

Aproximación teórica a la gobernanza y calidad de las universidades públicas colombianas

*Patricia Martínez-Barrios**

Introducción

Los argumentos teóricos que se presentarán son producto de revisión de la literatura disponible en cuanto a la gobernanza de las instituciones de educación superior y su relación con logros de calidad, para identificar si mejorando la forma de gobierno se lograría aumentar la calidad, a partir del ejercicio pleno de la autonomía institucional, a fin de que transiten efectivamente una ruta sostenida de calidad hasta su acreditación institucional, que les permita ejercer con eficacia el liderazgo que les compete en las distintas regiones del país, generando credibilidad y confianza entre los distintos públicos de interés y la sociedad en su conjunto, siendo fieles al mandato recibido desde sus actos de creación, desplegando todas sus posibilidades de convertirse en actores claves para la inclusión social y la paz duradera.

La realidad empírica muestra cómo la mayoría de las universidades públicas de Colombia en general, y del Caribe en particular, evidencian muchos aspectos institucionales a mejorar y escasa competencia para movilizar todas las fuerzas internas y externas necesarias para sumarse al unísono a su causa y,

* Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad de Cartagena. Directora e Investigadora del Grupo Educación, Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Simón Bolívar. Correo electrónico: pmartinezbarrios@gmail.com

por tanto, muchas no han logrado alinear voluntades de los estamentos universitarios y grupos de interés en torno a propósitos estratégicos y a una visión compartida para el logro de objetivos comunes tan necesarios, aún más, en un escenario de posconflicto, donde estas deben ser las entidades líderes en una política de inclusión, calidad y equidad.

Muestra de su distanciamiento del logro institucional, son sus continuas situaciones de conflicto internas y la inconsistencia de los resultados de su gestión, en términos de calidad, cobertura, eficacia, eficiencia e impacto, medidos según los indicadores del Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de Colombia, del Sistema Nacional de Acreditación, y de otros modelos de indicadores del desempeño de cómo los correspondientes al Modelo de Indicadores de Desempeño de la Educación Superior (MIDE) elaborado por el Ministerio de Educación Nacional.

El presente capítulo se desarrolla en cinco secciones; en la primera, se describe un contexto problémico de las universidades públicas en Colombia en datos y cifras que objetivamente dan cuenta de la realidad empírica, en relación con la calidad de las instituciones de educación superior; en una segunda sección, se plantea la influencia de la gobernanza de las universidades en el logro de una cultura de alta calidad con inclusión. En la tercera sección, se presenta una aproximación teórica en torno a la gobernanza y la calidad de las universidades colombianas, la cual confirma sus proposiciones a partir de un estudio de casos múltiples de cuatro universidades públicas del Caribe colombiano, desarrollado en la cuarta sección; y, finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones y la bibliografía utilizada.

Contexto problémico de las universidades públicas en Colombia

En Colombia se cuenta con 32 universidades públicas de 288 instituciones de educación superior que conforman el sistema de educación superior del país. De acuerdo con las cifras y datos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2014-2016), la matrícula en educación superior creció de 1.587.760 estudiantes de pregrado (jóvenes entre 17 y 22 años) en 2010 a, 2.234.285 en 2016, lo que significó un crecimiento en cobertura del 37,1 % en 2010 al 51 % en 2016. La matrícula se sigue concentrando principalmente en un 63,2 % en programas de pregrado, profesionales, 26,6 % tecnológicos, 3,4 % técnicos profesionales, 3,7 % especializaciones, 2,6 % maestrías y 0,2 % doctorados.

De la matrícula total, la educación superior pública tiene una participación de un 49,8 % a diciembre de 2016, y viene descendiendo frente a la privada, que está en 50,1 %, teniendo en cuenta que en el 2007 la participación de la matrícula pública era de un 54,3 % y de un 55,4 % en 2010.

Aun así, las tasas de crecimiento de la matrícula en el sector público han venido fluctuando según las cifras del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) de 2016 en un 4 %, 9 %, 6 %, 3 % y 4 % para los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

En contraste, la deserción estudiantil ha mejorado, según cifras del Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies), pasando de un 12,9 % en 2006 a 9,0 % en 2016. Pero las tasas de graduación aún muestran niveles preocupantes de apenas un 34,5 % en las universidades, teniendo como tiempo promedio 14 semestres de permanencia (MEN, 2015).

Frente a las tasas de cobertura de América Latina, estamos en el promedio, como se observa en la tabla 1, con cinco (5) países que más que nos superan ampliamente como son: Cuba y Puerto Rico (95 %), Argentina (76 %), Chile (74 %) y Uruguay (73 %) (ver tabla 1).

Tabla 1. Tasa de Cobertura en América Latina (2009-2013)

| PAÍS | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Promedio América Latina y el Caribe | 37 % | 41 % | 42 % | 44 % | 46 % |
| Argentina | 71 % | 75 % | n.d. | 74 % | 76 % |
| Brasil | 36 % | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Chile | 59 % | 66 % | 71 % | 71 % | 74 % |
| Colombia | 37.1 % | 40.8 % | 42.4 % | 42.4 % | 45.5 % |
| Cuba | 115 % | 95 % | 80 % | 90 % | 95 % |
| El Salvador | 23 % | 23 % | 25 % | 24 % | 25 % |
| México | 27 % | 28 % | 29 % | 28 % | 29 % |
| Panamá | 45 % | 46 % | n.d. | 44 % | 44 % |
| Paraguay | 37 % | 35 % | n.d. | 28 % | 29 % |
| Puerto Rico | 81 % | 86 % | 86 % | 91 % | 95 % |
| Uruguay | 63 % | 63 % | n.d. | 70 % | 73 % |
| Venezuela | 78 % | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (Unesco), 2013.

Del total de 50 instituciones de educación superior acreditadas institucionalmente de alta calidad, al cierre del primer semestre del año 2017 (de 288 instituciones de educación superior), solo 14 eran universidades públicas, mostrando

1 Fórmula para calcular la tendencia: valor presente menos valor pasado, sobre valor pasado.

un rezago frente a las crecientes demandas de alta calidad de la educación superior.

En cuanto a los aportes de la nación para funcionamiento de las universidades públicas, se ha pasado de aportar \$1,6 billones de pesos colombianos en 2006 a \$2,2 billones con una variación en el crecimiento anual de 5,7 % en 2010 a \$3,36 billones en 2016 (Ministerio de Hacienda, 2017).

Los ingresos de las Universidades Públicas siguen manteniendo una fuerte dependencia, con algunas excepciones, de las transferencias oficiales (60.2 %), mientras que los demás ingresos suman apenas un 30.8%, discriminado en ingresos por matrículas (20.1 %), actividades de investigación (2.6 %), educación continua (1.6 %), asesorías y consultorías (4.3 %), otros servicios (4.6 %) y otros ingresos operacionales (6.7 %) (MEN, 2017).

Esta alta dependencia económica en las transferencias de la nación que mantienen las universidades públicas antes observada, y que expresa una falencia estructural en cuanto a las finanzas, se viene expresando en la situación de desequilibrio de las plantas de profesores y régimen de prestaciones, acrecentándose de manera vertiginosa la vinculación de profesores de cátedra y ocasionales.

El sistema requiere modificar su estructura docente convirtiendo sus profesores ocasionales en docentes de planta hasta llegar a un esquema de contratación en el que la participación del personal de planta alcance un 70 %, el personal ocasional el 10 % y los catedráticos el 20 %.

Según Restrepo-Cuartas (2014), exrector de la Universidad de Antioquia:

La debilidad y el riesgo más grande de las universidades públicas es el riesgo financiero², el cual junto a los temas de orden público, el cortoplacismo en la gestión institucional, unidos a los periodos muy cortos de mandatarios y muchos intereses que se juegan en ello, el desgaste de ello es demasiado³.

Hasta que no se supere el mismo, difícilmente se alcanzara la visión de “Colombia la más educada al 2025”⁴.

2 Declaraciones en Taller Regional CNA Medellín sobre Gobiernos Universitarios, noviembre 2014.

3 Declaraciones en Taller Regional del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), Medellín sobre gobiernos universitarios, noviembre 2014.

4 “Colombia la más educada al 2025” es la iniciativa del Ministerio de Educación Nacional cuyo propósito es la equidad y el mejoramiento de la calidad educativa a través de la destinación de recursos orientados a la alimentación de estudiantes, la construcción de infraestructura y la capacitación de docente.

Sumado a ello, el último Ranking de Transparencia 2014, de acuerdo con la Corporación Transparencia por Colombia que evalúa visibilidad, institucionalidad, control y sanción, muestra a la mayoría de las universidades públicas en niveles medio alto de riesgo.

Adicional a lo anterior, la fragilidad de las instituciones de educación superior se expresa frecuentemente, más aún en las instituciones públicas, cuyo crecimiento y estabilidad se ven abatidos por diversos motivos, económicos, sociales y políticos, como se desestabiliza en periodos electorales para escogencia de rectores o representantes de los estamentos universitarios, o por otros motivos externos, como se pudo evidenciar con claridad meridiana en el paro promovido por estudiantes de la Universidad de Cartagena, institución acreditada institucionalmente, desde septiembre de 2015, y que puso en riesgo la culminación del semestre académico de miles de estudiantes, y el de la Universidad de Antioquia, primera Universidad Pública Acreditada y Reacreditada de Alta Calidad por el MEN y uno de los principales centros formación e investigación del país, bloqueado desde noviembre 2015 hasta febrero 2016.

Kalmanovich, citado por el Observatorio de la Universidad Colombiana (2015), manifiesta que:

Se ha perdido el control del orden público y proliferan el microtráfico, las ventas ambulantes, el desgreño y la suciedad. Grupos de combatientes contra la Fuerza Pública causan grandes pérdidas de tiempo en todos los estamentos sin que ellos puedan detener el vandalismo que también destroza los bienes públicos. (p. 6)

Todo el anterior panorama confirma la falta de emprendedurismo institucional de nuestras universidades públicas y conduce a pensar que se necesita entender muy bien qué está pasando con ese factor dirigente de nuestras universidades que es su gobernanza, su estructura y estilos de gobierno, para conocer hasta dónde y cómo están haciendo uso de su autonomía para superar tantos obstáculos, lograr su desarrollo e identificar aspectos que puedan mejorar en su dirección estratégica, teniendo en cuenta que una buena gobernanza es precondición necesaria para la consolidación institucional, a fin de lograr un desarrollo sostenible, crecer con calidad y autonomía administrativa, financiera y académica, aportando así al efectivo cumplimiento de su misión, como es la transformación social y el desarrollo del territorio.

Influencia de la gobernanza de las universidades en el logro de una cultura de alta calidad. Caso de las universidades públicas colombianas

Un compromiso riguroso con la calidad exige contar con unos buenos gobiernos universitarios que contribuyan al fortalecimiento institucional de las universidades y ejerzan un control efectivo y pleno de su rumbo para el ejercicio de dicho liderazgo, lo cual exige un alto grado de autonomía de sus organizaciones y capacidad de gestión.

El informe sobre Educación Superior en Iberoamérica, del Centro Interuniversitario de Desarrollo-Cinda (2011b), ya hacía alusión a las carencias institucionales de las universidades en los países de Iberoamérica en relación con los países desarrollados. La mayoría de los países, excepto Chile y Portugal, se encuentran debajo del 50 % de logro en indicadores como voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad de gobierno, calidad de las regulaciones, imperio de la ley y control a la corrupción. De alguna manera, es lo que se expresa también a nivel de las universidades públicas: inestabilidad, baja efectividad, débil imperio de la legalidad, corrupción y escasa responsabilidad de los cuerpos directivos incluyendo los consejos superiores ante la sociedad⁵.

Salmi (2013) relaciona gobernanza con los grados de autonomía de las instituciones de educación superior. Y manifiesta que para el caso colombiano nuestras universidades gozan de un alto grado de autonomía organizacional, financiera, académica y de gestión de recursos humanos, en comparación con universidades de Europa y resto de Latinoamérica. Y muy a pesar de gozar de esa relativamente mayor autonomía, que ha ayudado a mejorar el tema de la politización de las universidades públicas de los años noventa, en Colombia la inestabilidad y dificultades para garantizar la gobernabilidad y el equilibrio interno de las universidades persiste. Tal como lo expresa Salmi, “las universidades públicas siguen siendo afectadas por movimientos y conflictos que no conciernen el ámbito académico pero que se traducen en periodos de paros y disturbios” (2013, p. 8).

Por todo lo anterior, gobernanza, estructura de gobierno, la normatividad vigente y ciertos paradigmas e ideologías anclados en sus culturas organizacionales, la ruta de desarrollo institucional, y el logro de alta calidad, hasta la acreditación institucional de las universidades públicas colombianas, presenta

5 Basado en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008 (June 29, 2009). World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1424591> Total de 212 países participantes; AL: 17 países; IB: Países de América Latina más España y Portugal. Fuente: Worldwide Governance Indicators. Disponible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp

serios obstáculos, y la relación entre gobernanza y calidad amerita un análisis más profundo.

Aproximación teórica en torno a la gobernanza y la calidad de las universidades públicas

Los temas de gobernanza y calidad conducen a Burton Clark, uno de los autores que desde la teoría y el análisis de casos, ha influido en gran medida el pensamiento universitario de la segunda mitad del siglo XX y hasta hoy en asuntos de gobernanza y dirección universitaria.

Desde el estudio de realidades universitarias concretas, Clark (2004a) validó en todos los casos estudiados que la gobernabilidad era factor clave para la calidad universitaria, facilitando la gestión de instituciones autónomas *self-reliant*, eficaces y eficientes.

Los hallazgos de Clark (2004a), sobre la capacidad de emprendimiento y autogestión de las universidades en tiempos de restricciones e incertidumbre confrontaron teorías anteriores como las de Cyert y March, (1963) y Pfeffer y Salancik (1978), que venían planteando que las organizaciones eran más criaturas que creadores de su propio medio. Estas teorías identificaban a fuerzas externas como el principal factor de transformación de las organizaciones y no a la propia capacidad intrínseca de transformación de estas. Estas teorías previas sostenían, además, que como las organizaciones dependían de su entorno para sobrevivir, eran como mercados en los que se tenían que transar las decisiones con una serie de actores e intereses externos, afirmando que:

La perspectiva niega la validez de la conceptualización de las organizaciones como auto-dirigidas, actores autónomos que persiguen sus propios fines y, en cambio, argumenta que las organizaciones son dirigidas por otros, envueltas en una constante lucha por autonomía y discreción, confrontadas con limitaciones y control externo. (Pfeffer y Salancik, 1978, p. 257)

Desde mediados del siglo XX, las instituciones de educación superior en general, y las universidades en particular, se han visto enfrentadas a un escenario de presiones crecientes en materia económica, política y social, agudizado por la globalización y los cambios tecnológicos. Restricciones financieras, cambios sucesivos en medidas gubernamentales, los desafíos de educar, investigar y servir masivamente en contextos sociales diversos, las nuevas tecnologías y las comunicaciones han estado retando a las instituciones de educación y cuestionando las formas tradicionales de su organización de cara a las nuevas demandas sociales y el valor del conocimiento que ellas generan al servicio de la sociedad.

La sociedad en su conjunto, por una parte, está presionando por que haya cada vez mayor acceso a la educación superior, hasta lograr que este deje de

ser un privilegio de unos pocos, para ser un derecho de todos y un bien público (Declaración de Incheon, 2015)⁶.

Por otro lado, los gobiernos también presionan para que las universidades den una respuesta más contundente desde sus funciones sustantivas de docencia, investigación y servicio a la sociedad. Actualmente, existe la Agenda Mundial para el Desarrollo de la Educación Superior, que tiene como metas de mediano y largo plazo: lograr el acceso universal a este nivel de formación con calidad y pertinencia, a través de distintas modalidades; usar el conocimiento generado en las universidades y centros de investigación al servicio de la humanidad y a la solución de los grandes problemas mundiales; volcar la gestión de las universidades a una mayor responsabilidad social para el desarrollo humano, social y económico de los pueblos. Los gobiernos de la mayor parte del mundo, incluyendo el Gobierno colombiano, se vienen comprometiendo a ello (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 1998, 2015); de allí que tienen en cuenta el direccionamiento prospectivo de Unesco con la educación hacia el 2030, pero ante una agenda de tantas necesidades sociales, ambientales y económicas, así como las disparidades interregionales y diversidad de instituciones de educación superior que existen a nivel global, los gobiernos han considerado de máxima importancia lograr que los sistemas de Educación Superior nacionales se manejen de forma efectiva (Fielden, 2008).

Esta Agenda Mundial de crecer con calidad, pertinencia y equidad a costos razonables ha llevado a los gobiernos del mundo a elevar las exigencias a sus instituciones de educación superior para que respondan de mejor manera a los desafíos del siglo XXI.

Nuevos acuerdos acerca de la gobernanza de las instituciones de educación superior, guías para orientar el adecuado manejo de los Consejos de Gobierno universitarios, sus estructuras, procedimientos, códigos de ética, lineamientos para el aseguramiento de la calidad educativa, sistemas de acreditación institucional y de programas, y rendición de cuentas (*accountability*) están a la orden del día, en la aspiración de que ello contribuirá a una mayor eficiencia y productividad (hacer más con menos), y al mejoramiento de la misión social de las organizaciones universitarias, especialmente las públicas, financiadas en gran parte con recursos estatales. Esto lleva a pensar que “la gobernanza de la Educación Superior es un asunto clave de política en el siglo XXI” (Kennedy, citado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2009).

6 Unesco, en Declaración de Incheon (2015). Educación 2030, hacia una educación inclusiva y de calidad, y un aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos. Unesco, Rethinking Education, towards a global common good.

Con este propósito en mente, la acción de muchos gobiernos se ha orientado hacia la búsqueda de una mayor eficiencia, eficacia y productividad, con visión economicista, para lo cual se ha insistido en la introducción de nuevos modelos de administración y manejo de las instituciones de educación superior más fundamentados en valores de la gerencia moderna que en los valores académicos tradicionales, que son su *ethos*.

Para lograr estos cambios en la administración universitaria, al tiempo que respete la autonomía universitaria, los gobiernos han tratado de aumentar su capacidad regulatoria acudiendo a la definición de indicadores comunes, mayoritariamente de tipo cuantitativo, para medir la gestión de las instituciones de educación superior, poniendo a las instituciones a competir por recursos destinados para la formación y la investigación, lo que explica en gran medida, por ejemplo, la adopción de estándares nacionales de calidad, el fortalecimiento de los sistemas de certificación de calidad, acreditaciones y otros mecanismos de rendición de cuentas que faciliten la comparación de resultados.

Por supuesto, la respuesta de un gran número de instituciones de educación superior y, entre ellas, muchas universidades, ha sido la de aceptar las nuevas reglas de juego. Muchas han introducido nuevas formas de administración y un estilo de organización más parecido al de las empresas industriales, a fin de cumplir con tendencias y exigencias gubernamentales, doblegándose a ese nuevo sistema de valores dominante. Cada cesión de las universidades a estas presiones externas, sin embargo, se traduce en una erosión de su autonomía (Pfeffer y Salancik, 1978). Estas terminan pareciéndose tanto unas con otras que terminan por no reconocerse o, en términos de Dimaggio y Powell (1983), produciendo un isomorfismo institucional debido a una excesiva racionalidad colectiva en los campos organizacionales, como respuesta a la incertidumbre y las restricciones.

Ahora bien, todos los casos estudiados por Clark (1998-2004b) muestran universidades autónomas, de calidad, enfocadas, totalmente empoderadas y capaces de generar sus propios recursos para depender menos o no depender de los gobiernos ni otras presiones externas. De esta manera, desarrollaron la capacidad interna particular de direccionar sus propios proyectos de vida universitarios desde la solidez de sus comunidades académicas, un núcleo académico central fortalecido y estimulado, y un gobierno universitario con una gerencia moderna alineada con la academia para ayudar a cumplir a cabalidad su misión social de formación, investigación y servicio. "Cuando se multiplican las respuestas innovadoras, las universidades son más independientes" (Clark, 2000a, p. 273).

Fueron estas universidades las que decidieron ser distintas, “ser diferentes y tener un propósito es mejor que ser todo para todos” (p. 254), por lo que la principal revelación o hallazgo es que:

Dadas sus características propias, el factor clave de éxito de estas universidades, impulsor de las dinámicas organizacionales de transformación, fue la gobernanza, entendida como la forma en que habían sido capaces de fusionar en un eje vertebrante los nuevos valores de la gerencia moderna de las organizaciones con los valores académicos tradicionales, lo cual les había permitido ganar en capacidad de auto determinación y autorregulación, definiendo de por sí y para sí sus propias metas y propios destinos. (Clark, 2004b, p. 137)

En este sentido, Clark (2004b) define la gobernabilidad o gobernanza como una cuestión de balance entre los poderes del centro de la universidad y las iniciativas de las unidades académicas y administrativas dispersas en las bases de la organización.

Encontrar ese justo balance entre gerencia y academia es lo que da a las universidades una adecuada y acertada gobernabilidad para gestionar su desarrollo. Ha sido un desafío central en tiempos modernos, a lo cual las universidades colombianas no han sido la excepción.

El secreto de este balance se encuentra en la forma como se organiza y refuerza en las universidades la dirección central, denominada *steering core*, un núcleo central fortalecido, que le da a las universidades su capacidad de dirección y gestión para conducir sus destinos sin depender de otros, y dispara la voluntad organizacional para moverse hacia la meta deseada: capacidad de dirección y gestión, porque este núcleo maneja, timonea, una universidad; y capacidad de ejecución, porque también hace que “las cosas pasen” (Clark, 2004a, p. 45).

Esta voluntad organizacional que se genera a partir de una dirección central reforzada o *steering core* es, además, según Clark (1998, 2000b, 2004b), lo que les da a las universidades una fuerte gobernabilidad y el logro de resultados institucionales sorprendentes, con alta eficiencia, eficacia y productividad, a partir de una capacidad de autogestión y gobernanza fortalecidas.

Ante la preocupación de cómo los gobiernos estaban planeando y dirigiendo sus sistemas de educación terciaria, y algunos aspectos acerca de la gobernanza de las instituciones, Fielden (2008) sorprendentemente plantea que la tendencia mundial se dirige hacia un Estado más regulador y menos controlador, en el entendido de que la educación superior, hasta donde sea posible, debe tener la libertad/autonomía de *manejar sus propios asuntos*. Sugiere pasar de un modelo de excesivo control del Estado y de las universidades a un modelo de supervisión del Estado que regula y monitorea la educación superior. El papel más importante del Estado central, sostiene Fielden (2008), es el de proyectar una visión y una estrategia, como han sido las respuestas de Reino Unido, Pakistán,

Nueva Zelanda, África del Sur, Tanzania y Singapur. Para ello, las legislaciones nacionales deben ser el ápice de la pirámide regulatoria con perspectiva de largo plazo, y la gobernanza del sector de educación superior debe trasladarse a los gobiernos regionales o territoriales.

Acerca de la importancia de la gobernanza para el éxito de las universidades, Salmi (2009) manifiesta que una gobernabilidad adecuada, junto a la concentración de talento y la oportunidad de contar con grandes recursos, constituyen los factores claves para lograrla. Dicha gobernabilidad incluye el contar con una visión estratégica compartida, ambición de excelencia, deseo constante de aprender y líderes inspiradores.

La estructura de gobierno, los procesos así como el manejo de los grupos de interés son asuntos claves para definir la efectividad de una gobernanza en las instituciones de educación superior. Es así como “los acuerdos de gobernanza y los lineamientos de calidad juegan un papel similar en ayudar a las instituciones a volverse más efectivas” (OCDE, 2009, p. 15).

Hoy en día, todos los lineamientos de las agencias de aseguramiento de calidad y acreditación se están moviendo en la dirección de incluir entre sus factores e indicadores el tema de la gobernabilidad. Tal es el caso de la agencia europea ENQA (2015), que publicó el documento *Estándares y lineamientos para el aseguramiento de la calidad en el área europea de educación superior* con el fin de establecer estándares que permitan el diseño de una política de aseguramiento de calidad, diseño y aprobación de programas, aprendizaje, enseñanza y evaluación, basado en estudiantes, admisión, progreso, reconocimiento y certificación de estudiantes entre otros estándares. También es el caso de la agencia internacional de aseguramiento de la calidad en la educación superior (INQA-AHE) y sus “Lineamientos para una Buena Práctica”, entre otras.

La Asociación Americana de Consejos de Gobierno (Association of Governing Boards-AGB, s. f.) ha mantenido una actividad constante para apoyar la gestión de los consejos superiores y órganos de gobierno de las instituciones de educación superior de los Estados Unidos de Norteamérica, en temas como el manejo estratégico de los Consejos, admisiones, profesores, estudiantes, gestión de recursos financieros (*fund raising*), comités de auditoría interna, medición de riesgos, entre otros. Adelantan, así mismo, encuestas anuales sobre la gobernanza de las instituciones de educación superior, producen investigaciones, informes y manuales guía para las organizaciones, a través de su Centro para el Desarrollo de la Confianza Pública y la Gobernabilidad. Y sostiene que la educación superior se fortalece cuando trabajan en equipo los responsables de la política pública, las instituciones de educación superior y las organizaciones no gubernamentales que apoyan al sistema.

En América Latina también el tema de gobernanza comienza a ser estudiado en los últimos años por expertos. En este sentido, en 2008 IESALC-Unesco, la Universidad de Buenos Aires y Columbus editan *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* (Gazzola y Didrickson, 2008), cuyo capítulo 9 “Senderos de innovación: repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina”, Samoilovich (2008) plantea que la universidad pública en América Latina padece un “déficit de gobernabilidad” y que sus universidades “necesitan y merecen un mejor gobierno”. Igualmente, acude a la metáfora del laberinto para explicar cómo las universidades públicas del continente tienen neutralizada cualquier acción efectiva de cambio y movimiento, y se encuentran incapaces de articular un proyecto educativo institucional y llevarlo a la práctica, debido a su fragmentación interna en multiplicidad de intereses y a la dificultad de articular la visión institucional, integrada con las políticas públicas, con mejor financiación, que rompa con las inercias institucionales y supere los intereses corporativos de sectores académicos.

Esta nueva gobernabilidad, según Samoilovich (2008), se debe construir sobre una visión compartida y una gestión efectiva, una agenda de acción que lleve a la práctica y operacionalice dicha visión. Para Samoilovich (2008), un buen gobierno consiste en un triángulo virtuoso entre esa visión institucional compartida, la gestión académica y la asignación de recursos. Samoilovich identifica factores contextuales (cobertura, retención y graduación, pertinencia, calidad, internacionalización) que requieren aumentar la capacidad de respuesta de las universidades, y obstáculos a la gobernabilidad de las instituciones; sugiere algunos cambios principales en las políticas públicas de los países de Latinoamérica, en relación con sus universidades públicas en temas de normativa, sistemas de acreditación y evaluación, y mecanismos de financiación.

Al reconocer la situación grave de debilidad intrínseca de las universidades públicas latinoamericanas por desacoplamiento interno, forma de autoridad débil e impotencia de los órganos colegiados, Samoilovich manifiesta que “la principal limitaciones el escaso poder que tienen los directivos para ejercer el margen de autonomía otorgado por la norma” (2008, p. 341). Ello, por cuanto dice que la concepción de las distintas unidades, estamentos y directivos de las universidades tienen perspectivas distintas acerca de lo que constituye la esencia de la universidad, metas y objetivos, y esa situación hace muy difícil definir el rumbo y los destinos de la institución, planear a largo plazo y disponer de los recursos adecuados de manera oportuna; prima lo político sobre lo técnico, se diluyen las responsabilidades; los intereses particulares-corporativos priman sobre el bien común y los intereses generales de la universidad, y los procesos de decisiones se hacen lentos y pesados.

En consecuencia, urge inducir cambios desde afuera para que se estimule la innovación, y abogar por una universidad más innovadora y emprendedora,

acudiendo a las teorías de Burton Clark, para mostrar rutas de transformación posibles para las universidades públicas.

Por su parte, Brunner (2011) entiende por gobernanza la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente —desde el punto de vista de su gobierno y gestión— y sus relaciones con entidades y actores externos, con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior. Existe la hipótesis, común en la literatura especializada, de que las organizaciones universitarias exitosas son aquellas que logran modificar su gobernanza —esto es, el funcionamiento de su gobierno y sus formas de gestión— para adaptarla a las cambiantes demandas del entorno en que se desenvuelven y a las transformaciones estructurales de aquel. A continuación, se construye y fundamenta una tipología básica de regímenes de gobernanza universitaria —burocrático, colegial, de partes interesadas y emprendedor—, y luego se identifican, para cada tipo, sus principales dinámicas de funcionamiento y tendencias de cambio y adaptación, así como los desplazamientos de sus respectivos centros de gravedad que se producen dentro y entre ellos.

Para este efecto, se emplean ejemplos tomados de los países desarrollados y la evolución de sus universidades modernas en la doble vertiente humboldtiana y napoleónica. Así mismo, se incorporan a este esquema interpretativo las transformaciones experimentadas por las universidades públicas y privadas de otras regiones del mundo, especialmente de América Latina. Finalmente, se aplica este análisis a las tensiones que manifiesta la gobernanza de las universidades latinoamericanas, entre los valores tradicionales del autogobierno institucional de amplia base electoral y aquellos de una gestión de carácter emprendedor, y entre valores atribuidos a lo público y fallas imputadas a lo privado en la educación terciaria de la región.

En el caso colombiano, la preocupación en torno al tema de la gobernanza y gestión universitaria se evidencia primero en la Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública en Colombia, promovida por el presidente Cesar Gaviria en 1994⁷, la cual fue dirigida por Darío Bustamante Roldán. En ella participaron connotados académicos y rectores de las principales universidades públicas del país. La Misión contrató una serie de estudios de casos de universidades, para establecer un diagnóstico en aspectos críticos de las dimensiones académicas-investigativas, financiera, e institucional (adminis-

7 La Misión para la Modernización de la Universidad Pública fue aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en su sesión del 8 de septiembre de 1993, con el objetivo de “realizar estudios y análisis sobre la situación de la Universidad Pública en Colombia y proponer las medidas tendientes a mejorar la función de estas instituciones”. Mediante Decreto n.º 0213 de enero 24 de 1994 se integra y organiza un comité de orientación y evaluación de la misión para la modernización de la universidad pública.

tración, gestión y gobierno) y, posteriormente, poder recomendar acciones para mejorar la calidad y la equidad del sistema universitario estatal colombiano.

En relación con el tema de gobierno y gobernanza, se adelantan estudios de caso en torno a los temas de la dirección universitaria, entendida como “la habilidad que tienen los individuos y grupos claves dentro de una institución para analizar y resolver sus propios problemas organizacionales” (Hogeboom, Miyake y Romero 1994, p. 5), así como el grado de flexibilidad en la toma de decisiones a nivel centralizado o descentralizado, reconociendo a las universidades como sistemas complejos. Los estudios de caso se adelantan con el enfoque de redes organizacionales y la metodología de redes, para lograr una comprensión de sus realidades, relaciones y patrones de relaciones, interacciones, articulaciones y rupturas en tres niveles, a saber: i) existencia y funcionamiento de los mecanismos de gobernabilidad, sus dificultades y oportunidades de mejoramiento de la dirección y gestión; ii) la gestión propiamente; iii) la operación.

El tema de buen gobierno y gobernabilidad de las instituciones de educación superior es uno de los ejes del Plan Sectorial de Educación 2010-2014, por lo cual promueve la implementación de códigos de buen gobierno en las instituciones de educación superior, un sistema de indicadores para asignación de recursos adicionales a las universidades públicas y acceder a fondos concursables de fomento, los índices de transparencia a partir de evaluaciones externas adelantadas por la Corporación Transparencia por Colombia, certificaciones de calidad, actividades de coordinación, evaluación y seguimiento a los consejos superiores, bitácora para monitoreo del orden público, y gestión de un manual de buen gobierno para las instituciones de educación superior, entre otros.

En sintonía con lo expuesto por Fielden (2008), Restrepo, Trujillo y Guzmán (2012) concluyen que los consejos superiores deben ser las instancias que definan la visión estratégica de las instituciones, por lo que se les debe separar las funciones estratégicas de las funciones académicas y administrativas. Se requiere que las instituciones cuenten con un plan estratégico construido participativamente. Los estatutos deben ser actualizados, y revisados temas como conformación de los órganos de gobierno, la forma de escogencia de sus miembros reduciendo la democracia excesiva en las instituciones públicas, la definición de periodo y calidades de miembros, cuerpos colegiados, procesos de planeación y control. Así mismo, se deben establecer estrategias de planeación y control presupuestario, identificación de riesgos, evaluación, indicadores de gestión, veracidad de la información, prever incentivos económicos y alineación de intereses, códigos de buen gobierno y política para manejos de conflictos de intereses, previsión para casos de concentración de poder y riesgos de extracción de rentas.

El Acuerdo CESU por lo Superior 2034, (MEN, 2014), incluyó la *Estructura y gobernabilidad del sistema* entre uno de sus diez temas principales para una política pública de educación superior de largo plazo en Colombia. Este Acuerdo sintetizó las principales conclusiones y recomendaciones de dos años continuos de diálogos con la comunidad académica y distintos grupos de personas externas a las instituciones de educación superior del sector público, privado, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales de todas las regiones del país, y recomienda, entre otras cosas, estructurar un nuevo modelo de educación relacional para Colombia que articule los diferentes componentes del sistema de educación superior, que aumente la participación responsable de los estamentos de las instituciones de educación superior (IES) para mejorar la corresponsabilidad, la rendición de cuentas, la vigilancia y la participación de los académicos; ya que constituyen, en últimas, los verdaderos operadores y responsables de los logros y de los desafíos de la política pública en el sector (CESU, 2014, pp. 139-140).

Los anteriores esfuerzos teóricos en el mundo, Latinoamérica y Colombia han derivado en la inclusión del tema de gobernabilidad y buen gobierno entre los pilares del Plan Decenal de Educación Terciaria 2006-2016 (MEN, 2014), cuya construcción viene liderando el Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

En el mismo documento, entre las condiciones que favorecen la gobernabilidad de las instituciones se reconoce la estructura organizacional, poniendo especial énfasis en la alta dirección, como ese núcleo central fortalecido del que hablaba Clark (2004b); fortaleza que se debe construir sobre las mejores prácticas de gobierno, propendiendo a la calidad académica y la excelencia en la gestión.

Lograr la calidad académica y la excelencia en la gestión, gracias a una dirección central fortalecida en la gobernanza de las instituciones, debe conducir a estas a pasar de la planeación a la ejecución, y tratando de traer algo de las teorías del mundo de la gerencia para ponerlas al servicio de las IES, por ello se acude a las teorías de *planeación estratégica* de Serna-Gómez (1994) y Kaplan y Norton (2008), quienes ponen el énfasis del trabajo de la alta dirección reforzada (equivalente al *steering core* de Clark, 2004b) en los aspectos estratégicos, un cuerpo que a manera de “timonel” dirige el barco y trabaja por mantener el rumbo, tratando de alinear los procesos, las actividades, los indicadores de seguimiento y la evaluación a la estrategia. Dicha alta dirección es la que le da la alineación, coherencia y consistencia a la gestión institucional, a fin de que se ejecuten efectivamente las acciones en los tiempos, movimientos y costos previstos, siendo capaz de ajustar dicho rumbo cuando las circunstancias lo ameriten. Dice que cuando las organizaciones funcionan con el foco puesto en la estrategia, ello redundará en el logro de los resultados esperados y trae consigo

grandes beneficios. En las obras de Serna, Kaplan y Norton, cuando se pone en marcha la ejecución de un plan estratégico y un plan de ejecución de dicha estrategia, con una visión formulada, mapas estratégicos, *balance score cards*, ponen la estrategia en acción.

Estudio de casos múltiples de cuatro universidades colombianas

Martínez-Barrios (2017) utilizó el método de investigación cualitativa sociocrítica de Yin (2003), a través de estudios de casos múltiples para estudiar las siguientes universidades: Universidad de Cartagena, Universidad de Córdoba, Universidad de La Guajira y Universidad del Atlántico; cada una dentro de diferentes etapas de evolución hacia una “universidad de alta calidad”, de acuerdo con el modelo de acreditación institucional colombiano. Los datos se recopilieron durante los años 2015 a 2017 mediante entrevistas en profundidad semiestructuradas con 40 participantes, observaciones de campo, análisis de documentos, incluidos registros de prensa, otros informes y estadísticas institucionales. Las cuatro universidades en mención tienen el desafío de contribuir a la transformación de las condiciones socioeconómicas de sus comunidades, desarrollando modelos educativos inclusivos de calidad que sean autosuficientes, autónomos, independientes de ideologías extremas e influencias externas que ayuden a superar conflictos internos, reconstruir redes sociales, definir y promulgar condiciones por la paz.

Se utilizó el concepto y caracterización del *steering core* o *núcleo central reforzado* de Clark (2004b), como categorías conceptuales para el análisis de datos a fin de comprender la calidad y gobernanza institucionales.

El estudiar cómo se expresan los elementos o características que constituyen la Dirección Central en los cuatro casos de las universidades seleccionadas, permitió identificar en cada uno el mayor o menor grado de equilibrio o balance de poderes al interior de los Consejos, confirmando que existe una relación causal entre gobernanza y calidad; que una Dirección Central Reforzada es factor relevante para el aseguramiento de la calidad, la autonomía y el cumplimiento de la Misión de cada universidad; y que la Dirección Central reforzada para el logro de la calidad universitaria se favorece de un modelo articulado de gerencia administrativa y dirección académica.

En general, se pudo observar entre otros hallazgos que:

1. El elemento más fuerte sobre el cual reposa la gobernanza de las universidades estudiadas está en el cumplimiento de formalidades de ley y reglamentos internos, estructuras, procesos y procedimientos, definidos entre elementos de una Dirección Central Reforzada, entre ellos: estructura de gobierno y mecanismos para comandar, más que en liderazgo, visión

compartida o comunicaciones efectivas para el cambio y la transformación organizacional.

2. La operación de los Consejos Superiores está subordinada a la operación de la Dirección Ejecutiva y administración universitaria —nivel de responsabilidad—, lo cual le resta independencia para actuar como órgano colegiado en el logro de propósitos superiores.
3. Existe una altísima dependencia financiera de las transferencias de las fuentes gubernamentales, nación y departamentos, que les resta capacidad de autodeterminación a las universidades y frena el poder real de los Consejos Superiores para dirigir estratégicamente las universidades.
4. La política es importante y está en el centro de la toma de decisiones. Se evidencia una especial sensibilidad a las dinámicas políticas del contexto y a sus intereses particulares.
5. Los Consejos Superiores, como órganos de gobierno y dirección, no cuentan con la capacidad suficiente para impulsar las dinámicas organizacionales que transforman la vida universitaria.

De las cuatro universidades estudiadas, las que parecen haber avanzado más en su ruta de calidad han sido las universidades de Cartagena y Córdoba, las cuales demostraron durante el periodo de observación (2015-2017) haber logrado una mayor cohesión de sus Consejos Superiores en torno a objetivos comunes, y se han visto menos afectadas por problemas estructurales de restricciones financieras o inherencia política.

Conclusiones

Las teorías de Clark (2004b) arrojaron luces sobre la capacidad intrínseca de las universidades emprendedoras para gestionar desde sí mismas sus transformaciones institucionales para enfrentarse a presiones externas, lo cual marcó una distancia de las teorías organizacionales anteriores que atribuían los cambios a fuerzas externas, fuera de su control (mercado, políticas gubernamentales, restricciones financieras), como el principal factor de transformación de las organizaciones.

Esa capacidad intrínseca lo atribuye Clark (2004b), primero y antes que nada (aunque se complementa con otros factores), a una fuerte gobernanza desde una Dirección Central Reforzada (*steering core*), a un equipo central de manejo fuerte que tiene la capacidad y el poder de direccionar estratégicamente la universidad para hacer que las cosas pasen, un equipo que integre una estructura gerencial con visión y voluntad de acción.

Desde mediados del siglo XX, las instituciones de educación superior en general y las universidades en particular se han visto enfrentadas a un escenario de presiones crecientes en materia económica, política y social, agudizado por la globalización y los cambios tecnológicos.

Existe una Agenda Mundial para la Educación Superior, a fin de que se aumente cobertura con calidad, pertinencia y equidad, la que ha llevado a los gobiernos del mundo a elevar las exigencias a sus instituciones de Educación Superior a fin de que respondan de mejor manera a los desafíos del siglo XXI, en búsqueda de una mayor eficiencia, eficacia y productividad. Por ello, se ha insistido en la introducción de nuevos modelos de administración y manejo de las instituciones de Educación Superior, más fundamentados en valores de la gerencia moderna.

Las agencias internacionales de cooperación como OCDE y Banco Mundial, las agencias de aseguramiento de la calidad y las asociaciones nacionales de gobiernos universitarios han desplegado una serie de acciones conducentes al estudio y análisis de los factores claves que inciden en el mejoramiento de la *gobernanza y la calidad* de las instituciones de Educación Superior, como uno de los principales desafíos de las IES en el presente siglo, relacionado con la confianza que estas deben ganarse de la sociedad. La balanza se está inclinando hacia darle cada vez más autonomía a estas.

Y aunque muchos han planteado la necesidad de imponer a ultranza en las universidades e instituciones de Educación Superior las prácticas administrativas provenientes del mundo empresarial o *new managerialism*, a diferencia de aquellos, Clark (2004b) demuestra, con los casos de éxito de universidades emprendedoras, que los mejores y mayores logros de transformación y éxito en el manejo de las universidades es posible cuando en el equipo central de la dirección universitaria se integran los valores de la gerencia estratégica, propios del mundo de la Administración, y los valores académicos propios del mundo universitario, poniendo lo académico en el lugar principal de la acción organizacional, gracias a lo cual la organización gana en poder y autonomía. Ni gerencialismo puro ni academia pura. Las buenas prácticas de la gerencia no desplazan a la academia, sino que complementa la forma tradicional de manejo universitario. Para Clark (2004b), gobernabilidad o gobernanza es una cuestión de balance entre los poderes del centro de la universidad y las iniciativas de las unidades académicas y administrativas dispersas en las bases de la organización.

Los órganos de gobierno son claves en el cambio organizacional. Según Clark (2004a), el factor clave de éxito de las universidades, impulsor de las dinámicas organizacionales de transformación, ha sido una estructura de gobierno que fusione, en un eje vertebrante, los nuevos valores de la gerencia

moderna de las organizaciones con los valores académicos tradicionales, lo cual les hace ganar en capacidad de timonear su rumbo, autodeterminación y autorregulación, definiendo, de por sí y para sí, sus propias metas y propio destino, aun en condiciones extremas de presiones externas.

Al adelantar el estudio de casos múltiples de cuatro universidades públicas del Caribe colombiano, a la luz de las teorías de Burton Clark, universidades de Cartagena, Córdoba, Atlántico y Guajira para identificar los factores claves de sus logros en calidad, pudimos corroborar la importancia de los órganos de gobierno (Consejos Superiores) en su direccionamiento estratégico.

Es así que, ante el desafío de convertir a nuestras universidades públicas en proyectos educativos de calidad relevantes para la sociedad, actores claves para la inclusión social en un escenario de paz, necesitamos garantizar su buena gobernanza, y alinear voluntades de los estamentos universitarios y grupos de interés en torno a propósitos estratégicos y a una visión compartida para el logro de objetivos comunes tan necesarios, aún más en un escenario de posconflicto donde las universidades públicas deben ser las entidades líderes en una política de inclusión, calidad y equidad.

Referencias

- Asociación Americana de Consejos de Gobierno (Association of Governing Boards [AGB]). (s.f.). *Apoyo en la gestión de manejo estratégico de los consejos, admisiones, profesores, estudiantes, gestión: Reuniones*. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356272_recurso.pdf
- Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, (355), 137-159.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda). (2011a). *Unión Europea, Proyecto ALFA, Modelos de aseguramiento de la calidad en la educación superior*. Santiago de Chile, Chile: RIL Editores.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda) y Universia (2011b). *El informe de Educación superior en Iberoamérica*. (José Joaquín Brunner, Rocío Ferrada Hurtado editores). Recuperado de https://www.cna.gov.co/1741/articles-186502_Ed_Sup_Iberoamerica.pdf
- Clark, B. (1998). The Entrepreneurial University: Demand and Response. *Tertiary Education and Management*, 4(1), 5-16.
- Clark, B. R. (2000a). Collegial entrepreneurialism in proactive universities: lessons from Europe. *Change: The Magazine of Higher Learning*, 32(1), 10-19.

- Clark, B. (2000b). *Creando universidades innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación*. Ciudad de México, México: Coordinación de Humanidades UNAM.
- Clark, B. (2004a). Delineating the Character of the Entrepreneurial University. *Higher Education Policy*, (17), 355-370.
- Clark, B. (2004b). *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts*. London, England: Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-344500_Brochure_acuerdo_Superior.pdf
- Corporación Transparencia por Colombia. (2013-2014). Índice de Transparencia universidades públicas. Corporación Transparencia por Colombia. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-322498.html>
- Cyert, R. y March, J. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ, EE.UU.: Prentice-Hall.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). (2015). *Estándares y lineamientos para el aseguramiento de la calidad en el área europea de educación superior*. Recuperado de http://www.enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20Spanish_by%20ACPUA.pdf
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, (48), 2.
- Fielden, J. (2008). *Global Trends in University Governance*. Washington, EE. UU.: Banco Mundial.
- Gazzola, A. y Didrixon, A. (2008). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela: Iesalc Unesco-Universidad de Buenos Aires y Columbus editores.
- Hogeboom, R., Miyake, E. y Romero R. (1994). *Gestión universitaria en Colombia: estudio comparativo de casos de universidades públicas en Colombia - Gestión interna para la modernización de la universidad pública en Colombia*. En Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública Colombiana.
- Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. (2014). *Ranking de Transparencia 2014*. Recuperado de <http://indicedetransparencia.org.co/ITD/Contralorias>

- Kaplan, R. y Norton, D. (2008). *The Execution Premium*. Barcelona, España: Ediciones Deusto.
- Ley 30 de 1992. *Diario Oficial*, diciembre 28 de 1992, Colombia.
- Martínez-Barrios, P. (2017). *Gobernanza y calidad, principales desafíos de las universidades públicas del Caribe colombiano: la dirección central reforzada (steering core) como factor de calidad en cuatro universidades públicas del Caribe colombiano* (tesis doctoral). Universidad de Cartagena, Colombia. <http://190.242.62.234:8080/jspui/handle/11227/6592>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2006-2016). *Plan decenal de educación terciaria. Ministerio de Educación Nacional de Colombia*. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-312490_archivo_pdf_plan_decenal.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *CESU-MEN: Acuerdo por lo Superior 2034*. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional (2015). *Cifras del sistema para la prevención de la deserción en las instituciones de educación superior-Spadies*. Bogotá, Colombia:
- Ministerio de Hacienda (2017). *Aportes de la nación para funcionamiento de las universidades públicas*. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional (2017). *Ingresos de las universidades públicas, MEN-MHCP. Estadísticas consolidadas nacionales, mayo 2017*. Bogotá, Colombia.
- Observatorio de la Universidad Colombiana. (2015). *La desigualdad en la educación superior*. Recuperado de http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=19
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. Unesco. Recuperado de http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1998). *La educación en una mirada: indicadores*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2015). *Declaración de Incheon. Educación 2030, hacia una educación inclusiva y de calidad, y un aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2009). *Gobernanza y calidad: lineamientos en educación superior*. OCDE.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (Unesco). (2013). *Tasa de Cobertura en América Latina (2009-2013)*.
- Pfeffer, J. y Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Nueva York, EE. UU.: Harper & Row.
- Restrepo, J., Trujillo, A. y Guzmán, A. (2012). *Gobierno corporativo en las instituciones de educación superior en Colombia*. Bogotá, Colombia.: CESA.
- Salmi, J. (2013). *La urgencia de ir adelante*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación Nacional y Convenio Andrés Bello.
- Salmi, J. (2009). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial.
- Samoilovich, D. (2008). Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina. En A. Gazzolla y A. Didriksson (Eds.), *Tendencias de la educación superior en América Latina* (pp. 319-381). Caracas, Venezuela: Iesalc-Unesco.
- Serna-Gómez, H. (1994). *Planeación y dirección estratégica*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). (2016). *Ministerio de Educación Nacional Colombia*. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/snies/>
- Yin, R. (2003). *Pattern Matching, Explanation Building, Time-series Analysis, Logic Models, and Cross-case Synthesis*. London, England: Sage Publication.