tecnología, cuánto se destina a viajes del Rector) y tener la posibilidad de expresar su desacuerdo en caso de presentarse.

Otra propuesta que surge consiste en relacionar la autonomía universitaria con la obtención de la acreditación; al respecto se propone otorgar autonomía universitaria solo a las instituciones que deciden y logran acreditarse. Además, se sugiere que dentro de la acreditación se contemplen unos mínimos de gobierno corporativo, específicamente conformando

consejos directivos interesados en la sostenibilidad y el futuro de la universidad, y sin intereses económicos o familiares en la institución, lo que garantizaría el buen funcionamiento de la autorregulación a favor de la razón de ser de las IES. Lo anterior ya funciona en otros países como Estados Unidos.

Se percibe en general una preocupación por la existencia de IES fundadas por familias y que se administran como negocios familiares, en las que se presenta nepotismo y una aparente extracción de rentas, pero que al mismo tiempo exigen autonomía, se declaran como organizaciones sin ánimo de lucro y buscan participar en procesos de acreditación. Por esto la discusión respecto a unas mínimas exigencias que garanticen transparencia en los manejos financieros y el desarrollo de transacciones a precios de mercado, entre otros, cobran relevancia en el entorno colombiano.

### **4.3. Reflexión sobre el gobierno en las universidades privadas**

Una constante en las entrevistas analizadas en el presente capítulo y los dos anteriores, es la preocupación de los rectores y altas directivas por los consejos directivos o los órganos que hacen sus veces, los perfiles de quienes los conforman, y los derechos y deberes legales que deben asumir. Lo anterior representa una necesidad apremiante para las IES colombianas. En esto el sector corporativo ha evolucionado positivamente en los últimos diez años, no solo en el ámbito nacional sino también en el internacional.

La preocupación del gobierno colombiano por incrementar los estándares de gobierno corporativo en el país se evidencia en la expedición de leyes. Por ejemplo, en el año 2003 se expidió la Ley 795, la cual instauró las reglas de gobierno corporativo que deben cumplir los diferentes intermediarios financieros (p. ej., bancos y compañías de seguros) para fortalecer los mecanismos de protección a sus clientes. La ley estableció normas de comportamiento y responsabilidades legales para gerentes,

miembros de Junta Directiva, auditores y empleados; determinó y reguló la importancia de la independencia de la Junta Directiva; estableció obligaciones de revelación de la información, reguló posibles conflictos de intereses, y el manejo de la información privilegiada por parte de los empleados y socios de las empresas.

Otra ley relevante para las prácticas de gobierno corporativo en Colombia fue la Ley 964 de 2005, conocida como Ley del Mercado Público de Valores, que estableció normas de gobierno corporativo relacionadas con las juntas directivas, la cual Prada (2011) sintetiza así: un porcentaje mínimo del 25% de miembros independientes; la eliminación de la imposibilidad de tener suplentes; la obligatoriedad de contar con un comité de auditoría, y la obligación de responder por medio de un escrito debidamente motivado a las propuestas realizadas por accionistas que representen el 5% de las acciones suscritas por parte de la empresa. Además, para aumentar la transparencia en el mercado, se estableció la obligación de divulgar los acuerdos constituidos entre los diferentes accionistas.

En el año 2007, un Comité conformado por distintos actores del gobierno corporativo en el país definió un mínimo de normas que deberían adoptar las empresas que actúan como emisores de títulos valores en la Bolsa de Valores de Colombia. Las organizaciones que participaron en este comité fueron la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras (Asobancaria), la Asociación de Fiduciarias (Asofiduciaras), la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (Asofondos), la Bolsa de Valores de Colombia, Confecámaras, la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) y la Superintendencia Financiera de Colombia. El documento resultante de este trabajo se denominó Código de Mejores Prácticas de Colombia, más conocido como Código País.

Para su elaboración el Comité se basó, entre otros documentos, en los Lineamientos para un Código Andino de Gobierno Corporativo, elaborados por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). El Código contiene un conjunto de medidas concretas sobre los siguientes aspectos:

i. Asamblea general de accionistas; ii. Junta directiva; iii. Revelación de información financiera y no financiera, y iv. Solución de controversias. En la actualidad, el Código País se ajusta al principio “cumpla o explique”. La Superintendencia Financiera solicita a las empresas emisoras de bonos o acciones diligenciar una encuesta y, en todos los casos, el emisor debe responder si adoptó o no las medidas recomendadas para el año en el que está diligenciando la encuesta, y cuando su respuesta es negativa, debe explicar las razones por las cuales no adoptó la medida.

De igual manera, en la academia se evidencia la preocupación por el funcionamiento de las juntas. Como se discutió en capítulos anteriores, aportes seminales de Fama (1980), y Fama y Jensen (1983) dieron inicio a la discusión de las funciones y composición de las juntas directivas en las empresas. Hermalin y Weisbach (2003) muestran que el tamaño de la junta y la independencia de sus miembros son las características de mayor interés en la literatura. De acuerdo con los estudios revisados por estos autores, las juntas directivas con menor tamaño y mayor proporción de miembros independientes son más exigentes con los gerentes despidiéndolos ante bajos desempeños y generando paquetes de compensación gerencial más sensibles a los resultados económicos alcanzados por la empresa. La preocupación por la independencia de la Junta Directiva en una empresa se centra en garantizar que la misma no solo represente los intereses del accionista mayoritario o del gerente, sino que desarrolle un trabajo que de manera objetiva beneficie a todos los socios de la empresa, incluidos los minoritarios o aquellos con menor poder de influencia en las decisiones que se toman desde la alta gerencia (Lefort y Urzúa, 2008).

Las preocupaciones evidenciadas en la universidad privada son similares a las que vive el sector empresarial: se espera una definición clara de los derechos y deberes de quienes ocupan los puestos en los órganos de gobierno; el establecimiento de programas de capacitación y formación para que puedan desempeñar eficientemente su papel; una definición de perfiles con unos mínimos de experiencia y formación; el establecimiento de una normatividad clara respecto al manejo de información confidencial de parte de los mismos; una discusión centrada en la definición de la estra-

tegia de la universidad en el largo plazo, y una garantía de independencia para la toma de decisiones a favor de la institución y no a favor de terceros.

La OECD (2003) menciona cómo en algunos países el fortalecimiento de la independencia de las juntas directivas en las universidades ha ido evolucionando. Por ejemplo, las juntas directivas de las universidades en Holanda y Austria deben estar presididas por un profesional de altas calidades profesionales y humanas, y externo a la universidad. En Suecia, las juntas directivas de las universidades están conformadas en su mayoría por externos representantes de los negocios, la industria y las autoridades regionales. Usualmente ocho de los quince miembros son externos, y nuevamente el presidente de la Junta Directiva no puede trabajar o tener vínculos con diferentes grupos de interés de la universidad, además de contar con alta calificación y experiencia en el sector. La predominancia de externos está igualmente regulada en el Reino Unido, en donde se establece que las juntas directivas estén conformadas por al menos un 50% de miembros externos, y en los Países Bajos todos los miembros son externos.

Vabo (2011) estudia el caso de las universidades noruegas y señala cómo ahora tienen una proporción más pequeña de representantes de la academia, con presencia de grupos de interés externos, buscando que los órganos de gobierno sean autónomos y los académicos que se elijan para los órganos de gobierno no dependan de otros niveles de autoridad al interior de la universidad.

Los párrafos anteriores resaltan la preocupación por la independencia de la Junta Directiva en el sector corporativo, y señalan cómo esta preocupación se ha hecho evidente para los órganos de gobierno en las IES pertenecientes a diferentes sistemas de educación superior en el ámbito global. La independencia de los órganos de gobierno se convierte en una prioridad para garantizar una toma de decisiones encaminada a favorecer la sociedad, a través de la prestación de un servicio de educación superior pertinente y de alta calidad, y no al servicio de intereses particulares.

Otro aspecto que emerge de las entrevistas realizadas a los altos directivos de universidades privadas tiene que ver con la preocupación por una baja estabilidad de quienes conforman los órganos de gobierno. Lo anterior debido a que generalmente los puestos en los consejos directivos se designan para períodos de dos o tres años, algunos sin posibilidad de ser reelegidos. Esto puede causar que los órganos de gobierno no logren acumular el conocimiento suficiente para un buen ejercicio de sus funciones. Los rectores han sugerido el establecimiento de períodos más amplios, y la posibilidad de restringir la rotación de los puestos de los consejos directivos a un determinado número, para garantizar continuidad. Sin embargo, es importante resaltar de igual manera que largos períodos de tiempo pueden llevar a una perpetuación en el poder, lo cual trae consecuencias negativas para las organizaciones.

De acuerdo con Sanabria et ál. (2008), las contingencias a las que se enfrenta la organización en el entorno cambian con el paso del tiempo. Cuando esto sucede es razonable esperar cambios en la distribución del poder entre individuos y grupos al interior de la organización. Por ende, ante cambios en la configuración del entorno se esperan cambios en la alta dirección, buscando un ajuste con las demandas del mismo. Lo anterior es ejemplificado por Salancik y Pfeffer (1977), al resaltar que antes de la década de los años 50 en el siglo pasado, era común encontrar ingenieros dirigiendo empresas, por la importancia que se daba a los procesos de producción en la época. Cuando la producción fue relegada por el mercadeo, la alta dirección fue reconfigurada y era común encontrar ejecutivos de mercadeo en las juntas directivas y la alta dirección de las empresas.

A pesar de lo anterior, se presenta una contradicción o paradoja del poder. “Por una parte se ha dicho que el poder se deriva de las contingencias que una organización afronta, y que cuando ellas cambian, también lo hacen las bases del poder. Por otra parte se asegura que las subunidades tenderán a usar su poder para influenciar las decisiones organizacionales a su favor, particularmente cuando su propia supervivencia es amenazada” (Salancik y Pfeffer, 1977:17). Lo anterior implica que los grupos adquieren poder inicialmente porque permiten que la organización se

ajuste a las demandas del entorno, pero paradójicamente, una vez en el poder, el grupo en la alta dirección no abandonará la posición que ostenta fácilmente, y utilizará su capacidad para tomar decisiones a favor de sus propios intereses y de la posibilidad de perpetuarse en el uso del poder (Williamson, 1975; Klein, Crawford, y Alchian 1978; Grossman y Hart 1986; Vredenburg y Brender, 1998). Lo anterior causa inercia estructural y genera una desalineación explícita de la organización frente a las exigencias del entorno.

De acuerdo con Hannan y Freeman (1977), las organizaciones se enfrentan a procesos de inercia estructural; esto es, una serie de procesos que generan limitaciones en la habilidad de adaptación de las organizaciones. Entre más fuertes las presiones inerciales ejercidas por estos procesos, menor flexibilidad adaptativa poseen las organizaciones a los cambios en la configuración del entorno. “Las inversiones realizadas por la organización en activos productivos, instalaciones o personal especializado representan costos hundidos que restringen las opciones estratégicas y la capacidad de adaptación de las empresas”. Además, la alta dirección, “a través de las decisiones que toma, puede llevar a que la organización realice inversiones que faciliten su permanencia en el poder” (Shleifer y Vishny, 1989).

Otras presiones inerciales provienen de las restricciones en la información al interior de la organización. Es bien sabido que los flujos de información se diseñan para facilitar herramientas y conocimiento a aquellos que toman las decisiones. Sin embargo, quienes ostentan el poder pueden afectar los flujos de información para conservar el mayor nivel de conocimiento posible sobre las actividades desarrolladas por los diferentes departamentos y subunidades, adquiriendo mayor poder relativo frente a los demás grupos.

En términos generales, los párrafos anteriores permiten inferir que un tiempo prolongado en el poder puede generar comportamientos oportunistas y autointeresados por parte de los miembros de la alta dirección; en el caso de las universidades, por parte del Rector y los miembros de los consejos directivos. En todo caso, aun cuando estos comportamientos no se

presenten, es posible que la universidad termine aislándose de su entorno, desconociendo las demandas y desaprovechando las oportunidades que en él se generan. Por lo tanto, es necesario buscar períodos que permitan el aprendizaje que se espera de los miembros de la alta dirección de las universidades sin perpetuar individuos en el poder.

Finalmente, un aspecto relevante que emerge de las entrevistas realizadas a los altos directivos de las universidades privadas incluidas en la muestra, está relacionado con el control de la gestión como un componente importante del gobierno universitario. De acuerdo con Guzmán y Trujillo (2012), al revisar los principales códigos y manuales de buen gobierno en el ámbito internacional, la gran mayoría no incluye recomendaciones relacionadas con el control de gestión. Incluso, al revisar la estructura del Código País establecido por la Superintendencia Financiera para las empresas que actúan como emisores de títulos valores en la Bolsa de Valores de Colombia, no se encuentran recomendaciones relacionadas con el control de la gestión, o la planeación estratégica, su implementación y seguimiento. De acuerdo con Guzmán y Trujillo (2012), el único documento que presenta recomendaciones al respecto es la “Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia”, que, bajo el módulo de control de gestión, entrega trece recomendaciones o medidas relacionadas con este asunto. Estos autores realizan un análisis sobre este capítulo en particular de la Guía, el cual se reseña a continuación.

La Guía en mención reconoce que tradicionalmente el gobierno corporativo de las sociedades se orienta al diagnóstico de la composición y funcionamiento de los diferentes órganos de gobierno, tales como la Asamblea de Accionistas y la Junta Directiva, de manera independiente. Sin embargo, este documento sugiere realizar una evaluación del funcionamiento articulado de los diferentes mecanismos de gobierno corporativo, lo cual sólo es posible al evaluar el control de la gestión en la empresa.

“El examen del control de la gestión en una compañía define la articulación del gobierno corporativo en la misma. En efecto, una sociedad que mantiene un adecuado control de la gestión de los diferentes órganos sociales, normalmente refleja un sistema de gobierno que funciona de manera organizada y ordenada. Es precisamente en el examen del control de gestión en donde se revelan las posibles inconsistencias del conjunto de pesos y contrapesos que sirven de fundamento a la estructura de gobierno de la compañía” (Superintendencia de Sociedades et ál., 2009: 18).

De acuerdo con lo consignado en la Guía, se pretende diseñar medidas orientadas al fortalecimiento del control de la gestión en las sociedades a las que está dirigido el documento. El objetivo primordial es facilitarle a las sociedades cerradas y de familia la creación de un sistema de control interno para promover y soportar la interacción adecuada entre los diferentes órganos de gobierno, en beneficio del cumplimiento de los objetivos fijados por la empresa. Las recomendaciones pretenden fortalecer y formalizar acciones relacionadas con la planeación estratégica, el seguimiento a la misma, la implementación de correctivos y el análisis de riesgos.

Las tres primeras medidas hacen responsable a la Junta Directiva o, en su defecto, a la Asamblea General de Accionistas, de la aprobación de un plan estratégico que tenga alcances en el mediano plazo, así como de la evaluación de los objetivos estratégicos y de la aprobación del presupuesto a ejecutarse anualmente. De acuerdo con la Guía, una adecuada planeación estratégica y el seguimiento a la misma le permite a las empresas mayor capacidad de adaptación a los cambios en el entorno, ya que facilita la identificación anticipada de aquellos obstáculos que puedan limitar o retrasar el cumplimiento de los objetivos establecidos por la empresa. En este sentido el presupuesto anual constituye una herramienta útil de seguimiento financiero y estratégico en el corto plazo, mientras que los planes y objetivos estratégicos facilitan el diseño de indicadores de gestión sobre el cumplimiento de la estrategia diseñada por la alta dirección.

Las medidas propuestas por la Guía no se limitan a recomendar la formulación y aprobación de planes y objetivos estratégicos, sugieren

además el establecimiento claro de responsabilidades para los funcionarios en relación con el cumplimiento de los objetivos establecidos, y la declaración explícita de la metodología de evaluación sobre el grado de avance en la implementación estratégica, así como los responsables de realizar dicha evaluación. En el proceso de rendición de cuentas que se realiza a la Asamblea General de Accionistas, es tan responsables el gerente encargado de la dirección de la empresa como la Junta Directiva designada por los propietarios para asesorar y supervisar al gerente en el cumplimiento de los objetivos trazados.

Debido a la importancia que tiene el seguimiento al presupuesto, a la implementación del plan estratégico y al cumplimiento de los objetivos, la Guía sugiere a las empresas desarrollar esta actividad a través de un conjunto de medidas incluidas en el módulo de control de gestión. Con lo anterior se pretende generar una cultura de ejecución, ya que algunas empresas realizan ejercicios de planeación estratégica que no se implementan, o que se realizan sólo buscando cumplir con las formalidades exigidas en procesos como los relacionados con las certificaciones de calidad.

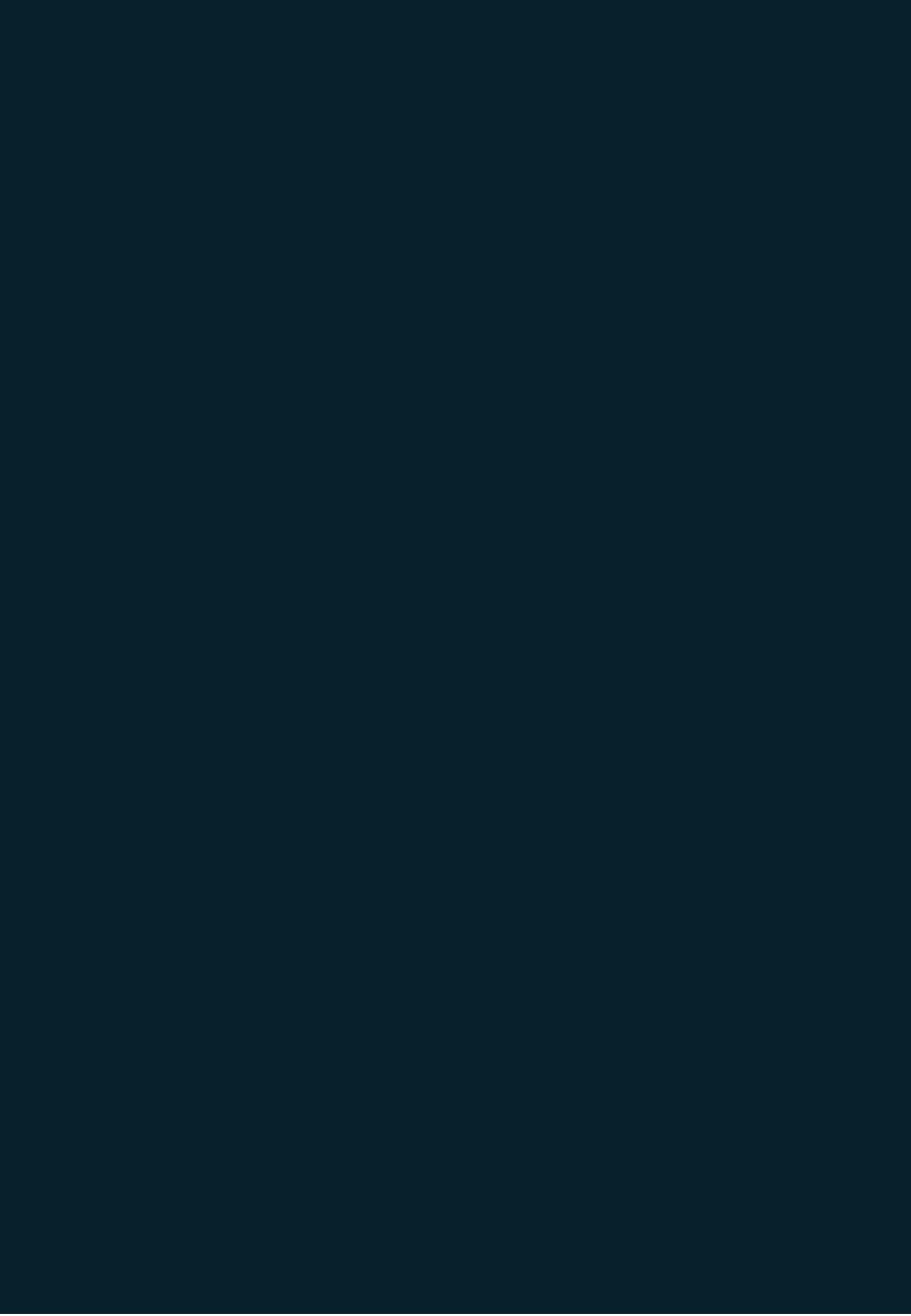
Otro conjunto de medidas en este módulo pretende la identificación de riesgos de incumplimiento de la ley y la regulación interna de la empresa. Los mapas de riesgos legales son una herramienta útil para la alta dirección y las juntas directivas, debido a que permiten establecer claramente la manera en que los diferentes conflictos de interés pueden llevar a la empresa a incurrir en faltas legales si no son gestionados internamente. Por ejemplo, los socios que tienen calidad de administradores en las empresas están inhabilitados para votar, en las asambleas de accionistas, la aprobación de los estados financieros presentados. Esta prohibición está contemplada en el Código de Comercio y pretende evitar que un socio asuma las veces de juez y parte en esta situación específica.

Las medidas restantes en el control de gestión resaltan la importancia de velar por la transparencia y rigurosidad implementadas para la generación de la información contable, la necesidad de promover medidas correctivas para lograr el cumplimiento de los objetivos y planes estraté-

gicos y contar con un conjunto de indicadores de gestión para facilitar el seguimiento a los mismos.

Al contrastar la experiencia de las universidades con los aportes que realiza la “Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia”, es claro que en las universidades se tiene en cuenta el control de la gestión como un asunto de vital importancia para el gobierno universitario. Según los rectores entrevistados, el papel del Consejo Directivo está en definir la estrategia de la organización, y con ella, los objetivos y planes estratégicos, los cuales se constituyen en la principal herramienta para la medición de la gestión en las diferentes unidades o departamentos académicos. De igual manera, es sobre esta planeación que el Rector rinde cuentas a los órganos de gobierno.

La importancia de los ejercicios de planeación para las universidades es reconocida por Hénard y Mitterle (2010), quienes, como se mencionó previamente, reseñan prácticas, principios o códigos de gobierno universitario tomando la experiencia de diversos países, entre ellos Australia, Estados Unidos, Dinamarca, Israel, los Países Bajos, Irlanda, Reino Unido, Canadá y Rusia. Según el trabajo realizado por estos autores, uno de los principales aspectos en el buen gobierno de las universidades alrededor del mundo es la planeación. Este énfasis cobra importancia por la dificultad de alinear las universidades con su misión y la necesidad de realizar una medición continua respecto al cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados. Por lo tanto, según estos autores, el viejo vocabulario de planeación e implementación estratégica ha sido adaptado al contexto de las universidades para articular un marco orientado hacia la planeación y el control.



# CAPÍTULO QUINTO

GOBIERNO Y CONFLICTOS DE INTERÉS  
EN OTRO TIPO DE IES PRIVADAS



## 5.1. Generalidades

Como se mencionó, la Ley 30 de 1992 permite a las personas naturales y jurídicas de derecho privado crear IES, las cuales deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria, facultadas para definir sus órganos de gobierno dentro de sus estatutos. En el capítulo anterior se presentaron las estructuras de gobierno de las universidades privadas incluidas en la muestra para probar que, gracias a la libertad y la autonomía que les otorga la ley, se hacen evidentes las diferencias en las estructuras y conformación de los órganos de gobierno en este tipo de universidades. De igual manera sucede en las demás IES privadas incluidas en la muestra.

Por ejemplo, la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito, define dentro de sus estatutos la estructura orgánica, y determina como órganos de gobierno el Claustro de Electores, el Consejo Directivo, el Rector, y el Consejo Académico. El Claustro de Electores está conformado por cinco clases de miembros: fundadores, benefactores fundadores, adherentes, benefactores y honorarios, de los cuales solamente los fundadores, los benefactores fundadores y los adherentes tienen voz y voto en el Claustro. En la actualidad, este órgano de gobierno está conformado por 26 miembros. Los estatutos establecen, además, que el Claustro debe reunirse por lo menos una vez al año, en octubre, reunión a la que asisten el Rector y el Secretario General con voz pero sin voto. El Presidente del Claustro de Electores se escoge entre los miembros fundadores y adherentes, y debe ejercer también las funciones de Presidente del Consejo Directivo. Además de escoger su Presidente, el Claustro de Electores elige

ocho vocales entre sus miembros fundadores y adherentes como miembros del Consejo Directivo, al revisor fiscal y su suplente, y discute los informes del Consejo Directivo y del revisor fiscal.

De acuerdo con los estatutos de la institución, el Consejo Directivo está conformado por once miembros con voz y voto, entre los que se encuentran el Presidente del Claustro de Electores, los ocho vocales elegidos por ese órgano de gobierno, y un profesor y un estudiante de la Escuela elegidos democráticamente por sus respectivos representados. El Presidente y los vocales asumen sus cargos por períodos de dos años pero pueden ser reelegidos por un número indefinido de períodos. Según lo consignado en los estatutos, aparentemente el profesor y el estudiante no pueden ser reelegidos. El Consejo Directivo debe reunirse con una periodicidad mensual, y puede deliberar con la presencia de mínimo seis de sus miembros. Entre sus funciones está la definición de las políticas generales de la institución; el nombramiento del Rector por un período igual al del Consejo que lo elige; la designación de candidatos presentados por el Rector, a los vicerrectores, al Secretario General y a los decanos; la ratificación o denegación de los nombramientos del personal docente; el estudio de los informes del Rector y del revisor fiscal; la adopción de los presupuestos anuales; la autorización para comprar o vender inmuebles de la institución, previa aprobación del Claustro de Electores, y la expedición de los reglamentos de la Escuela, entre otras.

El Rector está definido por los estatutos como el representante legal y la máxima autoridad académica de la institución; dentro de sus funciones están las de dirigir las actividades de la Escuela; cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Claustro de Electores y del Consejo Directivo y velar porque se cumplan los estatutos y reglamentos; presentar informes semestrales sobre las actividades de la institución y sus estados financieros; presentar los candidatos a vicerrectores, Secretario General y decanos; proponer al Consejo Directivo la ratificación y remoción de los profesores, y someter a la aprobación del Consejo los presupuestos anuales, entre otras. En la Escuela Colombiana de Ingeniería se hace evidente la

existencia de dos órganos o instancias de gobierno a las que responde el Rector, representados por el Claustro de Electores y el Consejo Directivo.

Por otra parte, al analizar los estatutos de la Corporación Universitaria Unitec, se percibe que en esta institución se definen tres instancias a las que rinde cuentas el Rector, al establecer que el gobierno y la administración de la institución están a cargo de los siguientes órganos de gobierno en orden jerárquico: la Asamblea General, el Consejo Superior, la Presidencia y/o Vicepresidencia del Consejo Superior y de la Corporación, la Rectoría, la Secretaría General, las vicerrectorías, el Consejo Académico y los consejos de escuela.

La Asamblea General está definida como el órgano máximo de dirección de la Corporación, integrada por los miembros fundadores y los adherentes, que en la actualidad son doce. La Asamblea General cuenta con un Presidente elegido de entre sus miembros fundadores o adherentes por mayoría de votos y tiene entre sus funciones conocer, evaluar y decidir sobre los informes de gestión y actuación del Presidente y del Rector; elegir, en Asamblea General, siete miembros principales con sus respectivos suplentes para integrar el Consejo Superior, de los cuales por lo menos seis, tanto principales como suplentes, deben ser miembros de la Asamblea General; fijar igualmente los honorarios para los miembros del Consejo Superior; elegir, dentro de los miembros representantes de la Asamblea General designados para integrar el Consejo Superior, al Presidente y al Vicepresidente de dicho organismo; elegir al revisor fiscal y fijar sus honorarios, entre otras.

El Consejo Superior está conformado por nueve miembros con derecho a voz y voto, siete de los cuales son elegidos por la Asamblea General con sus respectivos suplentes, y dos miembros adicionales (representantes de la Comunidad Educativa) elegidos a través del mecanismo de votación popular: un profesor con su suplente y un estudiante con su suplente. Mientras que los miembros del Consejo Superior designados por la Asamblea General tienen un período de dos años a partir de su nombramiento, los miembros representantes de la comunidad educativa son

elegidos por un período de un año. Todos pueden ser reelegidos. Dentro de sus funciones están, entre otras: dirigir la Corporación de acuerdo con las políticas y decisiones emanadas de la Asamblea General; aprobar los objetivos estratégicos y los planes de desarrollo; fijar la estructura orgánica de la Corporación y crear todos los cargos necesarios para establecer su organización académico-administrativa; elegir al Rector, evaluar su gestión, aprobar sus participaciones en eventos en el exterior así como aceptar y decidir sobre su renuncia; aprobar la elección de vicerrectores, de Secretario General y demás personal directivo; crear y reglamentar los comités ejecutivos necesarios para apoyar la gestión de la presidencia de la Corporación, y analizar y aprobar el presupuesto de la institución así como los estados financieros al final del ejercicio.

El Presidente es nombrado por la Asamblea General para un período de dos años, preside el Consejo Superior y es el representante legal de la Corporación. Dentro de sus funciones están, entre otras, velar por el funcionamiento, gestión y buena marcha de la Corporación y del Consejo Superior; presentar al Consejo Superior y a la Asamblea General informes sobre la marcha de la Corporación, presidir los comités de apoyo a la presidencia y mantener informado al Consejo Superior de sus deliberaciones y decisiones.

Los estatutos de Unitec definen al Rector como la primera autoridad académica y ejecutiva de la Corporación, la cual ejerce de acuerdo con los estatutos y directrices de la Asamblea General y del Consejo Superior y es nombrado por un período de dos años. Dentro de sus funciones están, entre otras, las de dirigir la Corporación de acuerdo con sus estatutos y reglamentos, las determinaciones de la Asamblea General, del Consejo Superior y del Presidente de la Corporación; presentar al Presidente de la Corporación el proyecto de presupuesto anual y de programas del plan estratégico, y ejecutarlos una vez el Consejo Superior los haya aprobado; presentar los informes reglamentarios y los requeridos por el Presidente de la Corporación y por el Consejo Superior, y suscribir los convenios interinstitucionales autorizados por el Presidente.

Al analizar lo consignado en los estatutos se hace claro que el Rector actúa sujeto a las disposiciones de la Asamblea General, del Consejo Directivo y del Presidente de la Corporación, quien a su vez preside el Consejo Directivo.

## **5.2. Hallazgos relacionados con el gobierno en otro tipo de IES privadas**

El análisis que se presenta y discute en este aparte se basa en las entrevistas realizadas a los rectores de otro tipo de IES privadas colombianas incluidas en la muestra; es decir, a Roberto Ríos, Rector de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito, y a Carlos Fernando Parra Ferro y Carlos Eduardo Rodríguez, Presidente y Rector respectivamente de la Corporación Universitaria Unitec. La descripción general de este tipo de IES se encuentra en la introducción, específicamente en la sección de descripción de la muestra. Así mismo, en este aparte nuevamente se resaltarán aquellos puntos relevantes para el objeto de estudio, sin señalar a cuál de los entrevistados corresponde la posición que se presenta cuando no se considere necesario o pertinente.

### **GENERALIDADES DEL GOBIERNO EN OTRO TIPO DE IES PRIVADAS**

Los orígenes de estas instituciones tienen una alta incidencia en su estructura de gobierno. Por ejemplo, la Escuela Colombiana de Ingeniería se empezó a gestar por un grupo de académicos pertenecientes a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional a finales de la década de los 60, una época en la que los estudiantes en el ámbito internacional protagonizaron diferentes revueltas, especialmente en Francia durante 1968, donde grupos estudiantiles de izquierda organizaron manifestaciones en contra de la sociedad de consumo. El apoyo a este movimiento se extendió inicialmente a Europa para luego llegar a América. Colombia

no fue la excepción, y estudiantes de la Universidad Nacional organizaban manifestaciones que dificultaban la operación normal de esta IES y que llevaron a profesores de la Facultad de Ingeniería a plantearse la necesidad de crear una institución de alta calidad, dirigida a personas de escasos recursos, en la que se pudieran adelantar las clases sin mayores inconvenientes, con la misma exigencia, responsabilidad y pertinencia que caracterizaban la educación en la Universidad Nacional. Se creó entonces la Escuela Colombiana de Ingeniería con el programa de Ingeniería Civil. Todos los fundadores son ingenieros de la Universidad Nacional, que se habían desempeñado como rectores, vicerrectores, decanos o directores de los programas de pregrado, con una gran experiencia como administradores académicos y como académicos. Además, los fundadores benefactores son personas adineradas que decidieron contribuir económicamente para hacer realidad el proyecto planteado por el grupo de académicos.

Lo anterior genera características particulares en el gobierno de la institución. Para el caso de la Escuela, las decisiones académicas se toman con la participación de representantes de la planta administrativa, en el entendido de que las decisiones académicas tienen repercusiones de carácter administrativo. Por ejemplo, la intensidad horaria de los cursos puede tener implicaciones en la capacidad instalada, y esto no se desconoce, lo que refleja la experiencia de los académicos fundadores en cargos administrativos.

Otra característica en la estructura de gobierno de la Escuela es la histórica baja participación de los estudiantes en los órganos de gobierno. Dado que la institución se creó en respuesta a los problemas ocasionados en la operación normal de la Universidad Nacional por manifestaciones de grupos estudiantiles de izquierda, la Escuela procuró mantenerlos al margen de los órganos de gobierno. Por lo tanto, durante las primeras dos décadas ni el Consejo Directivo ni el Académico contaban con representantes estudiantiles. Sin embargo, en las últimas dos décadas la institución decidió dar lugar a la participación de esta comunidad en los diferentes órganos de gobierno como respuesta a la necesidad de tener

canales de comunicación de doble vía entre el estudiantado y las directivas, y permitirles participar activamente de la construcción de la institución.

Los cambios en los órganos de gobierno anteriormente mencionados también han abierto espacios para la participación de los profesores y de los egresados. Estos últimos están presentes en los comités de carrera, los cuales representan órganos de gobierno a nivel de los programas que se ocupan especialmente por la pertinencia y calidad académica.

La incidencia de los orígenes en la estructura de gobierno se evidencia de igual manera en la Corporación Universitaria Unitec. De acuerdo con las directivas consultadas, el gobierno funciona con apego a los estatutos y las reuniones del Concejo Superior se realizan periódicamente y de la manera más formal posible, lo que implica el levantamiento de actas y el seguimiento a los acuerdos establecidos; a estas reuniones asiste el revisor fiscal, quien no limita su actuar a revisorías de tipo contable, sino que busca garantizar el cumplimiento de la normatividad legal y la establecida al interior de la institución.

También se evidencia una fuerte presencia de los fundadores en la alta dirección de la institución; por ejemplo, la Asamblea General está conformada por doce miembros, y dentro de los estatutos se establece como una de sus funciones el nombramiento de siete miembros principales con sus respectivos suplentes para integrar el Consejo Superior, de los cuales por lo menos seis, tanto principales como suplentes, deben ser miembros de dicha Asamblea. Lo anterior implica que en el Consejo Superior está presente la Asamblea General en pleno. Además, se cuenta con un cargo dentro de la estructura de la organización, el Presidente de la Corporación, el cual es nombrado por la Asamblea General para un período de dos años, preside el Consejo Superior y es el representante legal de la Corporación. El Vicepresidente de la Corporación y el Vicepresidente del Consejo Superior igualmente se escogen por la Asamblea entre los miembros de la misma. El Consejo Superior cuenta además con un delegado en el Consejo Académico.

En respuesta a la reglamentación expedida por el Ministerio de Educación Nacional, en una reforma a los estatutos realizada en el año 2009, la Corporación decidió incluir dentro de sus órganos de gobierno, con excepción de la Asamblea General, un representante de los estudiantes y otro de los profesores. La elección de los representantes de estas comunidades es democrática, y ha contado con una participación entusiasta y nutrida. Para el Rector de Unitec, lo anterior ha servido como un canal de comunicación a través del cual las altas directivas conocen de primera mano las necesidades e inquietudes de la comunidad de profesores y estudiantes. De igual manera, tanto profesores como estudiantes están enterados de las preocupaciones y discusiones que se dan en la alta dirección. Lo anterior ha redundado en un mejoramiento de las relaciones interpersonales y del clima organizacional para la planta administrativa, los profesores y los estudiantes.

Luego de la reforma a los estatutos, la Corporación ha sido exigente con el control de asistencia de los miembros de los órganos de gobierno, pues es posible perder la condición de miembros de la Asamblea General por tres fallas injustificadas consecutivas a las reuniones.

#### **GRUPOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS EN OTRO TIPO DE IES PRIVADAS**

Debido a la alta participación de los fundadores en los órganos de gobierno de este tipo de IES, se preguntó respecto a las ventajas y desventajas que esto conlleva. Lo primero que se evidencia es una alta preocupación de los fundadores porque las IES conserven la filosofía bajo la cual fueron creadas. En este contexto, el conocimiento profundo de las instituciones por parte de quienes hoy conforman los órganos de gobierno, junto con la estabilidad de la que han gozado los miembros que los conforman, representa una garantía de continuidad en la política general y una alineación de las estrategias establecidas con la visión fundacional. Por otro lado, las IES reconocen como debilidad la falta de miembros externos, expertos e independientes en los órganos de gobierno, los cuales podrían asesorar a la institución con su experiencia y desde una perspectiva diferente. Sin

embargo, al respecto, las instituciones cuentan con invitados especiales que consideran pertinentes para la discusión de determinadas propuestas y problemas. Incluso, se hace manifiesta la reflexión respecto a la pertinencia de contar con miembros externos de manera formal y permanente en los órganos de gobierno.

Un aspecto positivo evidenciado en las entrevistas es la conformación de comités que apoyan las decisiones que toman los órganos de gobierno. Tanto en Unitec como en la Escuela se espera que los comités contribuyan a un estudio profundo de aspectos que son trascendentales para la toma de decisiones que se realiza en el Consejo Directivo o Superior. En particular, la Escuela cuenta con tres comités (administrativo y financiero, académico e institucional), conformado cada uno por tres de los nueve miembros que hacen parte del Consejo Directivo. Los proyectos presentados a este órgano de gobierno son asignados a uno o más comités para que se estudien las implicaciones de los mismos y se presenten informes que alimenten las discusiones para la toma de decisiones.

El reconocimiento de los egresados como un grupo de interés relevante y que puede contribuir al desarrollo de la organización se hace evidente. Por ejemplo, en la Escuela Colombiana de Ingeniería el presidente de la Asociación de Egresados participa en el Consejo Académico. Además, tienen como costumbre invitar un egresado más para que contribuya con su experiencia en los debates que se dan en este órgano de gobierno, aun cuando lo anterior no está contemplado formalmente. Por otra parte, los egresados participan en los comités de carrera, en donde se discuten particularidades académicas de cada programa.

El valor que se da al egresado en esta institución se percibe de diferentes maneras. Primero, se trabaja activamente en mantener un contacto con este grupo de interés, convocándolos a actividades anuales de integración y actualización sin costo, además de permitirles participar en la vida de la institución con propuestas de diseño de las instalaciones. La alta dirección evita incluso involucrarse en proyectos de consultoría que,

desde su punto de vista, pueden realizar los egresados. Lo anterior para evitar conflictos de intereses y permitirles ocupar un lugar en la sociedad.

El grupo de investigadores a cargo de este proyecto percibe potenciales conflictos de interés en las estructuras de gobierno de este tipo de IES. Por ejemplo, estructuras de gobierno colegiado y académico, como en el caso de la Escuela, pueden generar ventajas y desventajas, ya que los miembros del Claustro de Electores representan el máximo órgano de dirección, y de manera indirecta supervisan y asesoran al Rector, pero a la vez pueden depender del Rector al ser profesores, decanos o vicerrectores. De una parte, se genera un ambiente de respeto por las posiciones que presentan uno y otro directivo en las discusiones relacionadas con el gobierno de la institución; sin embargo, de otra, puede viciar las relaciones, mitigando el poder de supervisión que tienen los máximos órganos de gobierno y la independencia del Rector en casos específicos de desacuerdo con uno u otro miembro.

Por otra parte, la Corporación Universitaria Unitec se percibe como una institución transparente, en donde existe preocupación por el aseguramiento de la calidad y el respeto por las normas establecidas tanto al interior como al exterior de la institución. Además, la alta participación de los miembros de la familia del fundador en los órganos de gobierno puede atribuirse al deseo de la familia de preservar el legado del fundador y mantener la filosofía de la institución. Al preguntar al Presidente de la Corporación sobre conflictos de intereses entre los miembros de la Asamblea, asegura que el alto número de miembros familiares en la misma facilita los acuerdos tomando como base la ideología establecida por el fundador.

Sin embargo, esta alta concentración de poder puede convertirse en una debilidad de diferentes maneras: primero, puede llevar a una desalineación estratégica de la institución frente a las demandas del entorno; además, ante relevos generacionales con ideologías diferentes a las fundacionales, puede otorgar el poder necesario para destruir antes que preservar el legado del fundador, y, finalmente, la persecución de beneficios privados

monetarios y no monetarios de parte de aquellos que ostentan el poder se puede convertir en un riesgo potencial. Lo anterior no se percibe en Unitec, una organización en la que los mismos estatutos establecen que la calidad de miembros de la Asamblea General no da derecho a derivar beneficios económicos del patrimonio o las rentas de la institución. Además, la familia detrás de la institución cuenta con un Protocolo Familiar que regula las relaciones y el involucramiento familiar en la Corporación, procurando mitigar los conflictos de intereses que puedan presentarse. Sin embargo, en otras instituciones en las que no exista esta claridad al respecto se pueden presentar situaciones no deseables, dentro del carácter que tienen las IES en el país como organizaciones sin ánimo de lucro.

En la Escuela Colombiana de Ingeniería se percibe, de igual manera, una preocupación por preservar la ideología bajo la cual fue fundada la institución. Sin embargo, aún no está preparado el relevo generacional, debido a la alta estabilidad que han tenido las personas que ocupan los puestos en los órganos de gobierno. Para mitigar el riesgo de una eventual separación de los principios fundacionales se han diseñado programas de desarrollo profesoral, con el fin de contar en el futuro con una masa crítica que pueda reemplazar a los actuales miembros de los órganos de gobierno. Para ello, la Escuela apoya el desarrollo de sus profesores con becas generosas para la formación a nivel de maestría en Colombia o en el exterior. No se ofrecen becas para formación doctoral porque se espera que los proyectos de investigación de los profesores sean lo suficientemente procedentes como para conseguirlas o financiarlas. Además, los procesos de selección son rigurosos, de forma que el funcionario que llega a la institución conoce su filosofía y se vincula solo si se identifica con la misma. Por eso, solo a partir del cuarto año de vinculación se ofrece a los profesores el contrato a término indefinido.

#### **RENDICIÓN DE CUENTAS EN OTRO TIPO DE IES PRIVADAS**

Al preguntar sobre los procesos de rendición de cuentas al interior de estas IES, las directivas de Unitec aseguran que entienden que los órganos

a los que formalmente se rinde cuentas en la institución están representados por el Consejo Superior y la Asamblea General, y de manera externa se rinde cuentas al Ministerio de Educación Nacional. Internamente se presentan informes de gestión a los órganos de gobierno mencionados. En Unitec no se realizan reuniones con la comunidad académica en general para presentación de informes de gestión de manera formal. El Rector asegura que los informes de gestión que se discuten en el Consejo Superior quedan a disposición de los representantes de profesores y estudiantes, y que ellos son los llamados a divulgar esta información a sus respectivos representados. Actualmente el informe de gestión anual no está disponible en la página de internet pero se está pensando divulgarlo por este medio en el corto plazo.

En la Escuela Colombiana de Ingeniería se desarrolla un proceso de rendición de cuentas formal en el que la institución presenta los informes que requiere el Ministerio de Educación Nacional; el Rector presenta informes al Consejo Directivo y, de igual manera, el Consejo Directivo presenta informes de gestión al Cuerpo de Electores. La anterior representa una buena práctica de gobierno, ya que la mayoría de consejos directivos o superiores no tienen como costumbre elaborar informes de gestión. Además, las actas de las reuniones del Consejo Directivo, una vez aprobadas, se envían a los miembros del Claustro de Electores para mantenerlos informados. Desde el punto de vista de rendición de cuentas informal, el Rector afirma que una persona en su posición está continuamente efectuando rendición de cuentas. En la Escuela se realizan reuniones con egresados, estudiantes y profesores, en las que se socializan los logros y retos identificados por la alta dirección.

### **CONTROL DE GESTIÓN**

El control de la gestión es trascendental para las IES privadas. Por ejemplo, en la Escuela Colombiana de Ingeniería se cuenta con un plan de desarrollo a diez años (2010-2020), trabajado por la administración, aprobado por el Consejo Directivo, y que constituye la política general de

desarrollo de la institución, en donde se definen temas puntuales como el desarrollo esperado en la planta física, resultados esperados en investigación y en la evolución de los programas de pregrado, entre otros. De allí se derivan proyectos específicos como el desarrollo de nuevas bibliotecas o de nuevos laboratorios. Lo anterior permite identificar además las necesidades financieras para cumplir con los objetivos trazados, y genera una política de austeridad en el gasto y administración eficiente de recursos. Es necesario resaltar que para cumplir con el plan de desarrollo a diez años se presentan planes de acción anuales, que son aprobados por el Consejo Directivo, en donde se definen las actividades, los costos, el tiempo y los recursos humanos necesarios para llevarlo a cabo. Lo anterior implica además una continua rendición de cuentas al Consejo Directivo sobre el cumplimiento de lo definido en los planes de acción y en el plan de desarrollo. Para la Escuela, el seguimiento a los planes de acción permite avanzar de manera paulatina en el cumplimiento del plan decenal de desarrollo.

En el caso de Unitec se evidencia una preocupación por el aseguramiento de la calidad en dos aspectos: el administrativo y el académico. Respecto al administrativo, cuentan con un sistema que se orienta a asegurar la calidad en el desarrollo de los procedimientos y el cumplimiento de las normas al interior de la organización. Al momento de realizar la entrevista en la institución, Unitec se encontraba recibiendo la visita del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC) para el desarrollo de una auditoría, la cual proporciona sugerencias y ayuda a implementar los cambios necesarios para obtener la certificación ISO 9001. Respecto a la parte académica, la Corporación está trabajando en el diseño de un proceso de autoevaluación, buscando adelantar en el futuro un proceso de acreditación institucional.

#### **CAMBIOS PROPUESTOS AL SISTEMA DE GOBIERNO DESDE OTRO TIPO DE IES PRIVADAS**

Al preguntar sobre los cambios que se pueden implementar a nivel general para las IES en Colombia, relacionados específicamente con el

gobierno de las instituciones, el Rector de la Escuela invita a buscar mecanismos que permitan la participación en los órganos de dirección de puntos de vista externos a la institución, incluido el sector productivo. Sin embargo, en su concepto, cada institución debe buscar la forma de implementar este cambio, puesto que cada una posee características muy diferentes; esto les permitirá, entre otros beneficios, generar una mejor relación entre las IES y las empresas, a la vez que se convierte en una ayuda para el establecimiento de programas de colaboración conjuntos y para el desarrollo de investigación aplicada.

Otro tema que considera fundamental la Escuela es el desarrollo de ejercicios prospectivos relativos a la evolución de la sociedad y a las demandas de la misma con respecto a la educación superior. Si una universidad ofrece un programa de administración, debería reflexionar constantemente sobre cómo se va a desarrollar el ejercicio de la profesión en cinco, diez, o veinte años, y que esperará el sector productivo de los egresados en ese horizonte de tiempo, para, de esa manera, orientar el desarrollo de la institución. Tener un norte claro para las IES les permite aprovechar e invertir de mejor manera los recursos. Según Roberto Ríos, Rector de la Escuela, los problemas son generalmente los mismos, pero las soluciones, a través de la innovación, pueden cambiar y ser cada vez más efectivas. La pertinencia y la contribución de las IES a la sociedad deben hacer parte de la reflexión constante al interior de las mismas.

Al preguntar por el establecimiento de unos mínimos de gobierno por parte del Ministerio de Educación Nacional, Carlos Eduardo Rodríguez, Rector de Unitec, afirma que no lo considera necesario ni apropiado, teniendo en cuenta el principio de autonomía propio de las IES. Para él la capacidad de definir las estructuras de gobierno de cada institución garantiza la gobernabilidad de la misma. En su concepto, esta es una tarea que debe llevarse a cabo a nivel de cada IES.

### **5.3. Reflexión sobre el gobierno en otro tipo de IES privadas**

Luego de analizar las entrevistas realizadas a los rectores de otro tipo de IES privadas incluidas en la muestra, se hace evidente la preocupación de los fundadores por conservar el poder dentro de la estructura de gobierno. Esto se identificó igualmente en el capítulo cuarto, donde se analizaron las universidades privadas, y se concluyó que una característica del gobierno en estas universidades lo representa el deseo de los fundadores de retener el control. La concentración de los consejos directivos en las personas naturales o jurídicas que crearon las universidades se hizo evidente. Los consejos invitan expertos que los asesoren en diferentes temas, los cuales participan con voz pero sin voto. Además, existe una representación de profesores y estudiantes que obedece a las exigencias de ley, pero que antes de la década de los 90 no era común en esas universidades.

Lo anterior ha sido estudiado en la literatura de gobierno corporativo, especialmente en el caso de las empresas familiares. Los planteamientos allí presentados sirven para analizar las razones y los potenciales riesgos de este tipo de estructuras de gobierno en el caso de las IES colombianas.

El control que las familias fundadoras ejercen sobre sus empresas encuentra aportes teóricos a favor y en contra. Autores como James (1999) aseguran que las familias administran sus empresas tomando decisiones con un horizonte de largo plazo evitando el afán por obtener resultados de corto plazo. Los problemas que emergen de una visión cortoplacista en la alta gerencia son reseñados por Stein (1988, 1989) bajo el concepto de miopía gerencial. Para James, los vínculos, la lealtad y la estabilidad familiares, son razones suficientes para garantizar una toma de decisiones racional, orientada hacia el éxito y la supervivencia de las firmas por parte de los gerentes familiares.

Además, algunos autores, como Ferguson (1998) y Burkart, Panunzi y Shleifer (2003), aseguran que las relaciones familiares funcionan como un sustituto de las estructuras legales débiles en la preservación de la

riqueza y el legado familiar. La expansión histórica de las operaciones de los negocios de familia hacia países y regiones apartados, y con pocas posibilidades de comunicación en el pasado, fue posible debido básicamente a la lealtad y confianza que generan los vínculos familiares, las cuales se pierden al contratar gerentes externos a la familia.

Por otra parte, Bertrand y Schoar (2006) aseguran que el capital humano puede ser otra de las razones para la prevalencia de las empresas familiares. Lo anterior puede ser cierto cuando la transmisión del conocimiento de la empresa es más fácil entre el fundador y los herederos que entre el fundador y un externo. Según estos autores, un miembro de la familia puede recibir capacitación y exposición a los asuntos de la empresa familiar, incluso antes de vincularse formalmente a la misma. Las discusiones que se dan en casa, o el acompañamiento de los padres a la empresa, generan este tipo de situaciones, que no están disponibles para externos.

Adaptando estos aportes al caso particular de las IES, un alto control en manos de los fundadores puede garantizar una visión de largo plazo, en la que se defiendan los principios fundacionales, sin caer en el afán de mostrar resultados de corto plazo respecto al resultado e impacto generado por la institución. Además, el involucramiento de la familia del fundador seguramente permitirá un proceso de expansión preservando los recursos de la institución, debido a la lealtad y confianza que generan los vínculos familiares. Seguramente los hijos y familiares de los fundadores conocen de primera mano la filosofía del fundador o fundadores de la institución y pueden defender el legado que los mismos quisieron dejar a la sociedad a través de la creación de la IES.

Sin embargo, en la literatura de gobierno corporativo se presentan por igual posiciones en contra del control familiar en las empresas. Bertrand y Schoar (2006) realizan un análisis de las empresas familiares bajo un enfoque cultural, y aseguran que fuertes valores familiares pueden llevar a las organizaciones a permanecer de manera ineficiente bajo el control familiar. Lo primero es que una cultura basada en vínculos familiares

fuertes puede dar origen al nepotismo, debido a que los puestos directivos claves pueden ser escogidos entre los miembros familiares en lugar de realizar procesos de selección para contar con directivos más talentosos disponibles en el mercado laboral.

Lo segundo es que las creencias culturales pueden generar el deseo de construir un legado familiar, y por lo tanto, infundir el deseo de asegurar el control familiar a toda costa. Lo anterior puede derivar en perder oportunidades de expansión o fusiones con otras firmas, evitando la entrada de capital externo y la necesidad de compartir el control bajo estos escenarios. Por lo tanto, el control familiar que en las primeras etapas de la empresa puede ser la clave del éxito y consolidación de la empresa, con el tiempo puede terminar convirtiéndose en la razón de su decline.

González, Guzmán, Trujillo y Pombo (2011) realizan una revisión a la literatura en la que reseñan diferentes trabajos que demuestran que las familias buscan retener el control de sus empresas. Por ejemplo, Allen y Panian (1982) utilizan una muestra conformada por las grandes corporaciones en los Estados Unidos y encuentran que, en el caso de las empresas controladas por familias, estas últimas pueden estar dispuestas a sacrificar algún grado de rentabilidad corporativa en orden a retener el control de la firma. DeAngelo y DeAngelo (1985), La Porta et ál. (1999), Claessens et ál. (2000) y Faccio y Lang (2002), son algunos de los estudios que han encontrado que, tanto en Estados Unidos como en diferentes países europeos, un porcentaje importante de las empresas es controlado por las familias fundadoras, que existe una separación entre los derechos a voto y los derechos sobre los flujos de caja, y que esto se logra especialmente a partir del uso de múltiples clases de acciones, estructuras piramidales y propiedad cruzada.

Debido a esta predominancia del control familiar demostrada por diversos estudios, surge el siguiente cuestionamiento ¿por qué a las familias les interesa conservar el control sobre la empresa? De acuerdo con Volpin (2002), la presencia de un gran accionista reduce la discreción gerencial pero incrementa la probabilidad del conflicto potencial entre

el accionista controlante y los minoritarios. Es decir, el control familiar genera unos beneficios compartidos que disfrutan todos los grupos de interés de la empresa, ya que se tiene un mayor control sobre las políticas y el actuar de la alta gerencia. Sin embargo, a la vez se generan escenarios en los que aquellos en el control pueden derivar beneficios privados del control que ejercen.

Almeida y Wolfenzon (2006) presentan un modelo teórico que permite entender las razones por las cuales los grupos de empresas familiares utilizan las pirámides como estructuras de propiedad. Los autores suponen en su modelo que las familias pueden extraer beneficios privados de las empresas que controlan y que en el tiempo los grupos familiares fundan nuevas empresas. La utilización de una estructura de propiedad piramidal en las nuevas empresas que se adhieren al grupo familiar le permite a la familia utilizar todas las utilidades retenidas de la empresa original, aun cuando estas sean compartidas con otros accionistas, y aumentar el control que tiene sobre los recursos financieros y las empresas, lo que lleva a un incremento en los beneficios privados del control ejercido.

Villalonga y Amit (2009) conforman una muestra de empresas familiares estadounidenses, por lo menos de segunda generación, y encuentran que las familias fundadoras son los únicos bloques controlantes cuyos derechos de control exceden en promedio sus derechos de flujos de caja. Además, el control familiar se amplía frecuentemente a través de una representación en exceso en la Junta Directiva y a través de la presencia de un miembro familiar como gerente de la empresa o presidente de la Junta Directiva. Los resultados de estos autores indican que las acciones comunes de dos clases y una representación desproporcional en la Junta Directiva tienen un impacto negativo sobre el desempeño de las empresas.

Helwege y Packer (2009) buscan determinar por qué las familias permanecen con propiedad privada y evitan emitir acciones en la bolsa. Los autores encuentran que la relativa escasez o abundancia de oportunidades de crecimiento no es el determinante principal para que las firmas permanezcan privadas o se vuelvan públicas en los Estados Unidos. Para ellos,

en cambio, mantener los beneficios privados del control es el factor más importante detrás del sorprendente número de empresas grandes privadas.

Estos aportes resaltan los beneficios privados derivados del control como uno de los principales motivos detrás del deseo de las familias de controlar las decisiones que se toman en las empresas que han sido creadas por ellas. Al tomar estos aportes teóricos para analizar el caso de las IES colombianas, se hace evidente un potencial riesgo en la concentración del gobierno en unos pocos actores, junto con bajos niveles de exigencia en la revelación de información relacionada financiera y no financiera. Como se mencionó en el capítulo primero, la extracción de riqueza y la obtención de beneficios privados se puede llevar a cabo a través de diferentes métodos, como por ejemplo, altos salarios obtenidos por los controlantes que participan en la alta dirección, o precios de negociación de bienes de las organizaciones inferiores a los precios de mercado y que favorecen a quienes ostentan mayor poder en la empresa. Johnson, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2000) crearon el término *tunneling* para describir la transferencia de los activos y las utilidades fuera de las empresas para el beneficio de aquellos que las controlan. En su artículo aseguran que aún en países desarrollados el *tunneling* puede ser sustancial y la mayoría del mismo permitido por los marcos legales.

Como se mencionó en la metodología, la escogencia de las IES que sirven de ejemplo para este estudio sigue la visión de Pettigrew (1990), incluyendo aquellas unidades de análisis con mayor progreso, alto desempeño, más experiencia y mejores sistemas de implementación de políticas, con el fin de obtener casos que sirvan de punto de referencia para otras IES en el país. Por lo tanto, universidades y otro tipo de IES privadas como la Universidad del Norte de Barranquilla, la Universidad ICESI, la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Universidad del Rosario, la Escuela Colombia de Ingeniería y la Corporación Universitaria Unitec, son instituciones con prestigio en el país (cada una dentro del segmento de población que abarcan y de acuerdo con los programas que ofrecen), y las entrevistas y el trabajo de campo desarrollado evidencian transparencia y buenas prácticas de gobierno. Sin embargo, la preocupación está en el

alto número de IES privadas en el país y la poca supervisión que se realiza a las mismas para mitigar problemas como los aquí mencionados.

Otro aspecto que surge de las entrevistas realizadas es la invitación a realizar ejercicios prospectivos, como un elemento que puede mejorar el gobierno de las IES. La prospectiva es una disciplina que apoya los procesos de formulación estratégica. El principal exponente de la prospectiva estratégica es el profesor francés Michel Godet. De los planteamientos ofrecidos por Godet (1995) puede inferirse que el pensamiento de la prospectiva está enmarcado por las escuelas voluntaristas bajo las cuales el futuro, antes que preverse, se construye. Para los prospectivistas, en la construcción de un futuro son inevitables las cuestiones del azar y la influencia de la necesidad sobre las acciones de los hombres. Por ende, la prospectiva busca mitigar la incertidumbre, apoyando el proceso de toma de decisiones en busca del futuro deseado.

Respecto a la preactividad y proactividad, Godet asegura que la primera pretende anticiparse a las amenazas y la segunda busca provocar cambios favorables, desarrollando acciones que modifiquen las condiciones del entorno. Para lo anterior es necesario establecer las dinámicas de cambio del objeto en estudio, identificando las variables y los actores que lo propician e influyen en el mismo. Este es un paso necesario para determinar los escenarios de futuro realizables y el deseable. Un escenario de futuro es una previsión basada en el pasado y en cierto número de hipótesis respecto al futuro, y constituye una apreciación del mismo. La construcción de escenarios de futuro implica describir situaciones futuras, así como los eventos necesarios para la realización de las mismas. De estos escenarios, en un proceso de planeación, la alta dirección escoge el deseable, denominado por Godet como el escenario apuesta.

Por lo tanto, la prospectiva puede definirse como una disciplina que explora el futuro desde una perspectiva preactiva y proactiva, establece las dinámicas del cambio en el objeto en estudio, diseña escenarios de futuro posibles y elabora esquemas básicos de estrategia para la construcción de escenarios apuesta.

La sugerencia sobre la necesidad de realizar ejercicios prospectivos por parte de las IES en el país es una invitación más a utilizar técnicas que permitan desarrollar ejercicios de planeación, implementación y control sobre la estrategia de las instituciones. Esta propuesta está alineada con la importancia que otorgan las IES privadas a los procesos de planeación, como un punto de partida para la definición de objetivos estratégicos a los cuales debe hacerseles estricto seguimiento.





# CAPÍTULO SEXTO

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Los resultados presentados en este libro se obtienen luego de la ejecución de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación Nacional y planteado por investigadores del CESA (autores del mismo), buscando responder el siguiente interrogante: ¿Cómo se concibe el gobierno corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia y cuál es el estado actual de las prácticas de gobierno al interior de las mismas? Como se discutió en la introducción, los resultados se obtienen por medio del análisis realizado a la información tomada de documentos publicados por las IES incluidas en la muestra, y a través de la realización de entrevistas a miembros de la alta dirección de las mismas, las cuales cubrieron las siguientes temáticas: i. Concepción del gobierno universitario de manera general y para la institución en particular; ii. Proceso de toma de decisiones y actores involucrados en el mismo; iii. Proceso de revelación de la información de la institución hacia los diferentes grupos de interés; iv. Conflictos de interés que emergen dentro de las estructuras de gobierno y en la institución en general; v. Fortalezas y debilidades del ejercicio del poder y gobierno universitario actual de la institución; vi. Proceso de control de la gestión, y vii. Recomendaciones relacionadas con el gobierno para las IES en Colombia.

Por lo tanto, aun cuando la OECD adopta una definición de gobierno de la educación superior que comprende las estructuras, relaciones y procesos a través de los cuales, tanto a nivel nacional como institucional, se desarrollan, implementan y revisan las políticas para la educación terciaria, este estudio se desarrolla principalmente a nivel micro o institucional, y no a nivel nacional, aun cuando reconoce los diferentes niveles que comprende el gobierno en las IES (micro, meso y macro). El énfasis particular está en las estructuras y relaciones formales e informales que

dirigen e influncian el comportamiento de las instituciones, así como en los procesos de rendición de cuentas.

Las reflexiones que se han llevado a cabo respecto al gobierno en la educación superior se han enfocado en el nivel macro; es decir, en el gobierno del sistema de educación superior establecido al interior de cada país, y muy pocos se han centrado en el gobierno a nivel micro o institucional. Un trabajo que vale la pena resaltar es el informe realizado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA, 2011) sobre Educación Superior en Iberoamérica. Los editores, Brunner y Ferrara, consolidan informes de diferentes académicos en países iberoamericanos, y ofrecen información y análisis relacionados con los desafíos que afrontan estos países, la plataforma institucional, la planta docente, el financiamiento de la educación superior, gobierno y gestión, y aseguramiento de la calidad, entre otros asuntos. El estudio presenta información sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, España y Portugal, lo que representa 16 países.

Al revisar el aparte de gobierno y gestión se encuentra algo de información sobre la organización del sistema de educación superior a nivel país y a nivel micro. Por ejemplo, en el caso colombiano, a nivel macro se presentan apartes de la Ley 30 de 1992, como marco regulatorio para la gestión del sistema de educación superior. Además, se afirma que en el marco de la normatividad el Ministerio de Educación Superior es la autoridad máxima inmediata de administración y gestión del sistema, y ejerce esta tarea por medio del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), organismo del gobierno nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. Se especifica cómo está conformado el CESU. Además, se menciona la existencia del Instituto Colombiano para el Fomento y Control de la Educación Superior (ICFES), y se reconoce el papel del CESU y el ICFES como comités asesores, considerados por la Ley 30 de 1992 espacios permanentes de reflexión para el estudio y

sugerencia de políticas apropiadas que permitan el logro de los objetivos de la educación superior.

Se aclara además que la intervención del Estado desde 1992 se hace a través de cuatro mecanismos claros: 1. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) y de los procesos de acreditación de alta calidad agenciados por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); 2. La aplicación y resultado de las pruebas Saber Pro, antes conocidas como Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES), que se aplican al terminar la carrera a todos los estudiantes de pregrado y de los Exámenes de Estado (ICFES) que se aplican al ingreso a la educación superior; 3. La información que brindan el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el Observatorio Laboral y el Sistema para Aprender la Deserción de la Educación superior (SPADIES). De acuerdo con el informe CINDA, estos posibilitan ver y analizar el comportamiento de la oferta educativa de la que dispone el país y, en parte, su eficiencia, y 4. Para el seguimiento de la gestión financiera de las instituciones, las mismas están obligadas por ley a enviar la información correspondiente al Ministerio de Educación Nacional.

Respecto a la información ofrecida con relación al gobierno a nivel micro, el informe destaca la existencia de 32 universidades oficiales y la estructura mínima de gobierno que la ley define para ellas. Señala el peso de la comunidad académica, el desacuerdo que se percibe entre los cuerpos académico y administrativo, y algunos aspectos adicionales. En relación con el sector privado en Colombia, un informe realizado por el Cárdenas y Gutiérrez (2004) para el ICFES determinó limitaciones en aspectos jurídicos asociados a la actualización y contenido de sus estatutos y, específicamente, la carencia de un régimen de inhabilidades para los miembros de sus consejos directivos o superiores, o asociados con el contenido de sus regímenes de docentes y estudiantes. De igual manera, el informe resalta problemas en relación con el manejo financiero y la contratación, el pago y liquidación de los docentes, y limitaciones en algunas de ellas referentes a la acreditación y rendimiento de cuentas. Respecto a los órganos de gobierno destaca, para el año 2001, la falta de representación

democrática de profesores y estudiantes en los mismos, y la escasez de procedimientos de elección y conformación de los órganos de gobierno. Los colaboradores en el informe presentado por CINDA (2011) aseguran que hasta el año 2010 no existían estudios actualizados relacionados con estos aspectos de la gestión en el sector privado en Colombia.

Lo anterior demuestra, por una parte, la importancia de este tema en la actualidad, y por otra, la necesidad de ahondar en el gobierno de las IES a nivel institucional en el país, dada la falta de profundidad en la información disponible hasta el momento. Es aquí donde cobran importancia los resultados del estudio presentados en este libro. A continuación se resaltan y sintetizan las sugerencias presentadas por los rectores entrevistados así como las reflexiones realizadas en cada capítulo, y luego se presenta una posición personal de los autores en relación con la pertinencia del establecimiento de unos mínimos de gobierno corporativo.

## **6.1. Consejos directivos o superiores**

Una constante en todas las entrevistas realizadas, independientemente del tipo de IES (oficiales o privadas, reconocidas o no como universidades) está en las recomendaciones y preocupaciones relacionadas con los consejos directivos, sus integrantes, sus funciones y su independencia, entre otros.

### **PERFILES PARA LOS CARGOS DE ALTA DIRECCIÓN Y PARA LOS MIEMBROS DE CONSEJOS**

Las funciones asignadas a la alta dirección y a los consejos directivos o superiores resultan críticas para el desempeño de las IES, el manejo eficiente de los recursos que tienen a disposición, la consolidación de estas instituciones y el impacto que generan en la sociedad. Por lo tanto, una clara definición de los perfiles de aquellos cargos determinantes para el

éxito de las IES constituye una necesidad apremiante: es necesario profesionalizar aún más la administración de la educación superior en Colombia. La definición de perfiles para estos cargos puede establecer unos mínimos respecto a la formación específica para la administración de las IES, así como reclamar una experiencia que garantice un conocimiento profundo de las necesidades del sector y de las actividades que debe desarrollar cada IES para cumplir con su objeto social.

Es necesario tener claridad respecto a los mínimos que deben satisfacer los perfiles de los aspirantes a cargos de dirección en las IES, tanto en el caso de los miembros de los máximos órganos de gobierno, como en el de los rectores y vicerrectores, para poder contar con un conocimiento claro del sistema de educación superior, pero además para garantizar experiencia, juicio moral y capacidad de asesorar, evaluar y discernir respecto a asuntos trascendentales en las IES.

Además, en relación con el perfil que deben cumplir los representantes de estudiantes y profesores, es necesario definir unos mínimos que garanticen excelencia académica y profesional lo cual permitirá el establecimiento de una democracia más calificada y llevará a reemplazar elementos políticos de carácter nocivo por elementos meritocráticos.

#### **CAPACITACIÓN PARA LOS DIRECTORES O MIEMBROS DE LOS CONSEJOS**

Se percibe en general un desconocimiento respecto a las implicaciones que tiene el ser miembro del máximo órgano de dirección, por lo que se resalta la necesidad de establecer un plan de capacitación cuya certificación sea necesaria para posicionarse en los cargos dentro de los órganos de gobierno. Esta capacitación debe realizarse a dos niveles: uno general, que permita al miembro de Consejo Directivo o Superior recién nombrado conocer, entre otros, el funcionamiento del sistema de educación superior en Colombia, las tendencias en el ámbito internacional, las funciones inherentes a los máximos órganos de dirección, los tipos de gobierno universitario y corporativo, el régimen de incompatibilidades e

inhabilidades, especialmente en el caso de las IES oficiales, las responsabilidades ante la ley y el conflicto de intereses; y otro institucional, en donde se presente, entre otros, la historia de la IES, sus órganos de gobierno, sus estatutos e historia, el plan estratégico, y los desafíos y amenazas. Algunas IES incluidas en la muestra realizan este ejercicio, pero en la mayoría de los casos se sugiere el establecimiento de certificaciones formales, velando por el buen funcionamiento de los órganos de gobierno y la efectividad de las reuniones que se llevan a cabo.

### **RESPONSABILIDADES LEGALES Y MORALES DE LOS DIRECTORES**

El marco regulatorio debe hacer explícitas las obligaciones legales que asumen los miembros de los diferentes órganos de gobierno en las IES, sean estas oficiales o privadas. Lo anterior para garantizar que los derechos que se adquieren al ser miembro de un órgano de gobierno tengan su contrapeso en los deberes asociados, delimitados claramente por la ley. Un ejemplo particular consiste en crear de mecanismos y obligaciones para que los representantes de estudiantes, profesores y egresados establezcan una comunicación constante con las personas a quienes representan; otro radica en hacer explícita la necesidad de velar por los intereses de la institución, antes que por intereses particulares.

A nivel institucional se pueden tomar acciones al respecto, por ejemplo, la creación de un reglamento para los órganos de gobierno en donde se hagan explícitas las funciones, incompatibilidades e inhabilidades, y se determinen claramente las normas relacionadas con los conflictos de intereses pues, como se mencionó, para las IES es de suma importancia la definición de incompatibilidades e inhabilidades para los miembros de los órganos de gobierno. Además, se deben establecer mecanismos que permitan evaluar el desempeño de los consejos superiores y comunicar dicho desempeño a través de los mecanismos establecidos para la rendición de cuentas de la institución lo que implica, a su vez, una clara definición de las responsabilidades legales que asumen los miembros de los órganos de gobierno. Los consejos superiores pueden funcionar de una manera más

expedita si cuentan con un código de ética y un manual de conflictos de intereses puesto que contar con documentos claros que limiten y regulen la participación de los diferentes miembros del consejo en las discusiones que se adelantan y en las decisiones que se toman, favorece la toma de decisiones en las instituciones oficiales como en las privadas.

### CONFORMACIÓN E INDEPENDENCIA DE LOS CONSEJOS

En las reflexiones presentadas en los capítulos previos se discutió respecto a los aportes teóricos que resaltan la importancia de la conformación, y especialmente de la independencia de las juntas directivas en el sector empresarial. Fama (1980) asegura que la Junta Directiva debe estar conformada por miembros de la alta dirección (internos) y por miembros externos e independientes: árbitros profesionales sin vínculos laborales con la empresa y con ninguna relación con los accionistas, que se encarguen de supervisar y estimular la competencia entre los altos ejecutivos de la empresa. Fama y Jensen (1983) afirman que la Junta Directiva debe estar conformada por profesionales expertos para facilitar la toma de decisiones, contar con miembros internos, facilitar el flujo de información desde la empresa hacia la junta y tener un número de miembros externos que supere a el número de internos para que puedan fungir como árbitros en la toma de decisiones. De igual manera, se resaltan los aportes de trabajos de investigación empíricos que han encontrado una relación positiva entre el desempeño de las empresas y la independencia de sus juntas directivas.

Sin embargo, esta es una preocupación que no se limita al sector empresarial, sino que hace parte de las discusiones y la regulación que se ha dado en los sistemas de educación superior en el ámbito global. Hénard y Mitterle (2010), analizando la experiencia de diversos países (entre ellos Australia, Estados Unidos, Dinamarca, Israel, los Países Bajos, Irlanda, Reino Unido, Canadá y Rusia), recomiendan que las juntas directivas de las universidades estén conformadas en su mayoría por miembros externos a la institución. Israel acepta un máximo de 25% de miembros internos y Estados Unidos, por medio de la Asociación de Juntas Directivas de las

Universidades (Association of Governing Boards of Universities and Colleges –AGB) prefiere que los grupos de interés internos no participen en los procesos de votación, lo cual incluye estudiantes, profesores, personal administrativo e incluso directivas de la institución. Además, menciona la preferencia por miembros externos que a su vez sean independientes para evitar conflictos de interés.

La OECD resalta cómo, en algunos países, el fortalecimiento de la independencia de las juntas directivas en las universidades ha evolucionado. Evidencia de lo anterior son los casos de Holanda, Austria, Suecia, y Reino Unido, en donde se establece que las juntas directivas estén conformadas por al menos un porcentaje de miembros externos. Un caso extremo lo constituyen los Países Bajos, donde todos los miembros deben ser externos. Vabo (2011) evidencia una preocupación por la autonomía de los órganos de gobierno universitario en Noruega.

Lo anterior está en concordancia con la preocupación expresada por algunos de los rectores y altos directivos entrevistados en relación con la independencia de los miembros de los órganos de dirección de las IES colombianas y los potenciales conflictos de intereses a los que se enfrentan en el ejercicio de sus funciones como directores.

Respecto a la conformación de los consejos superiores, algunos rectores sugieren que exista en ellos representación de otros grupos de interés tales como representantes de los estudiantes de posgrado, de los padres de familia, de ONG, y un mayor involucramiento del sector productivo en los diferentes órganos de gobierno, sin limitarse al Consejo Directivo. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el tamaño de los consejos incide en la efectividad de los mismos y en su posibilidad de tomar decisiones de manera expedita, lo que se discutirá en el siguiente punto. La rendición de cuentas clara y abierta, y espacios de discusión con otros grupos de intereses constituyen alternativas para recibir una retroalimentación de los mismos sin atentar contra la efectividad de los órganos de gobierno en las IES.

### **FUNCIONES Y DESEMPEÑO DE LOS CONSEJOS**

Es necesario aclarar, resaltar y delimitar el papel estratégico que deben cumplir las juntas directivas o consejos directivos o superiores en las IES. Tanto en el sector empresarial como en los sistemas de educación superior en el ámbito global existe esta claridad. Hénard y Mitterle (2010) señalan que en los países de Europa, Asia y América incluidos en su estudio las juntas directivas de las universidades representan la máxima autoridad, encargada efectivamente de definir la estrategia de la institución, establecer el marco dentro del cual el Rector puede operar, y desempeñar una función de supervisión para garantizar que este marco se respete. En el contexto empresarial, la “Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia” resalta como funciones indelegables de la Junta Directiva, entre otras, la aprobación de presupuestos, planes y objetivos estratégicos; el seguimiento al plan estratégico; el diseño de la política de compensación gerencial, así como de las políticas de nombramiento y destitución de los altos ejecutivos; la aprobación de las políticas de revelación de información y comunicación con los grupos de interés de la empresa y el establecimiento de programas para la sucesión gerencial.

La importancia de la claridad en estos aspectos radica en evitar que los consejos superiores o directivos se concentren en los aspectos diarios, de los cuales debe ocuparse la administración de la institución, lo cual ocasiona una interferencia que dificulta las tareas propias de la alta dirección. Una clara delimitación de funciones en este aspecto lleva a un desempeño efectivo de los órganos de gobierno. Esta delimitación de funciones no debe restringirse únicamente a los consejos, sino que debe extenderse a toda la organización, estableciendo la estructura jerárquica y las líneas de mando en la IES. Hénard y Mitterle (2010) contemplan como uno de los objetivos del buen gobierno evitar una administración incorrecta al interior de las instituciones, lo que implica realizar una clara delineación de las responsabilidades en las IES haciendo explícitas las funciones de cada cargo, la estructura organizacional, las diferentes instancias de rendición cuentas, y las líneas de mando.

En el trabajo realizado con las IES de la muestra se hace explícita la necesidad de establecer buenas prácticas en el desarrollo de las reuniones de los órganos de gobierno. Definir una duración prudencial, preparar las reuniones, tener un orden del día, discutir lo que es competencia del órgano de gobierno, citar con anticipación y enviar la información con por lo menos varios días de anticipación para que los asistentes lleguen preparados, constituyen prácticas que pueden establecerse para mejorar la efectividad de los consejos superiores o directivos, los consejos académicos, e incluso los comités de facultad o escuela.

En el modelo de gobierno corporativo se evidencia una preocupación por el buen desempeño de los órganos de gobierno. La “Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia” resalta como prácticas inadecuadas de gobierno no contar con un reglamento que especifique un número de reuniones mínimo al año para la Junta Directiva, la inasistencia por parte de los miembros de junta, la falta de procedimientos para la toma de decisiones, solicitudes de información de carácter estratégico por parte de los miembros de Junta Directiva sin aprobación de la junta en pleno, y la falta de rendición de cuentas de quienes ocuparon puestos en las juntas directivas un mes antes de su retiro de las mismas.

De igual manera, los académicos han desarrollado investigaciones relacionadas con el funcionamiento de las juntas. Hermalin y Weisbach (2003), por ejemplo, muestran que el tamaño de la junta y la independencia de sus miembros son las características de mayor interés en la literatura. De acuerdo con los estudios revisados por estos autores, las juntas directivas con menor tamaño y mayor proporción de miembros independientes son más exigentes con los gerentes despidiéndolos ante bajos desempeños y generando paquetes de compensación gerencial más sensibles a los resultados económicos alcanzados por la empresa. Guzmán y Trujillo (2012) sugieren que para el buen funcionamiento de las juntas directivas en las empresas, es necesario que en Colombia se trabaje en la regulación y autorregulación de diferentes aspectos relacionados con la actividad de los miembros de estos órganos de dirección, entre ellos, la

evaluación, la compensación y la creación de un mercado de miembros de Junta Directiva, en donde la reputación y la capacitación jueguen un papel importante. Lo anterior aplica igualmente en el caso de las IES, en donde empieza a cobrar importancia tanto la regulación como la autorregulación de la actividad desarrollada por los miembros de los órganos de gobierno universitario.

Una sugerencia presentada específicamente por las IES oficiales, para garantizar el buen funcionamiento de sus consejos, reside en evitar que permanezcan vacantes por ley los asientos de los delegados del gobierno nacional o territorial, y que estos delegados cuenten con un perfil que garantice un conocimiento mínimo del sector.

## **6.2. Alta rotación versus perpetuación en el poder**

El trabajo de campo permitió identificar una tensión entre la alta rotación de los miembros de consejos directivos y de la alta dirección, y los riesgos de la perpetuación en el poder. Algunos rectores aseguran que mayor estabilidad en los cargos permitiría la continuidad de las políticas y el aprovechamiento del aprendizaje que obtienen los miembros del máximo órgano de gobierno respecto al ejercicio de sus deberes. La investigación realizada por Hénard y Mitterle (2010) encuentra que en algunos países se definen períodos mínimos de permanencia junto con la posibilidad de reelección en los cargos. Holanda sugiere un máximo de tres períodos de cuatro años cada uno, mientras que el Reino Unido sugiere tres períodos de tres años. Esto implica que en caso de ser reelegidos, se puede contar con una estabilidad en los miembros que conforman los máximos órganos de gobierno y garantizar con ello la continuidad en las políticas durante nueve o doce años. En Colombia se percibe una baja estabilidad de quienes conforman los órganos de gobierno, ya que los puestos se designan para períodos de uno, dos o tres años, algunos sin posibilidad de ser reelegidos. Una solución a este problema consiste en

definir períodos más amplios y restringir la rotación de los puestos de los consejos directivos a un determinado número para garantizar continuidad.

Sin embargo, es importante resaltar que en algunas instituciones colombianas existe una baja rotación en los cargos directivos, lo que puede llevar a una perpetuación en el poder con consecuencias negativas para las IES. La teoría organizacional sostiene que las personas adquieren poder en las organizaciones por sus habilidades para dirigir de manera exitosa la organización, adaptándola a las exigencias del entorno. Pero, de manera paradójica, una vez en el poder, las personas en la alta dirección no abandonan fácilmente la posición que ostentan, y pueden utilizar su capacidad para tomar decisiones a favor de sus propios intereses y de la posibilidad de perpetuarse en el uso del poder. Las consecuencias para la organización radican en que las personas en el poder no necesariamente cuentan con las mejores habilidades o perfiles, dado el cambio en las condiciones del entorno, con lo cual se produce una desalineación estratégica y un desempeño institucional pobre.

En términos generales, un tiempo prolongado en el poder puede generar comportamientos oportunistas y auto interesados por parte de los miembros de la alta dirección. En todo caso, aun cuando estos comportamientos no se presenten, es posible que la universidad termine aislándose de su entorno, desconociendo las demandas de eficiencia, pertinencia y calidad, y desaprovechando las oportunidades que en él se generan. Por lo tanto, es necesario buscar períodos que permitan un balance entre el aprendizaje que se espera de los miembros de la alta dirección de las universidades y el periodo en el cargo sin perpetuar individuos en el poder.

### **6.3. Planeación y control**

La planeación y el control muestran ser en la actualidad una fortaleza en las IES incluidas en este estudio. Los altos directivos entrevistados consideran la planeación estratégica, y específicamente, el seguimiento al

cumplimiento de los planes y objetivos estratégicos, una herramienta de gobierno. Además, varias instituciones adelantan o cuentan con certificaciones de calidad relacionadas con sus procesos.

En Colombia, la “Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia”, bajo el módulo de control de gestión, reconoce la importancia de la planeación y el control para el buen gobierno de las empresas y ofrece trece recomendaciones relacionadas con este asunto. De acuerdo con lo consignado en la Guía, el objetivo era diseñar medidas orientadas al fortalecimiento del control de la gestión en las sociedades colombianas cerradas y de familia, facilitando la creación de un sistema de control interno para promover y soportar la interacción adecuada entre los diferentes órganos de gobierno. Las recomendaciones buscan fortalecer y formalizar acciones relacionadas con la planeación estratégica, el seguimiento a la misma, la implementación de correctivos y el análisis de riesgos.

La Guía hace responsable a la Junta Directiva o, en su defecto, a la Asamblea General de Accionistas, de la aprobación de un plan estratégico que tenga alcances en el mediano plazo, así como de la evaluación de los objetivos estratégicos y de la aprobación del presupuesto a ejecutarse anualmente. Además, sugiere el establecimiento claro de responsabilidades para los funcionarios en relación con el cumplimiento de los objetivos establecidos, y la declaración explícita de la metodología de evaluación sobre el grado de avance en la implementación estratégica. Este código de buen gobierno resalta igualmente la relevancia de identificar riesgos de incumplimiento de la ley y la regulación interna de la empresa; la importancia de velar por la transparencia y rigurosidad en la generación de la información contable, y la necesidad de contar con un conjunto de indicadores de gestión para facilitar el seguimiento a los mismos.

La importancia de los ejercicios de planeación para las universidades es reconocida por Hénard y Mitterle (2010). Según el trabajo realizado por estos autores, uno de los principales aspectos relacionados con el buen gobierno de las universidades alrededor del mundo es la planeación. Este

énfasis cobra importancia por la dificultad de alinear las universidades con su misión y la necesidad de realizar una medición continua respecto al cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados. Por lo tanto, la planeación e implementación estratégica ha sido adaptada al contexto de las universidades para articular un marco orientado hacia la planeación y el control.

Las IES incluidas en este estudio establecen entre sus prioridades la planeación y el control. Realizan ejercicios de planeación estratégica y planes de desarrollo decenales, definen objetivos y planes estratégicos, hacen seguimiento al cumplimiento de los mismos por áreas. Incluso, en algunas universidades las unidades académicas están llevando a cabo su propia planeación estratégica teniendo en cuenta el plan estratégico de la institución como guía. De las entrevistas realizadas surge la propuesta de utilizar las herramientas que brinda la prospectiva por parte de las IES en el país, lo que representa otra alternativa para desarrollar ejercicios de planeación, implementación y control sobre la estrategia de las instituciones.

#### **6.4. Exceso de democracia en las instituciones oficiales**

En el capítulo segundo se presentó una discusión relacionada con el exceso de democracia en los sistemas de gobierno de estas instituciones. Para ello se mencionó el análisis que realiza Salmi (2012) respecto al caso de la Universidad de Chipre, en donde la influencia de la tradición cultural e histórica de Grecia llevó a adoptar el modelo griego de gobernabilidad, con elección democrática del Rector por parte de los estudiantes, los académicos y los administrativos. Además, menciona la existencia de dos vicerrectores, igualmente elegidos de manera democrática a través elecciones distintas, y no como un equipo directivo. Lo anterior ha llevado a que los temas centrales de la campaña que realizan los aspirantes se centren en las medidas más populistas, pero no en las que resultan

críticas y estratégicas para la institución. Además, implica la conformación de un equipo en la alta dirección fraccionado y que puede competir en su interior en lugar de aplicar como estrategia la colaboración. Según Salmi (2012), estudios en Europa han demostrado que el modelo menos apropiado es el modelo griego.

Sin embargo, este modelo es muy similar al que se presenta en las IES oficiales, en donde existe un alto nivel de participación democrática que puede implicar un “exceso de democracia”. Simeon (1976) y Huntington (1975) resaltan los problemas asociados a los excesos de democracia. Una organización más democrática no necesariamente es una mejor organización, debido a los múltiples conflictos de intereses y a la falta de mecanismos de gobierno para conciliarlos. Lo anterior crea vacíos de gobernabilidad y lucha de poderes al interior de la organización que inciden en la capacidad de adaptación y cambio, de respuesta oportuna a las demandas del entorno, y que expone a las instituciones a las amenazas propias de una democracia no calificada, en donde los elegidos no representan necesariamente la mejor opción entre las disponibles para la institución, y los electores no cuentan con el juicio moral suficiente para una toma de decisiones con alto impacto en el desempeño y futuro de la IES.

Anteriormente se proporcionó un ejemplo de democracia calificada. Salmi (2012) menciona cómo una reforma en Dinamarca llevó a que se pasara de elegir los rectores por vía democrática a una elección por una junta de directores que realiza una selección internacional. La junta de directores, que delibera y escoge democráticamente los rectores de las universidades en ese país, representa un cuerpo de electores calificado y que puede realizar una designación más apropiada.

## **6.5. Incentivos económicos y alineación de intereses**

Las IES en Colombia están utilizando los incentivos económicos como una herramienta de gobierno, especialmente en las relaciones con los profesores. Los productos de investigación y los proyectos de consultoría generan bonificaciones monetarias adicionales al salario fijo. Los estatutos profesoraes contemplan mayores niveles salariales dependiendo de los resultados de las investigaciones y la mayor capacitación de los profesores, la cual se incentiva por medio del otorgamiento de becas o auxilios educativos. La utilización de incentivos económicos es común en el sector empresarial para mitigar el problema de riesgo moral y alcanzar objetivos organizacionales.

Los incentivos cobran importancia en la medida en que toda relación contractual cuenta con asimetrías de información debido a que el empleado tiene un mayor conocimiento del esfuerzo que debe invertir para realizar una tarea específica, ya que el esfuerzo no es observable. En este contexto, el diseño de los incentivos se basa en los resultados que sí son observables y que pueden señalar el esfuerzo realizado por los empleados. En general, lo que se espera de un programa de incentivos es que lleve al empleado a realizar el esfuerzo que la organización considera óptimo y que dirija la atención de los trabajadores a las tareas en las que se requiere un mayor nivel de resultados, debido a que los cargos que ejercen los empleados incluyen tareas múltiples.

Unas bien diseñadas políticas de incentivos a las publicaciones generan un incremento en el nivel de la actividad investigativa y en el número de publicaciones, así como la satisfacción de los requerimientos de las acreditadoras y una mayor figuración internacional. Además, dado que las universidades tienen diferentes tareas para ser desempeñadas por los profesores, los incentivos a las publicaciones pueden generar las motivaciones económicas necesarias para que el profesorado se involucre en mayor medida en la actividad investigativa. Sin embargo, para Guzmán y Trujillo (2011), la respuesta a las políticas de incentivos depende de la aversión del profesor al riesgo y del tipo de agente que este sea; es decir,

depende de sus habilidades, su actitud hacia el desarrollo de actividades de investigación y del costo que estas últimas le representan.

Estos conceptos, aplicados especialmente en las relaciones que establecen las IES con sus profesores, son igualmente pertinentes en otras relaciones contractuales que se presentan en este tipo de instituciones. Por ejemplo, los contratos suscritos con rectores, directores de unidades de educación continuada, o los contratos de consultoría pueden utilizar esquemas de incentivos para propiciar el cumplimiento de objetivos. Sin embargo, es necesario garantizar que el diseño de estos paquetes de incentivos se desarrolle de manera transparente y sin la interferencia de beneficiarios potenciales o actuales. En el diseño de estos contratos se deben hacer explícitas las incompatibilidades e inhabilidades y se deben consultar expertos al momento de tomar decisiones relacionadas con los mismos.

## **6.6. Concentración del poder y riesgo de extracción de rentas**

En los capítulos previos, destinados al análisis del gobierno en las IES privadas, se hizo evidente una alta concentración del poder por parte de los fundadores, reflejada específicamente en los órganos de gobierno. Además, se utilizó la literatura en gobierno corporativo de empresas familiares para resaltar razones que llevan a este comportamiento de parte de los fundadores. Específicamente, se destacaron los aportes de James (1999), Stein (1988, 1989), Ferguson (1998), Burkart, Panunzi y Shleifer (2003), y Bertrand y Schoar (2006), quienes encuentran bondades en la presencia de los fundadores en las organizaciones. Lo anterior puede otorgar un enfoque de largo plazo en la gerencia, evitar miopía gerencial, proteger las organizaciones de instituciones débiles y facilitar la transmisión del conocimiento, lo cual puede ser más fácil entre fundadores y herederos que entre fundadores y externos.

Adaptando estos aportes al caso particular de las IES, un alto control en manos de los fundadores podría garantizar una visión de largo plazo y la defensa de los principios fundacionales, sin caer en el afán de mostrar resultados de corto plazo con respecto a los frutos y al impacto generado por la institución. Además, el involucramiento de la familia de los fundadores permitiría un proceso de expansión preservando los recursos de la institución, debido a la lealtad y confianza que generan los vínculos familiares. Lo más probable es que los hijos y familiares de los fundadores conozcan de primera mano la filosofía bajo la cual fue creada la institución y por ello estén en capacidad de defender el legado que los mismos quisieron dejar a la sociedad a través de la creación de la IES.

Sin embargo, Bertrand y Schoar (2006) realizan un análisis de las empresas familiares y aseguran que fuertes valores familiares pueden llevar a las organizaciones a un control familiar que las hace ineficientes. El nepotismo, el deseo de conservar el control familiar a toda costa, la falta de profesionalización de la gerencia, y los conflictos de intereses familiares sin estructuras de gobierno adecuadas, entre otras situaciones asociadas con el involucramiento familiar, pueden llevar a un desempeño ineficiente de la empresa e, incluso, a su liquidación.

Previamente también se discutió la revisión de literatura realizada por González et ál. (2011) sobre empresas familiares en la que se hace evidente el deseo de las familias por retener el control de sus empresas. Diferentes autores muestran el predominio del control familiar realizando estudios empíricos alrededor del mundo. Además, buscando explicaciones para esta preferencia, estudios teóricos y empíricos aseguran que el control familiar reduce la discreción gerencial al controlar las acciones del gerente, pero incrementa la probabilidad del conflicto potencial entre el accionista controlante, en este caso la familia, y los minoritarios. Es decir, el control familiar genera escenarios en los que las familias pueden derivar beneficios privados del control que ejercen.

Estos beneficios se pueden obtener de diversas maneras, por ejemplo: utilizando las utilidades retenidas compartidas con otros accionistas en

los fines que persigue y benefician a la familia que ostenta el control, o asignando salarios elevados obtenidos por los controlantes que participan en la alta dirección, o manejando precios de negociación de bienes de las organizaciones inferiores a los precios de mercado y que favorecen a quienes ostentan mayor poder en la empresa. El control familiar se amplía frecuentemente a través de una representación en exceso en la Junta Directiva o en la gerencia y estudios empíricos han demostrado el impacto negativo que tienen estas prácticas sobre el desempeño de las empresas.

Si se utilizan estos aportes en el análisis de los potenciales problemas de agencia que pueden presentarse en las IES privadas del país, se hace evidente que la concentración del gobierno en unos pocos actores, junto con bajos niveles de exigencia en la revelación de información relacionada, tanto financiera como no financiera, puede llevar a la extracción de riqueza y a la obtención de beneficios privados a través de diferentes métodos. Por lo tanto, es necesario garantizar altos niveles de revelación de información y transparencia financiera, junto con una participación de miembros independientes en las juntas o consejos directivos.

## **6.7. Códigos de buen gobierno y políticas relacionadas con los conflictos de intereses**

Algunas universidades privadas presentan avances interesantes con respecto al establecimiento de códigos de buen gobierno y políticas relacionadas con los conflictos de intereses. Previamente se resaltaron dos casos de universidades incluidas en este estudio, pero el interés por avanzar en estos temas empieza a hacerse evidente en diferentes universidades en el país.

Las políticas de manejo de los conflictos de intereses buscan que los funcionarios y contratistas de la institución eviten los conflictos de interés con la misma, para lo cual: se definen los principios que deben regir la actuación de los funcionarios de la institución; se aclara qué se entiende por conflicto de intereses; se definen aquellas situaciones bajo

las cuales se pueden presentar conflictos que tanto los administradores como los empleados deben evitar; se establecen normas relacionadas con la imagen institucional de la universidad, y sobre manejo y protección de la información, especialmente aquella denominada privilegiada o confidencial; se definen normas respecto a conflictos de intereses al establecer relaciones con organismos estatales y privados, relaciones comerciales, vínculos con otras instituciones de educación superior, y contratistas, y se establecen normas especiales relacionadas con el desarrollo de actividades investigativas y de extensión.

Los códigos de buen gobierno incluyen las políticas de resolución de conflictos de intereses como uno de sus capítulos, y por lo tanto, son más comprehensivos. Estos códigos resultan de procesos de reflexión de las instituciones e implican, entre otros aspectos: revisar la normatividad vigente al interior de la universidad, tratando de evitar vacíos o contradicciones y ausencia de responsabilidad; aclarar la estructura organizacional de la universidad; hacer explícitas las políticas y prácticas de buen gobierno; establecer compromisos al respecto por los órganos de dirección y la institución en general, y promulgar el régimen de incompatibilidades y las pautas de comportamiento, así como políticas de control interno.

La promulgación de estos documentos representa una evidencia de la preocupación de las instituciones por la transparencia, por favorecer el interés de la sociedad en general antes que algún interés particular, y por establecer políticas al interior de la institución para facilitar una mejor gestión de los recursos.

## **6.8. Autonomía e IES oficiales no reconocidas como universidades**

Un aspecto que no es posible dejar de lado, en el caso de las IES oficiales no reconocidas como universidades, es el relacionado con la autonomía que se otorga a estas instituciones. Este es un aspecto crítico

y que tiene incidencia en la asignación de recursos que realiza el Estado a las IES oficiales, por lo que un cambio al respecto implica una reflexión profunda que está fuera del alcance de este libro. Sin embargo, es necesario garantizar que los diferentes niveles de autonomía no atenten contra la gobernabilidad de las instituciones. Los regímenes de contratación que rigen a uno y otro tipo de instituciones oficiales pueden dificultar el desarrollo apropiado y oportuno de las actividades. Como se mencionó previamente, ningún extremo es favorable para este tipo de IES: un excesivo control les impide una respuesta ágil a las demandas del entorno y a las exigencias que impone el desarrollo del objeto social de la institución, y demasiada libertad, bajo un concepto inapropiado de autonomía, genera escenarios en los que los conflictos de intereses, los problemas de agencia y los costos derivados de los mismos, pueden ser demasiado onerosos para la sociedad. El problema está en encontrar los justos medios para permitir un desarrollo apropiado de estas IES.

## **6.9. Reflexiones sobre la pertinencia de unos mínimos de gobierno corporativo para las IES en Colombia**

Los avances en gobierno corporativo, específicamente para el sector empresarial en Colombia, se han dado en los últimos quince años y cada vez con mayor celeridad para soportar las actividades empresariales, salvaguardar la riqueza de los diferentes grupos de interés y contribuir a la perdurabilidad de las empresas. Lo anterior viene de una tendencia global iniciada por la OCDE en el año 1999, con la promulgación de sus principios de gobierno corporativo. En la región, organismos multilaterales como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), han participado en la elaboración de códigos de buen gobierno para empresas listadas en bolsa, así como para empresas de capital cerrado.

Colombia, influenciada por estos organismos multilaterales, así como por acciones directas y programas desarrollados por la Corporación

Financiera Internacional (IFC), por el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE, por sus siglas en inglés), la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de la Confederación Suiza (SECO, por sus siglas en inglés) y Confecámaras, ha presentado avances en la materia. El gobierno colombiano ha buscado incrementar los estándares de gobierno corporativo en el país, lo cual se evidencia en la expedición de leyes. Por ejemplo, en el año 2003 se expidió la Ley 795, la cual instauró las reglas de gobierno corporativo que deben cumplir diferentes intermediarios financieros (p. ej., bancos y compañías de seguros) para fortalecer los mecanismos de protección a sus clientes. La ley estableció normas de comportamiento y responsabilidades legales para gerentes, miembros de Junta Directiva, auditores y empleados, determinó y reguló la importancia de la independencia de la Junta Directiva, estableció obligaciones de revelación de la información, y reguló posibles conflictos de intereses y el manejo de la información privilegiada por parte de los empleados y socios de las empresas.

Otra ley relevante para las prácticas de gobierno corporativo en Colombia fue la Ley 964 de 2005, conocida como Ley del Mercado Público de Valores, la cual estableció normas de gobierno corporativo relacionadas con las juntas directivas, entre ellas, un porcentaje mínimo del 25% de miembros independientes. Además, para aumentar la transparencia en el mercado, se estableció la obligación de divulgar los acuerdos constituidos entre los diferentes accionistas.

En el año 2007, un comité conformado por distintos actores del gobierno corporativo en el país definió un mínimo de normas que deberían adoptar las empresas que actúan como emisores de títulos valores en la Bolsa de Valores de Colombia. El documento resultante de este trabajo se denominó Código de Mejores Prácticas de Colombia, más conocido como Código País. El Código contiene un conjunto de medidas concretas sobre los siguientes aspectos: i. Asamblea general de accionistas; ii. Junta directiva; iii. Revelación de información financiera y no financiera, y iv. Solución de controversias. En la actualidad, el Código País se ajusta al principio “cumpla o explique”. La Superintendencia Financiera solicita

a las empresas emisoras de bonos o acciones diligenciar una encuesta y en todos los casos, el emisor debe responder si adoptó o no las medidas recomendadas para el año en el que está diligenciando la encuesta; cuando su respuesta es negativa, debe explicar las razones por las cuáles no adoptó la medida.

Todo lo anterior representa el reconocimiento de la importancia del gobierno corporativo para el sector empresarial. En este libro se hace evidente que estas preocupaciones son igualmente relevantes dentro del sistema de educación superior en el país y, específicamente, a nivel institucional. Diversos autores, como Moreno y Ruiz (2009) sostienen que el fortalecimiento de las instituciones de educación superior e investigación en América Latina es un factor determinante en el incremento de la competitividad internacional y de la estructura productiva de la región, y en el acceso a un nivel de alta expansión económica de largo plazo. Parte de las acciones que se pueden llevar a cabo para construir universidades de talla mundial en nuestro país está en establecer buenas prácticas de gobierno que permitan mitigar los conflictos de intereses, hacer más transparentes a las IES y potenciar la productividad de los recursos administrados por ellas en beneficio de la sociedad en general.

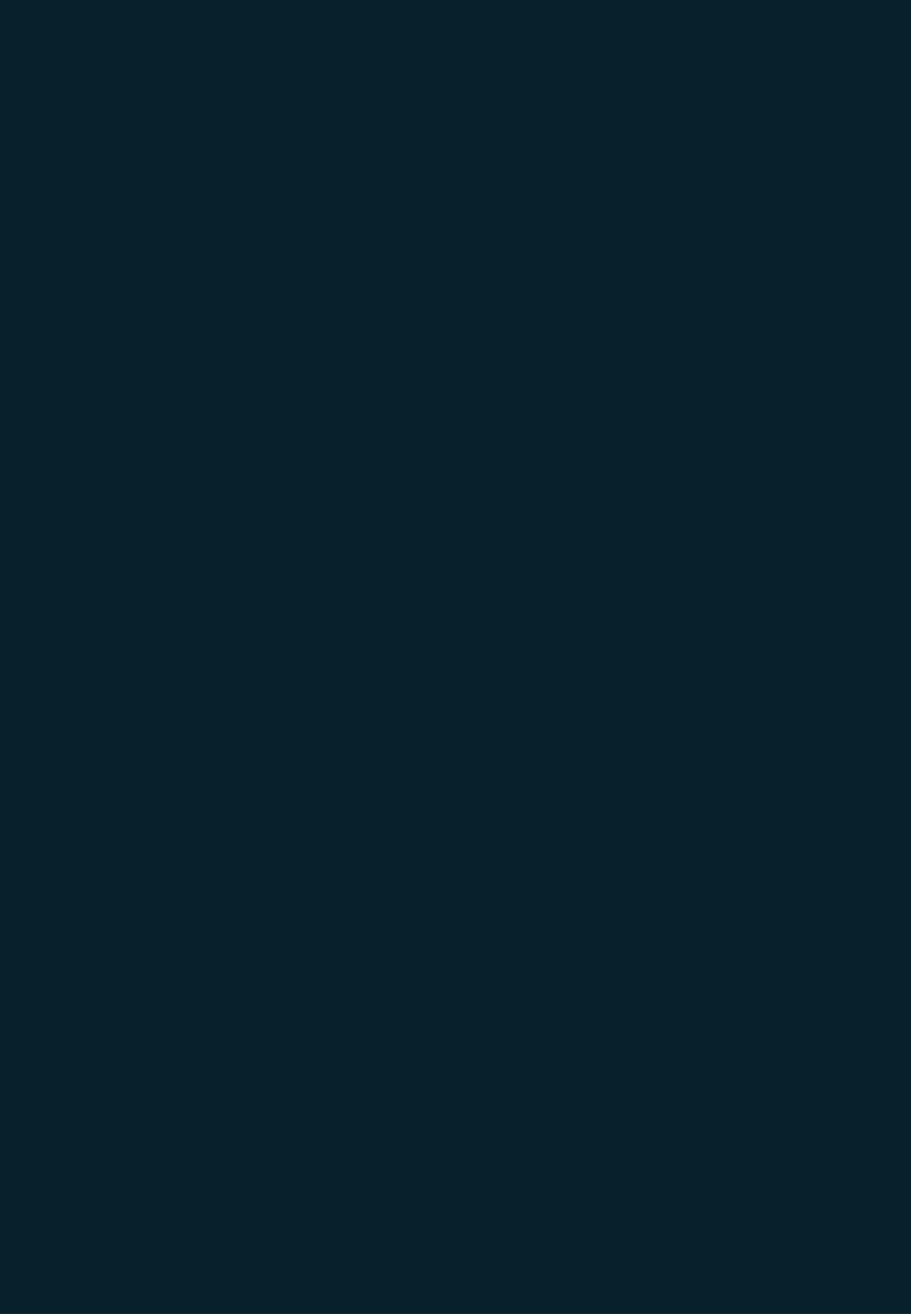
Una de las preguntas fundamentales en esta investigación consistió en cuestionar a los rectores respecto a la pertinencia de contar con unos mínimos de gobierno corporativo. Tres posturas resumen la posición de los entrevistados: la primera expresa que establecer unos mínimos de buen gobierno para las IES de manera obligatoria por parte del Ministerio de Educación Nacional, constituiría una violación a la autonomía universitaria puesto que las instituciones tienen derecho a definir sus estructuras de gobierno sin ningún tipo de interferencia; la segunda, en el otro extremo, sugiere la necesidad de implementar unos mínimos de gobierno corporativo en las IES oficiales y privadas, buscando garantizar con ello estándares de revelación de información, independencia de los órganos de gobierno, definición de perfiles para quienes conforman la alta dirección, planeación y control para las instituciones, estructuras organizacionales claras, manuales de conflictos de intereses, ética, in-

compatibilidades e inhabilidades e, incluso, códigos de gobierno a nivel institucional; la posición intermedia consiste en conservar la libertad que actualmente tienen las IES en la definición de su gobierno, especialmente las privadas, pero incrementar las exigencias en términos de transparencia y revelación de la información, incluida la información financiera. Una rendición de cuentas más exigente llevaría a las IES por cuenta propia a diseñar estructuras de gobierno adecuadas para responder a la sociedad.

Una propuesta que emerge de las anteriormente planteadas, y de las prácticas observadas en el sector corporativo, reside en la promulgación de un código de buenas prácticas de gobierno para las IES de adopción voluntaria, junto con una exigente supervisión en los aspectos financieros. En el primer caso, la promulgación de unos mínimos de gobierno, discutidos por diferentes actores nacionales e internacionales, permitiría entregar una guía a las IES para que puedan ejercer una autorregulación informada al respecto; en el segundo caso, la propuesta de una mayor supervisión al sector ha estado presente en el entorno colombiano desde hace varios años. Ayala et ál. (1998), en un trabajo donde se propone un diseño institucional adecuado para la regulación en el sistema de educación superior, resalta la importancia de la creación de una superintendencia encargada de la supervisión como complemento a la regulación. Independientemente de qué organismo lleve a cabo estos procesos, incrementar los estándares de revelación e invitar a una reflexión sobre la estructura de gobierno de las instituciones, contribuiría con un mejor desempeño por parte de las IES que conforman el sistema de educación superior en Colombia.

El Estado está obligado a garantizar la prestación de los servicios públicos de manera eficiente, entre ellos la educación superior. La regulación en la prestación de servicios públicos es necesaria y permite garantizar unos mínimos de calidad en el servicio prestado, así como una infraestructura adecuada, mano de obra calificada y precios razonables. Por lo tanto, aun cuando la autonomía de las IES está garantizada por la Constitución Política de Colombia y la Ley 30 de 1992, no puede malinterpretarse como la posibilidad de establecer instituciones anárquicas que no responden a las demandas de la sociedad y al bien común de la mejor manera posible.

En este contexto, es posible establecer alternativas que, sin atentar contra la libertad y autonomía de las IES en Colombia, garanticen unos mínimos de gobierno, revelación de información y rendición de cuentas.





# REFERENCIAS



1. Allen, M. y Panian, S. (1982). Power, performance and succession in the large corporation, *Administrative Science Quarterly* 27(4), 538-547.
2. Almeida, H. y Wolfenzon, D. (2006). A Theory of Pyramidal Ownership and Family Business Groups, *Journal of Finance* 61(6), 2637-2680.
3. Altbach, P., Gumport P. y Johnstone B. (2001). *In Defense of the American Public University*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
4. Apostolides, N. (2007). Directors versus Shareholders: evaluating corporate governance in the UK using the AGM scorecard, *Corporate Governance: An International Review* 15(6), 1277-1287.
5. Ayala, U., Soto, C. y Quiros, P. (1998). *La regulación de la educación superior en Colombia: una propuesta de reforma*, Fedesarrollo.
6. Barclay, M. y Holderness C. (1989). Private benefits from control of public corporations, *Journal of Financial Economics* 25(2), 371-395.
7. Bargh, C., Scott, P. y Smith D. (1996). *Governing Universities: Changing the Culture?* Buckingham: SRHE and Open University Press.
8. Batley, R., y Larbi, G. (2004). *The changing role of government: the reform of public services in developing countries*, Palgrave Macmillan.
9. Bebchuk, L., Kraakman, R. y Triantis, G. (2000). *Stock Pyramids, Cross-Ownership, and Dual Class Equity: The Creation and Agency Costs of Separating Control From Cash Flow Rights*, Working paper, Harvard Law School.

10. Becher, T. y Trowler, P. (2001). *Academic Tribes and Territories. Intellectual enquiry and the culture of disciplines*, Segunda Edición, Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
11. Bennedsen, M. (2002). *Why do firms have boards?*, Working paper, Copenhagen Business School.
12. Bennett, B. (2002). The new style boards of governors – are they working?, *Higher Education Quarterly* 56 (3), 287-302.
13. Berle, A., y Means, G. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*, New York: The Macmillan Company, Reprint. (1991). Transaction Publishers, New Brunswick, N. J.
14. Bertrand, M., y Schoar, A. (2006). The Role of Family in Family Firms, *Journal of Economic Perspectives* 20(2), 73-96.
15. Buchbinder, H. (1993). The market oriented university and the changing role of knowledge, *Higher Education* 26(3), 331-347.
16. Buckland, R. (2004). Universities and Industry: Does the Lambert Code of Governance Meet the Requirements of Good Governance?, *Higher Education Quarterly* 58 (4), 243-257.
17. Burkart, M., Panunzi, F. y Shleifer, A. (2003). Family Firms, *Journal of Finance* 58(5), 2167-2202.
18. CAF. (2005). *Lineamientos para un código andino de gobierno corporativo: eficiencia, equidad y transparencia en el manejo empresarial*, Banco de Desarrollo de América Latina - CAF.
19. Cárdenas, J. y Gutiérrez, M. L. (2004). *Informe Final “Fortalecimiento institucional de las IES privadas del país”*, ICFES: Bogotá.
20. CINDA. (2011). *Educación Superior en Iberoamérica - Informe 2011*, Brunner, José Joaquín y Rocío Ferrada, editores, CINDA: Santiago de Chile.

## Referencias

21. Claessens, S., Djankov, S. y Lang, L. (2000). The separation of ownership and control in East Asian Corporations, *Journal of Financial Economics* 58(1-2), 81-112.
22. Clark, B. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organisational pathways to transformation*. New York: Elsevier.
23. Coffee, J. (1999). The future as history: the prospects for global convergence in corporate governance and its implications, *Northwestern University Law Review* 93(3), 641-708.
24. Cronqvist, H., Heyman, F., Nilsson, M., Svleryd, H. y Vlachos, J. (2009). Do entrenched managers pay their workers more?, *Journal of Finance* 64(1), 309-337.
25. Currie, J. y Newson, J. (Eds.). (1998). *Universities and Globalization: Critical Perspectives*. London: Sage.
26. Currie, J., DeAngelis, R., de Boer, H., Huisman, J. y Lacotte, C. (2003). *Globalizing Practices and University Responses*. Westport, Connecticut: Praeger.
27. Davies, A. y Thomas, R. (2002). Managerialism and Accountability in Higher Education: the Gendered Nature of Restructuring and the Costs to Academic Service, *Critical Perspectives on Accounting* 13(2), 179-193.
28. Davydenko, S. y Strebulaev, I. (2007). Strategic actions and credit spreads: An empirical investigation, *Journal of Finance* 62(6), 2633-2662.
29. De Jong, A., Mertens, G. y Roosenboom, P. (2006). Shareholders' Voting at General Meetings: Evidence from the Netherlands, *Journal of Management and Governance* 10(4), 353-380.
30. De Vise, D. (2011). *Eight scandals that ended college presidencies*, The Washington Post, 21 de noviembre, disponible en [<http://www.washingtonpost.com/blogs/college-inc/post/eight-scandals->

that-ended-college-presidencies/2011/11/21/gIQA4diYiN\_blog.html], recuperado el 10 de mayo de 2012.

31. DeAngelo, H. y DeAngelo, L. (1985). Managerial ownership of voting rights: A study of public corporations with dual classes of common stock, *Journal of Financial Economics* 14(1), 33-69.
32. Deem, R. (2001). Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in Universities: Is the local dimension still important? *Comparative Education*, 37 (1), 27-30.
33. Demsetz, H. (1983). The Structure of Ownership and the Theory of the Firm, *Journal of Law and Economics* 26(2), 375-390.
34. Denis, D. y McConnell, J. (2003). International Corporate Governance, *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 38(1), 1-36.
35. DiMaggio, P. y Powell, W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, en Powell, Walter y Paul Dimaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
36. Dixon, K. y Coy, D. (2007). University governance: Governing bodies as providers and users of annual reports, *Higher Education* 54(2), 267-291.
37. Easterbrook, F. (1984). Two Agency-cost Explanation of Dividends, *American Economic Review* 74(4), 680-689.
38. Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research, *Academy of Management Review* 14(4), 532-550.
39. Faccio, M. y Lang, L. (2002). The ultimate ownership of Western European corporations, *Journal of Financial Economics* 65(3), 365-395.
40. Faccio, M., Lang, L. y Young, L. (2001). Dividends and expropriation, *American Economic Review* 91(2), 54-78.

41. Fama, E. (1980). Agency Problems and the Theory of the Firm, *The Journal of Political Economy* 88(2), 288-307.
42. Fama, E. y Jensen, M. (1983). Separation of ownership and control, *Journal of Law and Economics* 26(2), 301-325.
43. Ferguson, N. (1998). *The House of Rothschild: Money's Prophets, 1798-1848*. New York: Penguin.
44. Ferris, S., Jagannathan, M. y Pritchard, A. (2003). Too busy to mind the business? Monitoring by directors with multiple board appointments, *Journal of Finance* 58(3), 1087-1111.
45. Fich, E. y Shivdasani, A. (2006). Are busy board seffective monitors? *Journal of Finance* 61, 689-724.
46. Fleury, S. (2002). *Reforma del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo.
47. Fried, J. (2006). Higher Education Governance in Europe: Autonomy, Ownership and Accountability - A review of literature, en Jürgen Kohler y Josef Huber (eds.) *Higher Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces*, Council of Europe: Strasbourg.
48. Friedman, M. (1970). Septiembre 13, The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits, *New York Times Magazine*, SM17.
49. Garay, U. y González, M. (2007). CEO and director turnover in Venezuela, en Chong, A. y López-de-Silanes, F. (Eds.). *Investor Protection and Corporate Governance: Firm-Level Evidence across Latin America*, Stanford University Press.
50. Gibbons, M., Limoges, C., Newton, H., Schwartzman, S., Scott P. y Trow, M. (1994). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. New York: Sage.

51. Godet, M. (1995). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*, Barcelona: Ediciones Alfaomega.
52. González, M., Guzmán, A., Pombo, C. y Trujillo, M. A. (2012). Family Firms and Financial Performance: The Cost of Growing, *Emerging Markets Review*, en proceso de publicación.
53. González, M., Guzmán, A., Pombo, C. y Trujillo, M. A. (2011). Revisión de la literatura de empresas familiares: una perspectiva financiera, *Academia* 47, 18-42.
54. Gornitzka, A. (1999). Governmental Policies and Organizational Change in Higher Education, *Higher Education* 38(1), 5-31.
55. Gornitzka, A. y Larsen, I. (2004). Towards professionalisation? Restructuring of administrative work force in universities, *Higher Education* 47 (4), 455-471.
56. Grossman, S. y Hart, O. (1980). Takeover Bids, the Free Rider Problem and the Theory of the Corporation, *Bell Journal of Economics* 11(1), 42-64.
57. Grossman, S. y Hart, O. (1983). An Analysis of the Principal Agent Problem, *Econometrica* 51(1), 7-45.
58. Guzmán, A. y Trujillo, M. A. (2008a). Emprendimiento social-Revisión de literatura, *Estudios Gerenciales* 24(109), 105-125.
59. Guzmán, A. y Trujillo, M. A. (2008b). La forma de gobierno y su relación con el poder y el cambio organizacional: Caso Universidad del Rosario, *Estudios Gerenciales* 24(108), 129-143.
60. Guzmán, A. y Trujillo, M. A. (2011). Políticas de incentivos relacionadas con la investigación: una revisión crítica desde la teoría de contratos, *Estudios Gerenciales* 27(120), 127-145.
61. Guzmán, A. y Trujillo, M. A. (2012). *Hacia la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en sociedades cerradas*, Bogotá,

- Colombia: Editorial CESA con el apoyo de Confecámaras, CIPE, SECO y la Cámara de Comercio de Bogotá.
62. Hannan, M. y Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations, *American Journal of Sociology* 82(5), 929-964.
  63. Harris, M. y Raviv, A. (1991). The Theory of Capital Structure, *Journal of Finance* 46(1), 297-355.
  64. Healy, P. y Palepu, K. (1993). The effect of firms' financial disclosure strategies on stock prices, *Accounting Horizons* 7(1), 1-11.
  65. Healy, P. y Palepu, K. (1995). The challenges of investor communications: the case of CUC International, Inc., *Journal of Financial Economics* 38(2), 111-141.
  66. Healy, P. y Palepu, K. (2001). Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: A review of the empirical disclosure literature, *Journal of Accounting and Economics* 31(1-3), 405-440.
  67. Helwege, J. y Packer, F. (2009). Private matters, *Journal of Financial Intermediation* 18(3), 362-383.
  68. Hénard, F. y Mitterle, A. (2010). *Governance and quality guidelines in Higher Education: A review of governance arrangements and quality assurance guidelines*, OECD: Paris.
  69. Hermalin, B. y Weisbach, M. (2003). Boards of directors as an endogenously determined institution: a survey of the economic literature, *Economic Policy Review* 9(1): 7-26.
  70. Herrera, A. (2005). *La nueva administración pública en el contexto de la globalización*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Chile.
  71. Holmström, B. y Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, *Journal of Law, Economics and Organization* 7 (Special Issue), 24-52.

72. Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society* 20(2-3), 93-109.
73. Howorth, C. y Ali, Z. (2001). Family business succession in Portugal: An examination of case studies in the furniture industry, *Family Business Review* 14(3), 231-244.
74. Huntington, S. (1975). The Democratic Distemper, *The Public Interest*, 41, Fall, 9-38.
75. James, H. (1999). Owner as manager, extended horizons and the family firm, *International Journal of Economics of Business* 6(1), 41-55.
76. Jensen, M. (1986). Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers, *The American Economic Review* 76(2), 323-329.
77. Jensen, M. y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics* 3(4), 305-360.
78. Jensen, M. y Murphy, K. (1990). Performance Pay and Top-Management Incentives, *The Journal of Political Economy* 98(2), 225-264.
79. Johnson, S., La Porta, R., López-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2000). Tunneling, *The American Economic Review* 90(2), 22-27.
80. Kent, R. (1997). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*, Vol. 2, Fondo de Cultura Económica: México.
81. Khurana, I., Pereira, R. y Martin, X. (2006). Firm Growth and Disclosure: An Empirical Analysis, *The Journal of Financial and Quantitative Analysis* 41(2), 357-380.
82. Klein, B., Crawford, R. y Alchian, A. (1978). Vertical integration, appropriable rents and the competitive contracting process, *Journal of Law and Economics* 21(2), 297-326.

83. Kolstad, I. (2007). Why Firms Should Not Always Maximize Profits, *Journal of Business Ethics* 76 (2), 137-145.
84. La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R. (1997). Legal Determinants of External Finance, *Journal of Finance* 52(3), 1131-1150.
85. La Porta, R., López de Silanes, F. y Shleifer, A. (1999). Corporate Ownership Around the World, *The Journal of Finance* 54(2), 471-517.
86. La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R. (2002). Investor Protection and Corporate Valuation, *The Journal of Finance* 57(3), 1147-1170.
87. Laffont, J.-J. y Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model*, New Jersey: Princeton University Press.
88. Lambert, R. (2003). *Lambert Review of Business-University Collaboration*, London: HM Treasury.
89. Lawton, P. y Rigby, E. (1992). *Meetings, their Law and Practice*. London: Pitman.
90. Lefort, F. y Urzúa, F. (2008). Board independence, firm performance and ownership concentration: Evidence from Chile, *Journal of Business Research* 61(6): 615-622.
91. Ling, P., Arger, G., Smallwood, H., Toomey, R., Kirkpatrick D. y Barnard, I. (2001). *The effectiveness of models of Flexible provision of Higher Education*, Department of Education, Training and Youth Affairs: Australia.
92. Lipman, F. y Lipman, K. (2006). *Corporate governance best practices: strategies for public, private and not-for-profit organizations*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

93. Marginson, S. (2000). Rethinking academic work in the global era, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 22 (1), 23-35.
94. Marginson, S. y Considine, M. (2000). *The enterprise university: power, governance and reinvention in Australia*, Cambridge: Cambridge University Press.
95. Martin, J., Samuels, J. y ass. (1997). *First among equals: The role of the chief academic officer*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
96. Meek, L. (2002). 'On the road to mediocrity? Governance and management of Australian higher education in the market place, en Amaral, Alberto, Glen Jones, y Berit Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
97. Meek, L. (2003). Governance and management of Australian higher education: Enemies within and without, en Amaral, Alberto, Lynn Meek y Ingvild Larsen (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
98. Megginson, W. (1977). *Corporate Finance Theory*, Georgia, United States, Wesley Educational Publishers Inc.
99. Middlehurst, R. (2004). Changing Internal Governance: A Discussion of Leadership Roles and Management Structures in UK Universities, *Higher Education Quarterly* 58 (4), 258-279.
100. Mirrlees, J. (1975). The Theory of Moral Hazard and Unobservable Behaviour: Part I, Publicado en 1999, *The Review of Economic Studies*, 66(1), 3-21.
101. Morck, R., Shleifer A. y Vishny, R. (1988). Management ownership and market valuation: An empirical analysis, *Journal of Financial Economics* 20, 293-315.

## Referencias

102. Moreno, J. C. y Ruiz, P. (2009). *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas No. 106, CEPAL: México.
103. Mortimer, K. y O'Brien, C. (2006). Be Mission Centered, Market Smart, and Politically Savvy: The Art of Governance, en William Tierney (Editor), *Governance and the Public Good*, State University of New York Press: Albany.
104. Mouwen, K. (2000). Strategy, structure and culture of the hybrid university: Towards the university of the 21st Century, *Tertiary Education and Management* 6 (1), 47-56.
105. Murphy, K. (1985). Corporate Performance and Managerial Remuneration: An Empirical Analysis, *Journal of Accounting and Economics* 7(1-3), 11-42.
106. Myers, S. (1977). The Determinants of Corporate Borrowing, *Journal of Financial Economics* 5, 147-176.
107. Naidoo, R. (2003). Repositioning Higher Education as a Global Commodity: Opportunities and Challenges for Future Sociology of Education Work, *British Journal of Sociology of Education* 24(2), 249-259.
108. Newson, J. (1993). Constructing the 'Post-Industrial' University: Institutional Budgeting and University Corporate Links, en Altbach, Philip y Bruce Johnstone (eds.), *The Funding of Higher Education: International Perspectives*. New York: Garland Publishing.
109. OECD. (2003). *Education Policy Analysis*, OECD: Paris.
110. OECD. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Vol. 1, OECD: Paris.
111. Pettigrew, A. (1990). Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice, *Organization Science* 1(3), 267-292.

112. Pettigrew, A. (1997). What is a Processual Analysis? *Scandinavian Journal of Management* 13(4), 337-348.
113. Pombo, C. y Gutierrez, L. (2011). Outside directors, board interlocks and firm performance: Empirical evidence from Colombian business groups, *Journal of Economics and Business* 63 (4), 251-277.
114. Prada, F. (2011). Colombia: del mero cumplimiento a la convicción sobre el Gobierno Corporativo, en IGCLA y GCGF (eds.), *Gobierno Corporativo en Latinoamérica 2010-2011*, IGCLA y GCGF.
115. Pusser, B., Slaughter, S. y Thomas, S. (2006). Playing the Board Game: An Empirical Analysis of University Trustee and Corporate Board Interlocks, *The Journal of Higher Education* 77(5), 747-775.
116. Reed, M. (2002). New managerialism, professional power and organizational governance in UK universities: A review and assessment, en Amaral, A., Jones, G. y Karseth, B. (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
117. Rozeff, M. (1982). Growth, Beta and agency cost as determinants of dividend payout ratios, *The Journal of Financial Research* 5(3), 249-259.
118. Salancik, G. y Pfeffer, J. (1977). Who gets power - And how they hold on it: A Strategic-Contingency Model of Power, *Organizational Dynamics* Winter, 3-21.
119. Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, World Bank: Washington, D.C.
120. Salmi, J. (2012). 18 de septiembre, *Educación Superior del Futuro*, Conferencia presentada a la comunidad académica del Colegio de Estudios Superiores de Administración - CESA, Bogotá, Colombia.

121. Sanabria, R., Trujillo, M. A. y Guzmán, A. (2008). Poder y estrategia, *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión* XVI(2), 11-30.
122. Santiago, R., Carvalho, T., Amaral, A. y Meek, L. (2006). Changing patterns in the middle management of higher education institutions: The case of Portugal, *Higher Education* 52(2), 215-250.
123. Simeon, R. (1976). The 'Overload Thesis' and Canadian Government, *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques* 2(4), 541-552.
124. Schleicher, A. (2006). *The economics of knowledge: Why education is key for Europe's success*, The Lisbon Council: Brussels.
125. Shleifer, A. y Vishny, R. (1989). Management Entrenchment: The Case of Manger-Specific Investments, *Journal of Financial Economics* 25(1), 123-139.
126. Shleifer, A. y Vishny, R. (1997). A Survey of Corporate Governance, *The Journal of Finance* 52 (2), 737-783.
127. Shattock, M. (2004). The Lambert code: Can we define best practice?, *Higher Education Quarterly* 58(4), 229-2432.
128. Shattock, M. (2002). Re-balancing concepts of university governance, *Higher Education Quarterly* 56(3), 235-244.
129. Shavell, S. (1979). Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship, *The Bell Journal of Economics* 10(1), 55-73.
130. Slaughter, S. y Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*, New York: The John Hopkins University Press.
131. Slaughter, S. y Rhoades, G. (2003). Contested intellectual property: The role of the institution in United States higher education, en Amaral, Alberto, Lynn Meek y Ingvild Larsen (eds.), *The Higher*

*Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

132. Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state and higher education*, New York: The John Hopkins University.
133. Smith, A. (1776). *The wealth of nations*, Reprint (1937). Cannan Edition, Modern Library, New York.
134. Smith, C. y Warner, J. (1979). On financial contracting: An analysis of bond covenants, *Journal of Financial Economics* 7(2), 117-161.
135. SNIES. (2012). Búsqueda de Instituciones Registradas, disponible en [<http://snies.mineduacion.gov.co/ConsultaSnies/ConsultaSnies/consultandoinstitucionessnies.jsp>], recuperado el 10 de mayo de 2012.
136. Stein, J. (1988). Takeover Threats and Managerial Myopia, *Journal of Political Economy* 96(1), 61-80.
137. Stein, J. (1989). Efficient Capital Markets, Inefficient Firms: A Model of Myopic Corporate Behavior, *Quarterly Journal of Economics* 104(4), 655-669.
138. Stensaker, B. (2000). Quality as a discourse: An analysis of external audit reports in Sweden 1995-1998, *Tertiary Education and Management* 6(4), 305-317.
139. Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and management science* 2 (1), 3-21.
140. Strätling, R. (2003). General meetings: A dispensable tool for corporate governance of listed companies, *Corporate Governance: An International Review* 11(1), 74-82.
141. Stulz, R. (1988). On Takeover Resistance, Managerial Discretion, and Shareholder Wealth, *Journal of Financial Economics* 20, 25-54.

142. Superintendencia de Sociedades, Confecámaras, y Cámara de Comercio de Bogotá. (2009). *Guía colombiana de gobierno corporativo para sociedades cerradas y de familia*, SSOC, Confecámaras y CCB, Bogotá, Colombia.
143. Taylor, W. (1987). *Universities Under Scrutiny*. OECD: Paris.
144. Teichler, U. (2003). The future of higher education and the future of higher education research, *Tertiary Education and Management* 9(3), 171-185.
145. Tolofari, S. (2005). New Public Management and Education, *Policy Futures in Education* 3(2), 75-89.
146. Torres, C. y Schugurensky, D. (2002). The Political Economy of Higher Education in the Era of Neoliberal Globalization: Latin America in Comparative Perspective, *Higher Education* 43(4), 429-455.
147. Trakman, L. (2008). Modelling University Governance, *Higher Education Quarterly* 62 (1-2), 63-83.
148. Trowler, P. (1998). What managerialists Forget: higher education credit frameworks and managerialist ideology, *International Studies in Sociology of Education* 8(1), 91-109.
149. University of Oxford. (2006). White Paper on University Governance, University of Oxford: Oxford.
150. Vabo, A. (2011). Norway: Between Humboldtian Values and Strategic Management, Locke, W., Cummings, W. y Fisher, D. (Eds.). *Changing Governance and Management in Higher Education: The Perspectives of the Academy*. Dordrecht: Springer.
151. Villalonga, B. y Amit, R. (2009). How are U.S. Family Firms Controlled?, *Review of Financial Studies* 22(8), 3047-3091.

152. Volpin, P. (2002). Governance with poor investor protection: evidence from top executive turnover in Italy, *Journal of Financial Economics* 64(1), 61-90.
153. Vredenburg, D. y Brender, Y. (1998). The Hierarchical Abuse of Power in Work Organizations, *Journal of Business Ethics* 17(12), 1337-1347.
154. Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies*, The Free Press: New York.
155. Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and methods*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Colegio de Estudios Superiores de Administración CESA  
Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2012, en Bogotá DC.  
Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 12 pts.  
y se imprimió sobre papel Bond beige de 90 gr.



Las Instituciones de Educación Superior (IES) desempeñan un papel determinante a través de la provisión de un bien público que tiene implicaciones directas en el desarrollo social y económico de los países. Reconociendo la importancia que tiene la estructura de gobierno en estas instituciones, este libro presenta un diagnóstico de las diferentes estructuras de gobierno que emplean las IES en Colombia, identificando y analizando las dinámicas de interacción y conflictos que se presentan entre los diferentes grupos de interés y órganos de gobierno, para utilizar esta evaluación como un punto de partida que aliente la reflexión de los directivos de las IES colombianas y permita al gobierno establecer acciones de política pública encaminadas a garantizar estructuras de gobierno académico apropiadas.

Para cumplir con este objetivo en la introducción del libro se resalta la importancia de este estudio, se presenta la muestra de las IES que hacen parte del mismo y se describe la metodología implementada. Luego, en el primer capítulo se realiza una revisión de la literatura relacionada con el nuevo enfoque gerencial o ‘new managerialism’ que está permeando el gobierno en las IES, así como de los fundamentos teóricos que soportan el modelo de gobierno corporativo, y se discute los elementos del mismo que pueden ser aplicables en la educación superior. Los capítulos siguientes se centran en la discusión y caracterización del gobierno en universidades y otro tipo de IES públicas y privadas en Colombia. Lo anterior es llevado a cabo a través del desarrollo de entrevistas a profundidad a actores de la alta dirección relacionados con estructuras de gobierno en las diversas instituciones que conforman la muestra. El capítulo final presenta una serie de reflexiones con el ánimo de incentivar la discusión en el sector de la educación superior en lo referente al gobierno de las instituciones que lo conforman.

El libro es el resultado de una primera aproximación a la temática abordada en un estudio piloto, descriptivo y exploratorio financiado por el Ministerio de Educación Nacional como parte de proyecto estratégico de fortalecimiento de la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones educativas. La descripción realizada y los resultados presentados constituyen un punto de partida para una agenda de investigación del ejercicio del gobierno en las IES.



Colegio de Estudios  
Superiores de Administración

Ministerio de  
Educación Nacional  
República de Colombia



Libertad y Orden

