Tercer informe

Estructura formal del gobierno universitario: 
una lectura en perspectiva institucional

Enero de 2013
Equipo de investigación:

Deicy Patricia Hurtado Galeano
Coordinadora académica

Olga Lucía Zapata Cortés
Didiher Mauricio Rojas Usma
Investigadores

Leidy Laura Cartagena Benítez
Diana Carolina Giraldo Giraldo
Asistentes de investigación

Johan Stiven Londoño Tamayo
Laura María Echeverri López
Auxiliares de investigación

Edwin Barragán Muñoz
Ana María Tangarife Patiño
Asesores gestión de información

William Fredy Pérez Toro
David Marulanda García
Asesores académicos
## Contenido

Capítulo 1. MODELOS, ESTRUCTURA, ACTORES DEL GOBIERNO UNIVERSITARIO: UNA RECONSTRUCCIÓN EN PERSPECTIVA INSTITUCIONAL ................................................................. 7

1. Agenda y modelos de educación superior. las propuestas
   1.1 Lineamientos de política ........................................................................ 11
   1.2 El nuevo discurso sobre la educación superior ........................................ 15

2. Actores, instancias y referentes normativos de la educación superior en el ámbito nacional ................................................................. 22
   2.1 Los planes de desarrollo nacional 1990-2014 y sus disposiciones sobre a la educación superior universitaria ........................................... 23
   2.2 Los antecedentes normativos del Sistema de Educación
       Superior Colombiano ................................................................................ 3
       2.2.1 El Decreto 80 de 1980. Un antecedente inevitable ......................... 36
       2.2.2 Un nuevo pacto constitucional y sus implicaciones
           en la educación superior ........................................................................ 40
   2.3 El sistema de educación superior, los actores y el modelo de universidad colombiano. La Ley 30 de 1992 ............................................................... 43
       2.3.1 La institucionalidad gubernamental: El Ministerio de Educación Nacional
           y sus órganos asesores como ejes del sistema ........................................ 45
       2.3.2 Comisiones, instancias consultivas y sistemas para la calidad,
           la innovación y la información para la toma de decisiones .................... 51
       2.3.4 La estructura universitaria en la Ley 30 de 1992:
           un panorama preliminar ........................................................................ 56
       2.3.5 Actores no formales: las asociaciones de
           universidades ........................................................................................ 61
       2.3.6 Las alianzas público-privadas para el fortalecimiento
           de la educación superior .......................................................................... 64
2.3.1 Profesores ................................................................. 142
2.3.2 Estudiantes ............................................................... 144
2.3.3 Personal administrativo ........................................... 144
2.3.4 Egresados ............................................................... 145
2.3.5 Jubilados ................................................................. 145

2.4 Consejo Superior Universitario (CSU) .................................................. 146
2.4.1 Funciones y responsabilidades ........................................ 147
2.4.2 Actos y comisiones ................................................... 150
2.4.3 Elección de rector y decanos ....................................... 151
2.4.4 Instrumentos del gobierno del Consejo Superior Universitario .......... 152
2.4.5 La forma de gobierno del Consejo Superior Universitario Error! Marcador no definido.

2.5 El Consejo Académico como órgano de gobierno: su dimensión formal y normativa ................................................................. 154
2.5.1 Responsabilidades y funciones del Consejo Académico .......... 154
2.5.2 Modos de expresión y acciones .................................... 161
2.5.3 Instrumentos del gobierno ............................................. 162
2.5.4 Decisiones de los órganos de gobierno ......................... 163
2.5.5 Espacios de intervención ............................................. 163 Error! Marcador no definido.

2.6 La rectoría como órgano de gobierno:
   caracterización formal y normativa ....................................... 166
2.6.1 Responsabilidades y funciones del gobierno .................... 166
2.6.2 Modos de expresión y acciones .................................... 168
2.6.3 Instrumentos del gobierno ............................................. 171

3. Reflexiones sobre el gobierno de la Universidad de Antioquia
   desde su perspectiva institucional ....................................... 173
El estudio del gobierno de las universidades en su dimensión institucional hace imprescindible la identificación de la estructura, los actores y los modelos o principios que soportan la idea de universidad en cada caso. En ese sentido, este apartado se orienta, en primer lugar, a la reconstrucción de aquellos lineamientos internacionales que inciden en la formulación de normas, políticas públicas y proyectos o iniciativas educativas, y que por lo tanto repercuten en el diseño del sistema nacional de educación superior y, sobre todo en la dirección, el gobierno y toma de decisiones en la universidad. En segundo lugar, se identifican y caracterizan los elementos formales del gobierno universitario en la esfera nacional y se distinguen las orientaciones departamentales y municipales que inciden en la configuración del gobierno de las universidades públicas, entre ellas, la Universidad de Antioquia.

1. Agenda y modelos de educación superior. Las propuestas de los organismos internacionales

Algunos estudiosos de la educación superior en América Latina, como Maldonado y Rodríguez (s.f.), han reconocido la incidencia que tienen algunos organismos internacionales en las políticas educativas de la región, ya sea por medio de recomendaciones, estudios de problemáticas o por medio de créditos. Sobresalen entonces, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En el ámbito regional, existen organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), aunque sin el mismo nivel de protagonismo que los anteriores.

1 La CEPAL no ha tenido como tema central la educación, por lo que no se ampliará sobre ella en este apartado. Su única contribución, según Maldonado y Rodríguez, se sintetiza en el libro *Educación y...*
En primer lugar, el *Banco Mundial*\(^2\), institución creada en 1944 que delinea la economía internacional, es uno de los organismos que financia el sector educativo en diversos países. El interés en la educación proviene de su política de inversión en la población pobre: “la inversión en capital humano da rendimientos por lo menos tan favorables como los que se obtienen de inversiones no destinadas a la pobreza, puesto que, asegurando educación y salud a los pobres se ofrecen mejores perspectivas de inversión” (Feinberg, 1992, p. 45-46, citado por Maldonado y Rodríguez, s.f., p. 4).

Aquellos autores presentan una breve reseña de la intervención del Banco Mundial y destacan algunos casos localizados de intervención orientada a la educación, su expansión a través de programas sociales y su focalización por medio de créditos a los países miembros Todo ello ha posicionado al Banco Mundial como uno de los organismos con mayor producción de documentos de lineamientos de política y estudios sobre educación desde las perspectivas sectorial, regional y de reestructuración de los sistemas educativos en el mundo. A través de estos documentos, el Banco Mundial espera incidir en los tomadores de decisiones, en relación con los ejes que este organismo ha priorizado en el caso de la educación: financiamiento, calidad, administración, resultados de las políticas educativas e internacionalización.

Además, entre las principales políticas del Banco Mundial se destacan las asociadas a las fuentes y mecanismos de financiamiento, al desarrollo de instituciones no universitarias e instituciones privadas, al gobierno de las instituciones de educación superior y la autonomía universitaria, a la evaluación y medición de la calidad (acreditación), el acceso y la relación enseñanza-investigación.

\(^2\) Actualmente denominado Grupo Banco Mundial, está conformado por las siguientes agencias: Banco Internacional para la Construcción y el Desarrollo (IBRD, Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA), Corporación Financiera Internacional (IFC), Agencia de Garantía Multilateral de las Inversiones (MIGA) y, Centro Internacional para la Solución de las Disputas en Inversión (ICSID).
En segundo lugar, la creación de la UNESCO en 1945 como órgano cultural de la Organización de las Naciones Unidas tiene como principios brindar igualdad de oportunidades educativas, no limitar la búsqueda de la verdad y propiciar el libre intercambio de ideas y conocimientos alrededor del mundo. Su misión institucional es “contribuir a la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el diálogo intercultural mediante la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información”\(^3\). Suele considerarse como un organismo internacional de corte humanista y social, de manera que en lo relacionado con la educación su papel se concentra en la realización de estudios prospectivos, en la transferencia e intercambio de conocimientos y de información, así como en la formulación de recomendaciones sobre las trasformaciones educativas (Maldonado y Rodríguez, s.f., p. 6).

Entre los documentos generados por este organismo, sobresalen los de políticas para la educación superior formulados en 1995 y 1996, preparativos de la Conferencia de 1998. La UNESCO plantea como grandes retos los vínculos entre la educación y el desarrollo humano, la pertinencia y calidad de la educación, la diversificación y mejoramiento de la enseñanza a distancia, la equidad e igualdad de género, la internacionalización de las políticas educativas y la eficacia en la aplicación de las reformas educativas (Maldonado y Rodríguez, s.f., p. 7). De ahí que sus políticas hagan énfasis en la relación de las instituciones educativas con el Estado (autonomía institucional), el financiamiento, los procesos de gestión, la calidad del personal docente, la investigación, entre otras.

En tercer lugar se encuentra la OCDE, creada en 1948 para reconstruir la economía europea luego de la Segunda Guerra Mundial. En 1961 es reestructurada para profundizar el crecimiento económico de los países y la expansión de los negocios multilaterales en el

mundo. Su actuación es desarrollada mediante el trabajo de expertos desde una perspectiva que la propia organización denomina como “multidisciplinaria”. Su interés por la educación superior se centra en la relación educación superior y empleo, en los programas de educación y en la diversificación de fuentes de recursos para el sector. Una de las líneas que ha posicionado este organismo es la producción de documentos de evaluación y comparación de sistemas de educación superior entre diversos países. Aunque no son propiamente documentos de formulación de políticas, allí se proponen y analizan aspectos como la calidad educativa, el financiamiento de la educación, la equidad, la flexibilidad y la pertinencia de la educación, las competencias laborales y la conducción del sistema educativo.

La importancia de la OCDE en la política educativa que se plantea —y se gesta— internacionalmente, radica precisamente en su incidencia en la estandarización de los procesos de medición y evaluación de la productividad académica; procesos entre los cuales sobresalen la indexación de las revistas y publicaciones científicas, la acreditación voluntaria, el registro calificado de programas, los mínimos de calidad, la acreditación de alta calidad, las pruebas para el ingreso a la vida universitaria (Saber, Ecaes), entre otros estándares para la gestión y dirección del sector.

Finalmente, entre los organismos internacionales que inciden en las políticas educativas de la región se encuentra el Banco Interamericano de Desarrollo. Creado en 1959 con el objetivo de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros, es un organismo que tiene como actividad principal la oferta de créditos para el crecimiento económico. Su interés por la educación superior, aunque no sea su prioridad, se enfoca hacia temas de transferencia tecnológica como potenciadora de la productividad y la competitividad de los países. Las áreas financiables para la educación superior están relacionadas con

---

Los montos de los créditos se hacen condicionados a una contrapartida de igual valor por parte de la entidad solicitante.
programas de posgrado e investigación científica, programas para mejorar la eficiencia y la equidad, y la promoción de fuentes alternativas de financiamiento. Se destaca la promoción de la ciencia y la tecnología por parte del BID, especialmente la investigación de calidad para solucionar necesidades específicas de los países.

1.1 Lineamientos de política

La mayor parte de la producción de documentos de lineamientos de política o estudios sobre la educación superior en el ámbito internacional ha sido generada por el Banco Mundial y la UNESCO. En la revisión de los documentos producidos por el Banco Mundial se reconocen —específicamente— los siguientes cuatro ejes en materia educativa desde la década de 1980: 1) calidad y la evaluación de la educación, que derivaron en criterios para la priorización y regulación financiera; 2) diversificación de las fuentes de financiamiento, que se han constituido en una estrategia de privatización en los países; 3) diversificación de la educación superior a través de la creación y reproducción de instituciones educativas (técnicas, tecnológicas y universitarias), lo que se convirtió en una fórmula para adelgazar la educación universitaria; 4) La relación entre educación básica y educación superior.

La UNESCO por su parte, reconocida como un organismo con gran influencia en la política educativa latinoamericana, ha producido documentos sobre lineamientos de política que es importante registrar más detenidamente. En 1973, bajo el título Aprender a ser. La

---

5 El fomento a la creación de instituciones de educación superior diferente a las universitarias se sustentó en la ampliación de cobertura, en el marco de la masificación de la educación superior. Entonces, la absorción de esta numerosa población de jóvenes y adultos que requerían vincularse a la educación superior podía hacerse por medio de otras instituciones que ofrecían programas flexibles, en horarios compatibles con las jornadas laborales y con menos intensidad (en contenido y tiempo) que las universidades. Esto resultaba beneficioso, inicialmente, tanto para la población como para el sistema; sin embargo, con el tiempo se evidenció que este lineamiento permitió que otras instituciones con menor calidad, tradición, contenido académico, entre otros aspectos, compitieran con universidad de larga tradición y prestigio académico. Con el tiempo, las instituciones de educación no universitarias crecieron en mayor proporción, lo que ha generado el denominado adelgazamiento de las universidades.
educación del futuro, se recopilan una serie de textos y estudios encargados por la UNESCO a algunas de sus dependencias internas, a otros organismos internacionales y a expertos como el Instituto de la Unesco para la Educación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), René Ochs (sobre políticas de educación), A. V. Petrovski y Jean Piaget (sobre el futuro de la educación), Wincenty Okon (sobre la estructura y evolución de contenido), Louis Ziéglé (sobre educación y tecnología), Arthur Porter (perspectivas futuras de la educación), Torsten Husén (sobre estrategias de innovación), Paulo Freire (sobre ideas insólitas de educación), entre muchos otros.

Todos estos estudios se agruparon en tres áreas: situación o diagnóstico; opiniones, en su mayoría enfocadas al futuro de la educación; e innovaciones, en las cuales se señalan las nuevas tendencias de contenido, metodológicas, pedagógicas y de ayudas para la educación y su masificación. La mayoría de los estudios se encargó al área de opiniones (con un total de 55 textos frente a 5 para el área de situación y 21 para innovaciones).

Este material permitió la identificación de elementos problemáticos, de oportunidades y tendencias en la educación. Si bien el informe no se centra en la educación superior, sugiere como elementos a desarrollar en los sistemas educativos de los países miembros: la formación y logro de un humanismo científico, y “fundar su enseñanza sobre la investigación pragmática de la solución de los problemas planteados por el medio ambiente en su realidad o bajo la forma de modelos” (UNESCO, 1973, p. 227).

Los valores adquieren allí también relevancia, pues se esperan reflexiones y acciones que aporten al desarrollo de las sociedades en perspectiva democrática, participativa y de educación política. También se hace un llamado a revisar y redefinir la estructura educativa de modo que se establezca a partir de políticas planeadas, integrales, prospectivas y con sentido de globalidad y celeridad.
Hoy día ya no es posible abordar reformas educativas en forma fragmentaria sin considerar el conjunto de los objetivos y modalidades de la acción educativa. Para saber cómo modificar los fragmentos es preciso conocer el conjunto del campo. Lo mismo si se trata de reformas parciales que de reformas más generales, hoy día ya no se puede dejar de concebir unas y otras en relación con la totalidad presente y contemplar sus consecuencias en la perspectiva del mañana (UNESCO, 1973, p. 257).

Se plantea, así mismo, la necesidad de hacer reformas internas “novedosas” de los sistemas educativos en los que se consideren fuentes alternativas de financiación. Se espera que todos los gobiernos elaboren más y mejores reformas que modernicen la educación, de modo que se abandone la idea según la cual se reforma la educación sin reformar las instituciones. Estas reformas deberían estar sustentadas en tres motivaciones: i) remediar los fallos del funcionamiento del sistema educativo; ii) acoger los descubrimientos de la ciencia y la investigación, de manera que se racionalice la práctica educativa; y iii) desafiar la inercia y el conservadurismo. Las reformas que se emprendan deberían cumplir con la idea rectora según la cual: “Todo individuo debe tener la posibilidad de aprender durante toda su vida” (Unesco, 1973, p. 265).

La preocupación de la UNESCO por la educación superior se incrementó de manera sistemática a partir de 1994⁶, particularmente, con miras a la preparación de la su Conferencia Mundial sobre la Educación Superior celebrada en París en octubre de 1998.

---

Michael Gibbons, Secretario General de la Association of Commonwealth Universities, auspiciado por el Banco Mundial, preparó el estudio Pertinencia de la educación para el siglo XXI, en el cual se aconsejaba la transformación de la “dinámica de pertinencia” de la educación superior, entendida en su aporte al desarrollo económico. Según Gibbons, esto era posible desarrollando nuevas prácticas de investigación y creación de conocimiento. Para ello, se hacía necesario cambiar de modelo: pasar de una estructura tradicional de organización de las disciplinas científicas (modalidad 1) a un sistema distribuido de producción de conocimiento según atributos (modalidad 2). Esta nueva modalidad implica que:

[La investigación y la enseñanza] ahora implican una interacción con otros diversos productores de conocimiento. En estas circunstancias, las vinculaciones entrañarán más y más el aprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Gibbons, s. f., p. 4).

El aspecto a superar, defendido en la modalidad 1, es la relación inicialmente planteada entre la docencia y la investigación:

La estructura de las disciplinas también organiza la enseñanza en las universidades fijando un marco para los planes de estudio. Esta estructura es el nexo esencial entre la enseñanza y la investigación, que sostiene que ambas deben ir juntas en las universidades. Por supuesto, la investigación no sólo aumenta el cúmulo de conocimiento especializado sino que también lo transforma. La tarea de investigación es dinámica. Sus prácticas articulan la estructura de las disciplinas y, con el tiempo, modifican las ideas, técnicas y métodos que se considera esencial enseñar a los estudiantes (Gibbons, s. f., p. 9).

Ahora bien, pasar de la modalidad 1 a la modalidad 2 implica modificar la forma de definir los problemas y plantear soluciones. En este sentido, la modalidad 2 propone enfatizar en:

“1) Conocimiento producido en el contexto de aplicación. 2) Carácter transdisciplinario. 3) Heterogeneidad y diversidad organizacional. 4) Mayor responsabilización social. 5) Un sistema de base más amplia para el control de la calidad” (Gibbons, s.f., p.11).

De hecho, este informe afirma que las universidades no son las únicas productoras de conocimiento, reconoce que otros actores como la industria utilizan similares prácticas
Las investigativas. Pero tal vez el argumento central sobre el cual se sostiene la primera parte de este informe es que: “más del 90% del conocimiento que se crea en el mundo entero no se produce en el lugar donde es necesario aplicarlo” (Gibbons, s. f., p. 4). El reto es el uso eficiente del conocimiento y su pertinencia, ya que las universidades son productoras de conocimiento, sin aprovecharlo de manera creativa.

Esto último, según Gibbons, requiere de ajustes institucionales, tales como: formación de “trabajadores del conocimiento”, es decir, formación de investigadores para aprovechar el conocimiento generado y buscar aplicaciones potenciales. También exige la reducción del tamaño de las universidades, al tiempo que ellas mismas aprenden a utilizar su potencial intelectual: “En el futuro, las universidades contarán con un claustro docente pequeño y un conjunto externo mucho más grande de especialistas de varios tipos que estarán vinculados a las universidades en diversas formas” (Gibbons, s. f., p. 5). Otras reformas, para fortalecer la modalidad 2, están relacionadas con la creación de incentivos para el trabajo colectivo (superando el trabajo individual de la modalidad 1), la transferencia de tecnología hacia la periferia y el establecimiento de diferentes tipos de relaciones con la sociedad.

1.2 **El nuevo discurso sobre la educación superior**

Un aspecto central de aquel informe es la presentación de un nuevo discurso sobre la educación superior. El primer elemento hace alusión a los *consumidores principales de la educación superior* que, por supuesto, incluye a los estudiantes. Un segundo elemento está asociado a la *mercantilización* de la educación: cuánto y qué se demandará de ella, cómo se organizan los mercados laborales alrededor de ésta, y cuál es la organización y las relaciones de los sectores terciario y privado de acuerdo con la pertinencia de los planes y los tiempos de estudio. Un último elemento es la pertinencia funcional de la educación en relación con la dinámica de la competitividad internacional presionada por la
globalización.

La cuestión del consumo y los consumidores de la educación se argumenta en el informe a partir de la masificación de la educación. Producto del proceso moderno de masificación de la educación superior, se propone fortalecer la flexibilidad y capacidad de adaptación de los estudiantes para enfrentar con celeridad las situaciones cambiantes que impone el mercado laboral y las constantes transformaciones del mundo contemporáneo. Esto implica disminuir el número de: créditos, cursos, semestres y horas que recibe un estudiante en su proceso formativo (Gibbons, s.f., p. 19).

Paralelo al proceso de masificación de la educación, se presenta un fenómeno de masificación de la investigación que, al insertarse en los programas educativos, genera oportunidades para que nuevos investigadores ingresen al sistema. No obstante, es un sistema que establece jerarquías entre centros y grupos de investigación que compiten por recursos, prestigio y productividad académica; y es lo que ha dado pie a que algunas voces señalen que constituye la vía para mantener prácticas elitistas en las universidades.

En la modalidad 2 (de un sistema distribuido de producción de conocimiento según atributos), se fortalecen las relaciones entre diversas instituciones y entre diversos profesionales, no todos investigadores. Pero tal vez el cambio más importante es que:

[...] hay frecuentes interacciones entre los científicos en las universidades y la gente de negocios, los capitalistas de empresas de riesgo, los abogados especializados en patentes, los ingenieros de producción, así como los ingenieros y científicos que trabajan fuera de la universidad. Es más probable que la investigación en sí sea parte de un programa nacional que tiene por finalidad alcanzar algún objetivo sociotécnico que quizás haya surgido de alguna línea de investigación académica y, por ende, tenga en cuenta sus posibilidades comerciales y sea iniciada o realizada porque se perciben estas posibilidades. Quizás no se la dé a conocer en las formas tradicionales en congresos y publicaciones científicas, sino sólo en informes que retienen con exclusividad los patrocinadores comerciales. Quizás implique la utilización compartida de recursos y tecnologías académicas e industriales; es
más probable que sea transdisciplinaria y que la lleven a cabo personas con ambivalentes lealtades disciplinarias e institucionales (Gibbons, s.f., p. 20).

Adicionalmente, la investigación es financiada cada vez más por organismos internacionales bajo programas o términos de referencia definidos, lo que incide en los diferentes enfoques de la investigación y en los planes de estudio.

En el documento final La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción expuesto en la Conferencia Mundial de 1998 sobre la educación superior, se afirma que:

La ciencia y la educación determinarán el bienestar de los individuos y de las naciones en el futuro. Y la ciencia y la educación se encuentran, se unen y se fecundan mutuamente en el marco de la educación superior, divulgando el saber y velando por su avance. También la educación superior, a través de la formación del personal docente, las investigaciones sobre educación y sus recomendaciones sobre los contenidos, métodos y organización de la educación en sus distintos niveles y formas, está llamada a contribuir de manera decisiva al progreso de toda la obra educativa de la sociedad en la vía de una educación para todos y a lo largo de toda la vida (UNESCO, 1998, p. 7).

Los textos presentados por diversos actores⁷, entre ellos el Banco Mundial, subrayan la necesidad de una educación superior renovada, basada en el conocimiento e inscrita en un proyecto global educativo, que permita el acceso, la ampliación de cobertura y la equidad. También se reitera la necesidad de transformar las funciones de la educación superior:

Además de las misiones tradicionales de enseñanza, formación, investigación y estudio, que siguen siendo fundamentales, muchos jefes de delegación quisieron destacar la importancia de la misión educativa de la educación superior, la que consiste en favorecer el desarrollo integral de la persona y formar ciudadanos responsables, informados, comprometidos para actuar en pro de un futuro mejor para la sociedad. La educación superior está también llamada a contribuir a la solución de los grandes problemas de

---

⁷ “Los resultados de las conferencias regionales se complementaron con estudios y análisis realizados por unas cincuenta organizaciones gubernamentales y no gubernamentales encargadas de preparar una serie de debates temáticos sobre cuestiones importantes relacionadas con la educación superior en este final de siglo” (UNESCO, 1998, p. 15).
alcance mundial, regional y local (pobreza, exclusión, agravación de las desigualdades, deterioro del medioambiente, etc.) y a actuar para promover el desarrollo, la comunicación de conocimientos, la solidaridad, el respeto universal de los derechos humanos, la democracia, la igualdad de derechos de hombres y mujeres así como una cultura de paz y no violencia (UNESCO, 1998, p. 10-11, negrilla en el original).

Se destaca la defensa que esta Conferencia hace a la autonomía institucional y la libertad académica, y el énfasis en la necesidad de reafirmar la relación universidad-sociedad y superar los retos futuros de financiación. De otro lado, asuntos como la mercantilización de la educación y la participación de los estudiantes en la toma de decisiones, generaron debates especiales: el primero, sobre la relación entre la educación superior y el mundo del trabajo, la cual debería entenderse como una relación de socios en iguales condiciones. En este sentido, la educación no debe ser dominada por el mercado y no debe vérsela como un horizonte sino como un instrumento. El segundo debate, resaltó la importancia de la participación de los estudiantes en todos los asuntos de la educación superior.

Las grandes tareas, según la Relatora General de la Conferencia, de la educación superior en el siglo XXI son: 1) pertinencia, reflejada en una apertura de la educación superior a un mayor número de estudiantes; 2) calidad y evaluación, en el cual el reto de la calidad no puede disociarse de la búsqueda del rendimiento y del establecimiento de criterios de evaluación; 3) gestión y financiación, invocando la responsabilidad y la financiación basada en rendimiento; y 4) cooperación internacional, entendida como colaboración y solidaridad.

Finalmente, entre los lineamientos políticos arrojados por la Conferencia, se encuentran: en primer lugar, la idea según la cual la misión y función de la educación superior es, además de educar, la realización de investigaciones como elemento para aportar al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la sociedad. En ese sentido, se hace énfasis en la generación y difusión de conocimientos a través de la investigación y como un servicio a
la comunidad. Para ello, se deben promover y proporcionar los elementos y herramientas necesarias para fomentar y desarrollar la investigación tanto básica como aplicada. En segundo lugar, se invita a los docentes y estudiantes universitarios a ejercer la autonomía con responsabilidad y ética, de modo que ésta se consolide como derecho y obligación y se materialice en cada una de sus actividades, especialmente a través de la rendición de cuentas a la sociedad.

En tercer lugar, se establecen como elementos para una nueva visión de la educación superior la equidad en el acceso, e inclusive su extensión hacia niveles inferiores de enseñanza, libre de discriminaciones, ojalá basada en “los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes” (UNESCO, 1998, p. 33). Esto implica, fortalecer el acceso de las mujeres a la educación superior; promover y financiar la investigación y la difusión de sus resultados; reforzar la innovación, la inter y transdisciplinariedad en los programas ofrecidos; fundamentar la educación superior en la pertinencia, con miras a establecer orientaciones de largo plazo; mantener una estrecha relación con el mundo del trabajo, de manera que los programas ofrecidos no solo sean pertinentes socialmente sino que permitan la vinculación de los profesionales en el mercado laboral.

Adicionalmente, con miras a desarrollar una nueva visión de la educación superior, se formulan dos recomendaciones trascendentales: i) diversificar los modelos de educación superior y de contratación con miras a generar igualdad de oportunidades; es decir, con miras a responder a la creciente demanda, permitiendo el acceso y la ampliación de cobertura de públicos cada vez más diversos. Se trata de comprender la necesidad, según la UNESCO, de nuevas instituciones de educación superior, flexibles, capaces de llegar con mayor diversidad de formación a más personas. ii) La introducción de métodos educativos innovadores; lo que implica cambios de modelos pedagógicos centrados en los estudiantes y supone transformaciones, a su vez, en las políticas educativas de los países,
de manera que se amplíe la cobertura, se renueven contenidos, formas de trasmisión del saber y se generen nuevos vínculos con la comunidad. Esto también implicaría nuevos mecanismos para la formación basada en la creatividad y la innovación, no sólo en la memoria.

Cómo último elemento se recomienda reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior. Para ello, se insta a los establecimientos de educación superior a “adoptar prácticas de gestión con una perspectiva de futuro que responda a las necesidades de sus entornos. Los administradores de la enseñanza superior deben ser receptivos, competentes y capaces de evaluar regularmente —mediante mecanismos internos y externos— la eficacia de los procedimientos y las reglas administrativas” (UNESCO, 1998, p. 35). Asimismo, se afirma que la financiación de la educación superior, al ser un servicio público, debe recibir recursos tanto del sector público como del privado; aunque el Estado conserve el financiamiento de la educación como una de sus funciones esenciales.

Entre las implicaciones para los Estados miembros, entre los cuales está Colombia, se recomienda adecuar los marcos normativos según las prescripciones de la Conferencia; esto es: “estrechar los vínculos entre la educación superior y la investigación” (UNESCO, 1998, p. 37), ampliar cobertura, instaurar nuevas modalidades de alianzas entre instituciones, proponer estrategias para eliminar las formas discriminatorias en la educación, formular políticas claras sobre los docentes, reconocer a los estudiantes como el centro de la educación superior y permitir su participación en la estructura institucional. Se trata de “crear y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad académica y la autonomía institucional para que los establecimientos de educación superior, así como las personas dedicadas a la educación superior y la investigación, puedan cumplir con sus obligaciones para con la sociedad” (UNESCO, 1998, p. 38), entre otros.
En resumen, la incidencia de organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la UNESCO en la política educativa universitaria de países como Colombia es alta. Lineamientos, evaluaciones y recomendaciones influyen, conforme a las ideas y tendencias presentadas en sus documentos, en la transformación y reformas del sector educativo universitario.

En este sentido, es posible identificar los elementos que caracterizarían algunos “modelos de universidad” en los análisis, las observaciones o las sugerencias de estos organismos. Un primer modelo fue el que apareció con el documento de política de 1973 en el que se propone una universidad humanista, sustentado en el derecho al aprendizaje permanente que tendrían todos los individuos y en el entendido de que allí se encuentra la base social para el desarrollo de las naciones. La masificación de la educación se soporta en ese modelo.

Un segundo modelo es la universidad pertinente, en la cual se propone que los diferentes programas ofertados sean pertinentes socialmente, esto es, en una fuerte conexión con las necesidades del sector productivo, de manera que se forme el capital humano que este requiere para aumentar su productividad y competitividad. Se sustenta en elementos como la relación educación-trabajo y educación-desarrollo económico.

Un tercer modelo, es el de la universidad investigadora, en la que se hace necesario el trabajo multidisciplinario, la ampliación de las relaciones con el sector productivo y el sector externo, las relaciones de cooperación internacionales y, especialmente, la aplicación de los resultados de la investigación. Este modelo va acompañado de una fuerte presión por la búsqueda de fuentes alternativas de financiación (privada) y por la incursión de las universidades en el mercado. Cada uno de estos modelos promueve la inserción de un tipo determinado de actores, procesos y reformas que tienen implicación en el gobierno de las universidades de manera diferenciada.
2. Actores, instancias y referentes normativos de la educación superior en el ámbito nacional

Mapa 1: Estructura formal de Actores a partir de la Ley 30 de 1992

Fuente: Elaboración propia. Para mejor visualización clic aquí
Luego de haber abordado los elementos que permiten ver cómo se prefiguran algunos modelos de universidad conforme a la actividad de reconocidos organismos internacionales, y teniendo en mente su incidencia en el gobierno universitario, a continuación se tratan de identificar y caracterizar los elementos formales que en el ámbito nacional determinan el diseño y la construcción del sistema nacional de educación superior. Para ello se presenta un recorrido por los planes de desarrollo nacionales, la concepción del papel de la educación superior y el lugar que se le otorga en el modelo de desarrollo que cada plan perfila. Luego se hace una revisión del marco legal de la educación superior durante las últimas décadas, desde el Decreto 80 de 1980 y sus modificaciones, pasando por la Constitución Política de 1991, hasta la Ley 30 de 1992.

2.1 Los planes de desarrollo nacionales 1990-2014 y sus disposiciones sobre a la educación superior universitaria

Una lectura a los planes de desarrollo nacional a partir de 1990, del lugar que en ellos se le confiere a las universidades en relación con sus objetivos y demandas estructurales, permite inferir una ruta en materia de educación superior sobre la base de cuatro coordenadas que allí se hacen reiterativas: la investigación, la innovación, la tecnología y la relación con el sector productivo.

El Plan “La revolución pacífica” de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) marca un hito en tanto la reforma que se hace a las estructuras de los mercados —de bienes, laboral, financiero y de capitales— a partir de principios como la eficiencia y la competitividad, trazan el crecimiento y la modernización no solo del sector productivo, sino de otros sectores estratégicos:

[… ] El nuevo Plan incluye profundas transformaciones institucionales; propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico […] El Plan busca promover un ambiente institucional
para que el sector privado, y en general todos los ciudadanos, sean los actores centrales del proceso de cambio y crecimiento. (DNP, 1991, p. 11).

El logro de este objetivo, se apoyó en el desarrollo de cuatro estrategias: 1) ampliación del capital humano, 2) construcción de infraestructura física, 3) fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica, y 4) el medio ambiente. Estrategias que, con una mirada prospectiva, promovieron la eficiencia, el crecimiento y la equidad en cada una de las reformas planteadas. Entre las motivaciones asociadas al plan de desarrollo de inicios de la década de 1990, se identifica claramente el objetivo del gobierno colombiano de articular el desarrollo económico de la nación al resto de instituciones y sistemas del Estado con el fin de “atacar” las principales limitaciones estructurales de la sociedad colombiana que, parafraseando a Gómez, aluden al progresivo aislamiento del país frente al resto del mundo y al rezago de sus instituciones ante el veloz proceso de cambio social impuesto por la dinámica del mercado global.

En consonancia con lo anterior, la primera estrategia del Plan es la *Apertura Educativa*. Si bien la reforma en materia de apertura económica requiere del fortalecimiento de la infraestructura social, allí la educación juega un papel primordial, en tanto:

[...] Mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación del capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico; mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; y en general, más educación, representa mayor movilidad social. (DNP, 1991, p. 4).

Se pretendía entonces incrementar la cobertura en todos los niveles educativos a partir del establecimiento de nuevos mecanismos de financiación que permitieran acceder a la educación y avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo. En cuanto a la educación superior universitaria, el Plan identificó como problemas básicos de este nivel: la falta de calidad académica, la atomización institucional del sistema y la inequidad en la distribución de los subsidios del Estado. (DNP, 1991, p. 16). La mayoría de estos problemas tienen su origen en el hecho de que para la época, el crecimiento
acelerado de educación superior no tuvo el acompañamiento necesario para consolidar
procesos de aumento de calidad y cobertura, generando con ello: “Falta de credibilidad
social y pérdida de liderazgo nacional de las universidades, lo cual planteó la necesidad
urgente de reorganizarlas y fortalecerlas” (DNP, 1991, p. 16). A la vez se consideraba que la
normatividad en esta materia era excesivamente centralista e inadecuada para la realidad
que afrontaba el país.

Con miras a superar esta situación problemática se promovió la estrecha relación entre
educación, ciencia e innovación tecnológica como motores de una mayor productividad y
cambo técnico que impulsaría la modernización del aparato productivo del país, dando
lugar a “la reinserción de Colombia en el escenario internacional” (DNP, 1991, p. 5). En el
caso de la educación superior, el sector privado sería uno de sus grandes aliados para el
desarrollo científico y tecnológico:

El Plan en el campo científico y tecnológico propuso organizar y potencializar las labores
de ciencia y tecnología en el país con el ánimo de incrementar notablemente su
contribución al campo económico, político, social y cultural de Colombia. Por lo anterior,
se creó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y se pretendía alcanzar el objetivo en
esta área a través del fortalecimiento de la capacidad institucional, de la introducción de
innovaciones tecnológicas, de la incorporación de la ciencia y la creatividad al desarrollo
integral del país, con la participación tanto del sector público como del privado, y de la
comprensión de los procesos educativos, sociales y culturales del país (Gómez Henao, s. f,
s. p).

Ello implicó además, encaminar las acciones en seis actividades permanentes como la
consolidación de redes y núcleos de investigación y desarrollo, la formación de recursos
humanos para la ciencia y la tecnología, la comunicación y difusión, la apertura científica
internacional, la regionalización y la prospectiva científica. (DNP, 1991. p. 9) Ingresan al
sistema nuevos actores nacionales e internacionales en materia educativa, así como la
articulación de los objetivos educativos con el cambio de rumbo en materia económica
para el país. Al respecto afirma Gómez:
El Gobierno establecía que el cambio de rumbo en materia comercial, orientado a lograr la reinserción en la economía mundial, era necesario por tres motivos: En primer lugar, porque el progresivo cierre de la economía había hecho más lenta la transformación estructural que el país requería para su modernización económica y social. En segundo lugar, porque dicha lentitud había hecho perder valiosas oportunidades de utilizar los recursos en forma productiva. Como resultado, la productividad global de la economía se había estancado e incluso declinado en términos absolutos, retroalimentando el enclaustramiento y haciendo más conflictivo el desarrollo social. Y en tercer lugar, porque el cierre progresivo y la lentitud de cambio estructural había demorado el progreso social redistributivo (Gómez Henao, s. f, s. p).

En el programa de Ernesto Samper Pizano “El Salto Social 1994-1998”, los fines se centraron en consolidar los procesos de transformación iniciados con la apertura económica a partir de la adaptación de un modelo alternativo de desarrollo cimentado en cuatro campos: “1) desarrollo social, para que los beneficios de la apertura lleguen a todos los colombianos; 2) en materia de competitividad, para crear nuevos esquemas que articulen al Estado, los empresarios y los trabajadores en un esfuerzo conjunto por construir las bases de una sólida internacionalización de la economía; 3) en materia ambiental, para construir las bases de un desarrollo sostenible; 4) y en materia de desarrollo institucional, para consolidar la transición hacia una estructura más descentralizada y desarrollar los nuevos mecanismos de participación social creados por la Constitución de 1991 en beneficio de una mejor política económica, social y ambiental” (DNP, 1994, p. 32).

Este modelo de desarrollo definió como puntos focales el empleo y la educación, ejes articuladores entre el desarrollo económico y el desarrollo social. En esta ocasión, la educación se contempla como:

[Un] componente fundamental, no sólo en su dimensión escolar, sino en los logros planteados en temas como el ambiente, el empleo, el desarrollo productivo, científico y tecnológico, la participación ciudadana, la equidad entre hombres y mujeres, la protección y desarrollo infantil, la paz (DNP, 1994, p. 34).
Si bien esto es competencia del sistema general de educación, la educación superior, y en especial la universidad, desempeñan un papel importante en tanto formadoras del capital humano necesario para responder a las demandas y nuevos retos que plantea la modernización del país y las demandas de globalización en los campos económico, político y social. Se planteó entonces la necesidad de una universidad con vocación investigativa, con programas de calidad y acorde con las realidades del contexto colombiano:

[…] Corresponde a la universidad [colombiana], como institución donde convergen y se difunden las distintas disciplinas, la producción y transmisión de conocimientos, así como la proyección de su trabajo y de sus saberes a la sociedad. La generación de mayores conocimientos sobre la realidad social del país y las investigaciones dirigidas a dinamizar procesos de cambio en las estructuras sociales. (DNP, 1994, p. 11).

Para responder a estos requerimientos las instituciones del sector educativo se vieron en la necesidad de acreditar sus programas. En este caso, la acreditación se convierte en un instrumento de medición de los programas de educación superior y en un mecanismo regulador de la asignación de los recursos estatales para investigación científica y tecnológica, así como de los provenientes del programa de crédito educativo. En consecuencia, los programas acreditados tendrían prioridad sobre aquellos que no lo estuvieran. (DNP, 1994, p. 11).

Adicionalmente, dos asuntos llaman la atención de este Plan en materia de educación superior universitaria: el primero, se relaciona con las alianzas propuestas para responder a las demandas del modelo alternativo de desarrollo, por lo que se sugieren programas interactivos entre las instituciones de educación superior, las empresas y los entes territoriales en procura de fomentar la investigación, la asesoría, la formación y la actualización de los recursos humanos; el segundo, hace referencia a los recursos financieros destinados a las universidades estatales. Estos debían responder a criterios de “calidad, cobertura y desarrollo institucional. Además, [se] estimulará financieramente a las instituciones que generen sus propios recursos. Se consolidarán líneas de crédito para
financiar infraestructura y dotación de instituciones de educación superior oficiales y privadas, a través de Findeter y del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior - FODESEP” (DNP, 1994, p. 12).

Para el periodo 1998- 2002, el gobierno de Andrés Pastrana Borrero enfocaría su plan de desarrollo “Cambio para construir la paz” en la cimentación de la paz, a partir de cuatro estrategias básicas: 1) adecuación de las estructuras políticas y de gobierno con el propósito de cohesionar y consolidar la democracia; 2) fortalecimiento del tejido social, en este sentido, fueron pilares indiscutibles la educación, la salud y la nutrición; 3) consolidación del desarrollo, que solo sería posible si estaba acompañado de la paz, para ello se diseñaron e implementaron instrumentos para un proceso de negociación que condujera “al fin del conflicto armado y a la resolución de aquellos factores que propician y dinamizan la violencia” (DNP, 1998, p. 14). Adicional a estos propósitos estaría la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la justicia, la defensa y la seguridad; 4) reactivación de la producción a partir de las exportaciones y la competitividad regional: “Los mercados externos son el camino más viable para garantizar la prosperidad sostenida, y el Plan abarca acciones concretas en los sectores de infraestructura, minas y energía, industria y comercio, turismo y otros que nos abran perspectivas y reorienten el aparato productivo doméstico hacia dichos mercados.” (DNP, 1998, p. 15).

En esas estrategias, como se aduce en cada uno de los planes hasta ahora mencionados, la educación cumple un papel fundamental. En este caso su prioridad sería la búsqueda de mayor cobertura, equidad, eficiencia y calidad (DNP, 1998, p. 193), condiciones que junto con el logro de la paz, contribuirían a dar el salto hacia la competitividad que exige el mundo moderno (DNP, 1998, p. 197). En materia de educación superior, los lineamientos se dirigen a:

8 Aproximarse al alcance de estas metas supuso la descentralización efectiva del estado, además de una ciudadanía activa y participante
Una mayor articulación de la investigación social al análisis y resolución de los principales problemas sociales del país, así como al seguimiento y evaluación de las políticas y programas del Estado y de la sociedad. En tal sentido, respetando la autonomía de las comunidades académicas, y sin pretender ser exhaustivos, el Estado incentivará el desarrollo científico y tecnológico que contribuya al análisis y tratamiento de los siguientes temas: la equidad social; la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios sociales; las características de la gestión y de las instituciones del sector social; el proceso de descentralización en el sector social; el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo social; las variables de género, edad, raza y cultura en el desarrollo social; y los procesos de participación ciudadana y de fortalecimiento del tejido social. (DNP, 1998, p. 196).

El Plan sugiere, sin embargo, que esos propósitos requieren de la generación de vínculos entre las instituciones de educación superior, la política científica y tecnológica, y el sector productivo:

Las nuevas relaciones […] deben consultar no sólo el hecho de que las nuevas industrias son intensivas en el uso de la ciencia y tecnología y altamente competitivas, sino que son consideradas estratégicas para el desarrollo nacional y se convierten en prerrequisito para establecer una base industrial sólida. Las tradicionales ventajas comparativas, basadas en el bajo costo de la mano de obra y en la disponibilidad de materias primas, ceden su lugar a la incorporación de los procesos investigativos al desarrollo económico y social. (DNP, 1998, p. 206).

El gobierno no desconoce las problemáticas del sector en materia de equidad en el acceso, calidad, gestión y asignación de recursos de financiación; esto es, una alta dependencia de la nación e incipiente generación de recursos propios:

[…] El esquema de financiación de la universidad pública combina dos principios contradictorios entre sí y contrarios a la transparencia. En primer lugar, sigue patrones históricos en virtud de la automaticidad de la financiación consagrada en la ley 30 de 1992, sin tener en cuenta criterios de gestión, calidad, esfuerzo en la generación de recursos propios y eficiencia en su uso. En segundo lugar, la mediación de padrinazgos políticos y de otros medios extrauniversitarios.” (DNP, 1998, p. 217).
Y tampoco desconoce las limitaciones normativas en competencias y funciones, en este caso:

Con respaldo en una interpretación discutible de la autonomía consagrada en la Ley 30 de 1992, la universidad pública no rinde cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos ni sobre sus resultados. Esta circunstancia configura un escenario de arbitrariedad en el manejo de recursos, sin la necesaria responsabilidad, más propio de un esquema paternalista que de uno de autonomía con responsabilidad y madurez administrativa, lo cual ha conducido a los déficit recurrentes y a la no viabilidad financiera de la universidad pública. (DNP, 1998, p. 220).

Y finalmente, ese mismo gobierno reconoce las debilidades institucionales con respecto a la articulación dinámica de políticas, planes, estrategias y acciones operativas en el marco institucional; y el costo de la promoción que se relaciona con el gasto promedio por estudiante. Por eso, la administración de Andrés Pastrana trazó un horizonte de Movilización social por la educación el cual contenía estrategias encaminadas a la regulación e integración del sector: “Con base en la reforma de la Ley 30, el gobierno promoverá el ejercicio responsable de la autonomía, el acceso equitativo a la educación superior, la eficiencia en la administración de los recursos y la pertinencia de los programas” (DNP, 1998, p. 234). En este caso, los cambios en la financiación de las universidades públicas estarían dados en función de resultados medibles por indicadores. Con el fin de consolidar los procesos de acreditación y hacerlos más ágiles, se promovió además la participación de instituciones internacionales.

El reto que se impuso entonces a la relación universidad, ciencia y tecnología, se concretó en objetivos como educar para la ciencia y la tecnología, formar investigadores científicos y tecnológicos, hacer investigación científica y tecnológica, y preparar los recursos humanos de alto nivel en los diferentes campos que requiriera la competitividad de la sociedad colombiana.
Como se observa en este recorrido por los planes nacionales de desarrollo de la década del noventa, los retos en educación se refieren a las dinámicas y demandas de un sistema globalizado, de ahí que las universidades se vean obligadas transformarse en empresas de conocimiento, que además de ser competitivas, busquen alianzas estratégicas con otros sectores e instituciones para alcanzar los estándares internacionales de calidad de la educación (tal como lo ejemplifican la normalización de la “certificación” o la “acreditación” de instituciones y programas de educación superior).

Estas dinámicas no fueron ajenas a los siguientes periodos gubernamentales de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos Calderón. El Plan de desarrollo del primer gobierno de Uribe Vélez, Hacia un Estado Comunitario (2002-2006), consideró tres objetivos que orientarían las acciones del gobierno: el impulso del crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, la construcción de la equidad social y el incremento de la transparencia y eficiencia del Estado (DNP, 2003, p. 19). La educación se asoció al objetivo estratégico de la construcción de la equidad social, y fue concebida como factor esencial del desarrollo humano, social y económico.

De acuerdo con estas circunstancias se propuso el proyecto de Revolución Educativa, apelando a factores de cobertura y calidad como determinantes para mejorar las condiciones de desarrollo económico y social. La estrategia contempló tres grandes programas (ampliación de la cobertura, mejoramiento de calidad y mejoramiento de eficiencia) que se articularon además al estímulo de la innovación y desarrollo tecnológico, al fomento de la investigación aplicada, la competitividad, las cadenas y los clusters; al impulso de relaciones de mutuo beneficio en procesos de innovación entre universidades, empresas y otras organizaciones productivas, lo que llevó a seguir apoyando los centros de desarrollo tecnológico, los centros regionales de productividad,

---

9 Se hace referencia a solo dos periodos, en tanto, la reelección de Álvaro Uribe Vélez dio continuidad al Plan de Desarrollo del primer mandato.
los parques tecnológicos y las incubadoras de empresas de base tecnológica. (DNP, 2003, p. 133).

Para el segundo periodo de gobierno de Uribe Vélez (2006-2010), el Plan de desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” hizo un énfasis especial en materia de educación superior, en asuntos como la ampliación de cobertura, el fortalecimiento de la articulación entre el sector educativo y el sector productivo o lo que se ha denominado universidad-empresa, y el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad.

Respecto a la ampliación de la cobertura se diseñaron estrategias encaminadas a la desconcentración de la oferta de educación superior a través del programa Centros Regionales de Educación Superior (Ceres)10 buscando atender las necesidades en zonas apartadas y deprimidas del país, el financiamiento de población pobre para el acceso a la educación superior a través de subsidios, créditos educativos y subsidio de sostenimiento, y la generación de alianzas entre las instituciones de educación superior, el sector productivo y las entidades territoriales con miras a extender la oferta educativa.

En el plano de la vinculación entre el sector educativo y el sector productivo, se consideró que era necesario fortalecerla para profundizar y diversificar los campos de investigación. De ahí que se propusiera:

[...] (1) fomentar la creación de Oficinas de Transferencia de los Resultados de la Investigación (Otris), (2) ampliar la formación del personal en campos de la investigación aplicada y en la innovación, (3) fortalecer el Sistema de Información de Oferta y Demanda de Tecnología e Innovación (Servicol), (4) incentivar a docentes investigadores e integrantes de grupos de investigación para que participen en proyectos de innovación, (5)

10 Los Ceres son lugares dotados de infraestructura tecnológica, información y comunicación donde la comunidad puede acceder a programas de educación superior, técnica profesional, tecnológica y universitaria que ofrezcan Instituciones de Educación Superior (IES). Estos están conformados por alianzas entre gobiernos departamentales y locales, sector productivo, IES oferentes de programas, institución de educación operadora del centro regional, entre otros.
apoyar el desarrollo de pasantías de doble vía entre investigadores y personal de Investigación y Desarrollo (I&D) de empresas, y (6) facilitar la asociación entre las pymes para realizar investigación y desarrollo, propiciando el uso de infraestructura universitaria. (DNP, 2003, p. 243).

El último fin que hace parte de las estrategia de este Plan en materia de educación, es el fomento de la innovación11 y el desarrollo tecnológico para la competitividad a partir de la generación y transferencia de conocimiento “a los contextos productivos y sociales locales, teniendo en cuenta que se debe actuar de manera diferenciada según el sector y las características de las empresas” (DNP, 2007, p. 507).

Para finalizar esta breve síntesis sobre el lugar de universidad en la planeación nacional, el Plan de desarrollo “Prosperidad para todos” de Juan Manuel Santos Calderón 2010-2014, ha formulado como objetivo:

[...] Consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población”12 (Colombia. Congreso, 2011, p. 1).

El logro de este propósito se fundamentó en ocho pilares: convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional.

En relación con la educación, dos asuntos cobran relevancia: el primero, común a los planes de desarrollo anteriormente descritos, es la innovación orientada tanto al sector productivo como a la universidad en el sentido de propender por una cultura innovadora y

---

11 Este Plan entiende la innovación como “como proceso social, se basa en la producción e intercambio de conocimiento entre múltiples actores, internos y externos a las organizaciones. La innovación no la hacen las empresas ni los centros de investigación o desarrollo tecnológico de manera aislada, sino que es el producto de una red de agentes sociales que involucra desde los proveedores de bienes y servicios hasta los usuarios y clientes. En consecuencia, se promoverán alianzas institucionales y construcción de redes de empresas, investigadores, innovadores, usuarios y agentes gubernamentales” (p. 508)

12 Tomado de: https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=YD8BLf-2-g%3d&tabid=1238
de emprendimiento que contribuya a la sostenibilidad y la competitividad del país a largo plazo en el escenario internacional. Acorde con ello, se insta a las instituciones de educación superior a:

- Una mayor pertinencia y énfasis en el emprendimiento innovador a través del aprendizaje en y con la empresa desde los primeros años de estudio.
- La mejora en la calidad de la educación mediante la vinculación de un mayor porcentaje de docentes e investigadores con altos niveles de formación a las instituciones de educación superior.
- La ampliación de los acuerdos Universidad-Empresa para el fortalecimiento de la relación entre investigadores y empresas.
- La vinculación laboral de doctores graduados a través de proyectos de investigación e innovación de las empresas y sector investigador.
- La promoción de las ciencias básicas, la ingeniería y, en general, de todas las ciencias para incrementar el interés de los jóvenes por el conocimiento. (Colombia. Congreso, 2011, p. 76).

La consecución de estos propósitos apuntaría al fortalecimiento de las capacidades de investigación, tanto científicas como tecnológicas, para responder a los intereses estratégicos del país y a la internacionalización de la educación superior. En articulación con la estrategia de innovación aparecen también las alianzas Universidad-Empresa-Estado (UEE) y el emprendimiento. Los lineamientos estratégicos frente a las alianzas UEE, se orientan a:

- Focalizar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas como la biotecnología, la energía, la salud, el diseño y las industrias creativas y culturales.
- Promover la asociatividad y los encadenamientos entre productores (promoción de clusters, desarrollo de proveedores y apoyo a parques tecnológicos). (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2010, p. 15).

En el caso del emprendimiento, las instituciones de educación superior como formadoras de capital humano, están llamadas a implementar o mejorar sus programas en esta materia considerada fundamental para avanzar hacia una cultura de innovación: “Es la manera de transformar la cultura de innovación en desarrollo basado en innovación. En
este sentido, promover el emprendimiento implica establecer un ambiente regulatorio a favor de la libre competencia de los mercados” (DNP, 2011, p. 56).

El segundo asunto que cobra relevancia en los pilares que fundamentan el Plan de Desarrollo de Juan Manuel Santos, es la pertinencia de los programas y las competencias académicas. La pertinencia no solo como capacidad para desarrollar competencias laborales (específicas y profesionales) o básicas (matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas); sino como respuesta oportuna y acertada a las necesidades de la sociedad del conocimiento, a las diferencias del contexto y a los retos actuales del escenario nacional e internacional. (DNP, 2011, p. 86).

Lo que queda claro hasta este momento es que la articulación entre las disposiciones normativas emanadas de la Constitución de 1991, la internacionalización de la economía y el progresivo avance del país en sus expectativas de desarrollo, así como la adopción de directrices internacionales en materia educativa, configuran una estructura básica que orienta, al menos en términos formales e institucionales, el devenir del modelo de educación superior que subyace a la reforma educativa puesta en marcha en la Ley 30 de 1992 con la que se ha regido el sistema desde entonces, sin desconocer que ha sido objeto de cuestionamientos por los actores universitarios y del propio gobierno (condensados con su intento de reforma en 2011).

Aunado a los elementos de calidad, cobertura y productividad, los planes de desarrollo reseñados guardan consonancia —y son reiterativos— en el impulso y transformación que la educación en el país debe asumir en materia de producción de conocimiento, innovación y tecnología, y en la relación universidad-empresa-Estado. Estos son pilares sobre los cuales el Estado colombiano funda sus expectativas de crecimiento económico sostenido y articulado a la economía global. De ahí entonces que aparte de un derecho, la
educación superior constituya hoy una estrategia de desarrollo en la que no sólo el Estado, sino la sociedad y la familia estarían comprometidos.\footnote{La Constitución Política de Colombia en su artículo 67, inciso tres, dispone precisamente eso: “el Estado, la sociedad y la familia, son responsables de la educación”.

\footnote{Este Decreto fue modificado con base en la Ley 25 de 1987 y derogado parcialmente por el Decreto 758 de 1988 luego de su primera modificación, hasta su derogación total por la Ley 30 de 1992.

\footnote{Ley 8 de 1979 (enero 24), “por la cual se otorgan unas facultades extraordinarias para establecer la naturaleza, características y componentes del sistema de Educación Post–secundaria, se fijan requisitos para la creación y funcionamiento de Instituciones públicas y privadas de educación Post-secundaria, para reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás Universidades e Institutos Oficiales de nivel post–secundario y para expedir las normas sobre Escalafón nacional para el Sector Docente y derogar unas normas”.
}}

2.2 Los antecedentes normativos del Sistema de Educación Superior Colombiano

2.2.1 El Decreto 80 de 1980. Un antecedente inevitable

Entre los “hitos normativos” clave para el estudio del gobierno de las instituciones de educación superior en general, y de las universidades públicas en particular, hay que destacar algunos elementos significativos asociados a la expedición del Decreto 80 de 1980 por el cual se organiza el sistema de “educación post-secundaria”\footnote{Este Decreto fue modificado con base en la Ley 25 de 1987 y derogado parcialmente por el Decreto 758 de 1988 luego de su primera modificación, hasta su derogación total por la Ley 30 de 1992.}. Esta normativa, y el ambiente que la circunda, permiten comprender el espíritu y el sentido de la educación superior antes de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 30 de 1992 que se expide bajo su vigencia, y que por lo tanto constituye en adelante el punto central para el análisis de la estructura formal que adopta el sistema de educación superior en el ámbito nacional, y de los elementos asociados a la dirección, gestión y gobierno de las universidades.

El Decreto 80 de 1980 surge luego de que en el año 1979 el Congreso de la República de Colombia le otorgara al gobierno nacional la facultad de legislar en materia de educación superior. Así, por autorización de la Ley 8 de ese mismo año,\footnote{Ley 8 de 1979 (enero 24), “por la cual se otorgan unas facultades extraordinarias para establecer la naturaleza, características y componentes del sistema de Educación Post–secundaria, se fijan requisitos para la creación y funcionamiento de Instituciones públicas y privadas de educación Post-secundaria, para reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás Universidades e Institutos Oficiales de nivel post–secundario y para expedir las normas sobre Escalafón nacional para el Sector Docente y derogar unas normas”.
} el gobierno nacional no
sólo expide aquel Decreto sino otros, como el 81, 82, 83 y 84 de 1980, los cuales contienen directrices para reestructurar el ICFES, la Universidad Nacional de Colombia, los colegios mayores, entre otros. Con el Decreto 80 de 1980 y sus decretos conexos el gobierno nacional se ubicaba en el centro de dicho sistema de organización y regulación de la educación superior en Colombia.

Cabe anotar que, previo a la expedición de este conjunto de decretos, el sistema formal de educación superior estaba soportado en instituciones como el ICETEX (fundado en 1950), el Fondo Universitario Nacional (FUN, creado en 1954), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena, fundado en 1957) y la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun, fundada en 1957)).

En su articulado, el Decreto 80 de 1980 contiene aspectos que pueden resultar interesantes para esta revisión de antecedentes normativos. En primer lugar, sus principios atribuyen un carácter de servicio público y una función social a la educación superior en Colombia; de igual forma, allí se hace énfasis en el Estado como encargado del sistema, y en la participación de los particulares autorizados por él mismo. Llama la atención el contraste que se observa con las reformas educativas recientes donde no sólo se nombra al Estado, sino a la familia y la sociedad, como las encargadas y responsables de la educación en Colombia.

De igual forma, entre sus principios se destacan la investigación, la docencia y la función social como deberes y responsabilidades fundamentales de la educación superior en un marco general de desarrollo social y el fomento de capacidades intelectuales de los estudiantes. El artículo 18 de aquel Decreto 80 alude al principio de autonomía (“dentro de los límites de la Constitución y la Ley”) como la capacidad de las instituciones para desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicios, así como para designar su personal, establecer criterios de admisión de sus alumnos, definir sus recursos y, por su
puesto, darse su organización y gobierno: “Es de su propia naturaleza, el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política”.

Entre los objetivos del sistema de educación superior descritos en aquél decreto, y que resultan de interés para la presente investigación, se pueden mencionar: impartir la educación superior como un medio eficaz de justicia, autonomía y dignidad social; incorporar al sistema aspirantes provenientes de zonas rurales y poblaciones específicas como la indígena; coordinación entre las instituciones educativas; vigilancia y orientación del sistema.

En dicho articulado se contempla igualmente: “Promover la descentralización educativa, con miras a que las diversas zonas del país dispongan de recursos humanos y tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades” (numeral i, artículo 22). Esta descentralización educativa, si bien alude a las contribuciones del sistema educativo al desarrollo “espiritual y material” de la región, no deriva sin embargo en la dirección y el gobierno regional de dichas instituciones, pues se establecía claramente que el único encargado de la dirección del sistema de educación sería el Gobierno Nacional (artículo 23), con la participación eso sí de instituciones como el ICFES, un instituto que tenía la posibilidad de crear órganos asesores en las áreas que considerara conveniente.

Sobre la estructura organizativa, dirección y gobierno de las universidades, el Decreto 80 de 1980 asigna la dirección de las instituciones universitarias a un cuerpo organizativo integrado por el consejo superior, el rector y el consejo académico, y considera al primero como el máximo órgano de dirección de las universidades (artículo 57).

17 Conforme al texto del decreto, su composición es: a) El ministro de educación nacional o su representante;
La integración del máximo órgano de dirección universitaria, resultaba bastante similar a la que señalará después la Ley 25 de 1987. La única modificación fue la inclusión de intendentes y comisarios para el caso de las instituciones universitarias ubicadas en territorios de Colombia que obedecían a esa división político administrativa.

En lo que respecta a la figura del rector como otro de los actores de la estructura organizativa de las instituciones universitarias, el Decreto 80 de 1980 en su artículo 60 considera que el rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la institución, y le asigna funciones de administración, evaluación, control y disciplina. La Ley 25 de 1987 no contemplará modificaciones al respecto. Una situación similar se presenta en el caso del consejo académico, para el cual se establecían funciones de revisión, adopción de políticas y programas investigativos, la emisión de conceptos asociados al reglamento académico de la universidad, entre otros.

Si bien el Decreto 80 establece esta especie de estructura básica tripartita para —lo que podría llamarse ahora— “la administración y dirección de las instituciones universitarias”, el artículo 68 dejaba claramente establecida la centralidad de los consejos en cuanto únicos escenarios de toma de decisión: “Los órganos de carácter decisorio se denominan Consejos. Los demás se llamarán comités”.

De otra parte, el decreto regula la inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior, la cual tendría por objeto “procurar el cumplimiento de los fines sociales de cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos” (art. 183). El b) el gobernador del departamento donde tenga su domicilio la institución, o su representante, para las del orden nacional o departamental. El respectivo alcalde o su representante para el orden municipal; c) un miembro designado por el presidente de la república; d) un decano, designado por el consejo académico; e) un profesor de la institución, elegido mediante, votación secreta por el cuerpo profesoral; f) un estudiante de la institución, elegido mediante votación secreta por los estudiantes con matrícula vigente; g) un egresado graduado de la institución, de prominente trayectoria profesoral, designado por los egresados miembros de los consejos de facultad de la entidad; y h) el rector de la institución, con voz pero sin voto.
ejercicio de esta función corresponde al gobierno nacional. Como se expuso en líneas anteriores, el Decreto 80 de 1980 mantendría su plena vigencia hasta que la Ley 25 de 1987 introdujera algunas modificaciones. La reforma no resultaría sin embargo determinante, por lo menos en términos de la estructura, los actores y los principios del sistema. Una consideración similar puede hacerse con respecto al Decreto 758 del 26 de abril de 1988, “por el cual se organizan como establecimientos públicos del orden nacional los colegios mayores y los establecimientos educativos oficiales nacionales de educación técnica profesional”.

Finalmente, es importante enfatizar el hecho de que el Decreto 80 de 1980 (artículos 21 al 24), atendía una de las prioridades que los organismos internacionales habían trazado para la educación superior en ese decenio: la ampliación de cobertura hacia zonas geográficas por fuera de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, así como la integración paulatina de grupos étnicos a la educación superior para garantizar la equidad.

2.2.2 Un nuevo pacto constitucional y sus implicaciones en la educación superior

El recorrido por leyes, decretos con fuerza de ley y reglamentarios, permitiría rápidamente arribar a la normativa hoy vigente en la materia (básicamente la Ley 30 de 1992), y capturar en ellas la emergencia y posterior consolidación de estructuras, actores y modelos de universidad en el ámbito nacional. Sin embargo, es importante hacer una breve incursión en la Constitución de 1991 como referente y límite de aquella misma legislación y, por supuesto, del sistema educativo nacional y de las instituciones universitarias del país.

18 “Artículo 182. Sin perjuicio de la facultad que para dirigir, reglamentar e inspeccionar la institución pública nacional corresponde al Presidente de la República, la suprema inspección y vigilancia de las instituciones de Educación Superior, oficiales o no oficiales, que al Estado le asigna el artículo 41 de la Constitución Política, será ejercida por el Gobierno Nacional de acuerdo con las disposiciones del presente Decreto, con la inmediata colaboración del ICFES”. Ministerio de Educación Nacional. Decreto 80 de 1980. s.p.

19 Este Decreto no será objeto de análisis en tanto el núcleo central del estudio se orienta a las instituciones universitarias.
En su artículo *La autonomía universitaria en la Constitución colombiana de 1991*, Justo Evelio Sandoval Ruiz (2001) reconocerá tres factores determinantes del sentido de la educación en el nuevo marco constitucional:

- La definición del Estado social de derecho como principio orientador de la nueva constitución, y de ahí una serie de valores, proyectos y disposiciones que focalizarán su atención en la educación como herramienta de dicho modelo de Estado.

- La articulación entre el Estado social de derecho y la búsqueda de la igualdad mediante la educación. De ahí que la nueva Constitución establezca en su artículo 67: «La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente»

- La declaración del principio de autonomía como mandato constitucional de acuerdo con el cual: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley” (Sandoval, 2001. p. 176).

A propósito del primer aspecto, Sandoval señala que el Estado Social trae consigo una serie de principios orientados a la democracia, el pluralismo y la ampliación de derechos, pero que también se caracteriza por la intención de compatibilizar en un mismo sistema dos elementos: de un lado el capitalismo como forma de producción y su correlato modernizador y, del otro, la consecución de bienestar social que pretende contrastar con problemáticas como el individualismo y la ausencia de participación en escenarios como el electoral. Orlando Pulido indica más concretamente la “contradicción”:

(...) al comenzar la década de los 90 se presentaron dos hechos contradictorios que incidieron de manera decisiva en las políticas educativas: (...) la promulgación simultánea de la nueva Constitución Política de 1991 y el Plan de Apertura Educativa –PAE-, política sectorial del gobierno de César Gaviria (1990 -1994). Mientras la Constitución avanzaba en el delineamiento de un nuevo tipo de Estado social de derecho, con enfoque participativo
y énfasis en una concepción de derechos, el PAE introducía para la educación las propuestas neoliberales. Rodríguez (2000, p.21) llama la atención sobre el hecho que mientras la Constitución le imponía al Estado nuevas obligaciones y le otorgaba nuevos derechos y oportunidades a la población, el PAE pretendía aplicar a raja tabla el credo neoliberal” (Pulido, 2008. p, 37)

Así, el “ingreso” del principio económico modernizador no resulta ajeno al sistema educativo colombiano: en el marco de la Ley 30 de 1992 no sólo se reflejarán un conjunto de principios orientados al desarrollo, la modernización y la calidad, sino que en diversas instancias de asesoría, consultoría y decisión se incluirán representantes del sector productivo.

La articulación entre el Estado social de derecho y la educación como instrumento de igualdad, es menos evidente en el caso de referentes normativos que se expidieron con posterioridad al texto constitucional, como la Ley 30 de 1992. Es comprensible que un sistema educativo orientado por principios económicos como los apuntados, encuentre serias dificultades para hacer suyo aquel referente de igualdad.

El tercer factor, la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución y artículo 28 de la Ley 30 de 1992), es uno de los puntos centrales al momento de evaluar el lugar que ocupan las instituciones de educación superior en el entramado estatal, y el peso de las determinaciones que serán de su competencia en el plano académico, administrativo, económico y, por supuesto, de su gobierno entendido este como la facultad que tiene la universidad para designar sus propias autoridades, fijando sus atribuciones, competencias, periodos y mecanismos de nombramiento o elección

El grado de autonomía que presenta el sistema en Colombia, en relación con los retos de su gobernabilidad, es enjuiciado de la siguiente manera en el informe sobre la educación superior en Colombia de 2012:
En una línea de gobernabilidad que va desde la autonomía institucional total, en un extremo, al control nacional central en el otro, Colombia se sitúa en el medio, aunque con cierta inclinación hacia el lado de la autonomía. Por supuesto, el reto consiste en encontrar formas de responder con eficacia y rapidez a las prioridades y necesidades nacionales manteniendo a su vez la flexibilidad y el compromiso local de las instituciones autónomas” (OCDE y Banco Mundial, 2012, 78).

Con todo, no es fácil captar la dimensión autonómica del gobierno universitario en el marco de políticas y leyes que hacen depender de otros organismos, del nivel central por lo pronto, el rumbo y destino de la educación superior. Es el caso de la ley que se comenta expedida inmediatamente después de la conformación del nuevo marco constitucional y en el contexto de políticas derivadas del específico modelo de desarrollo económico que se ha indicado.

2.3 El sistema de educación superior, los actores y el modelo de universidad colombiano. La Ley 30 de 1992

La Ley 30 de 1992 es hoy el marco normativo básico de la educación superior en Colombia. Su expedición implicó la modificación o matización de algunos principios del Decreto 80 de 1980. Estos son los casos más significativos:

a) La afirmación del valor de “la controversia ideológica y política”, fue dejada de lado para darle entrada a los principios de calidad, innovación y gestión.

b) Aunque la autonomía y la función social de la universidad se mantuvieron como principios del sistema, ahora convivirían con valores burocráticos y “procedimentales” como “la pertinencia” y “la eficacia”.

c) El Decreto esbozaba en 1980 la creación de una serie de órganos asesores que se consolidan definitivamente en 1992 con la aparición de un conjunto amplio de mesas,
comisiones y comités asesores y consultores. Esto, puede ser una evidencia de lo que muchos expertos han nombrado como “la paulatina burocratización del sistema”. La puesta en marcha de comisiones técnicas de acreditación y de alta calidad derivadas de la Ley 30 de 1992 y de sus decretos reglamentarios, le darán un giro determinante tanto al sistema de educación superior, como a sus actores e instancias de dirección, vigilancia y control.

d) En relación con la estructura organizativa, dirección y gobierno de las universidades, existe una línea de continuidad entre el Decreto 80 de 1980, las posteriores reformas y la Ley 30 de 1992. Sin embargo hay dos novedades en la Ley: de una parte, un actor no contemplado en la anterior estructura: el representante del sector productivo. De otra parte, en cuanto a la adopción de políticas y programas investigativos, ya no serán los consejos académicos sino determinados órganos nacionales los que tracen los lineamientos respectivos.

e) Finalmente, el Decreto 80 de 1980 otorgaba centralidad a los educadores y educandos en los procesos de dirección, inspección y vigilancia; una centralidad que cambia radicalmente en las leyes posteriores que enfatizan, en cambio, valores y principios como la calidad, la pertinencia y la innovación difícilmente compatibles con el protagonismo de aquellos actores “de base” en las instancias de evaluación y decisión.

Aparte de esas —a veces sutiles— modificaciones, la Ley 30 de 1992 contempla y desarrolla directamente aspectos centrales del sistema de educación superior colombiano: el estatuto orgánico y de funcionamiento de las instituciones de educación superior, el lugar de los organismos asesores, el principio de autonomía universitaria y las instancias para la vigilancia y control del sistema en términos de su calidad y acceso a la información.

Con el objetivo de caracterizar esos aspectos referidos a la estructura del sistema, así como su incidencia en la dinámica administrativa y de gobierno universitarios, a
continuación se organizan las disposiciones, principios y directrices derivadas de la Ley 30 de 1992 en tres momentos, actores y/o instancias: la institucionalidad gubernamental, las instancias o mecanismos para la vigilancia del sistema en cuanto a calidad y acreditación, y el sector privado.

2.3.1 La institucionalidad gubernamental: el Ministerio de Educación Nacional y sus órganos asesores como ejes del sistema

Cuando se emprende la tarea de identificar los principios orientadores de la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, un asunto particular contenido en el artículo 3 llama la atención: allí se consagran simultáneamente la garantía de autonomía universitaria y el ejercicio de “la suprema inspección y vigilancia” de la educación superior. La estructura general del sistema de educación superior, así como los actores institucionales que lo integran, parecieran estar implicados precisamente en la doble tarea de apelar a la autonomía como principio orientador de sus acciones, y de entender que ellas se encuentran condicionadas por una ajena, externa y suprema facultad de inspección y vigilancia.

De ahí que al momento de identificar y caracterizar los múltiples actores e instancias —específicamente universitarios— que comprende la Ley, resulte necesario empezar por el Presidente de la República (Artículos 31 y 32), pues es quien, por mandato constitucional, tiene asignadas las funciones de fomento, inspección y vigilancia de la enseñanza en el caso de la educación superior. A él le compete la garantía constitucional de la autonomía universitaria, la adopción de medidas para el fortalecimiento de la investigación en educación superior y su desarrollo; la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos y el fomento del pensamiento científico y pedagógico de directores y docentes de las instituciones de educación superior. Es por esto que resultaba importante indagar por el lugar de la universidad en los planes de desarrollo nacionales, pues ellos son básicamente la hechura del ejecutivo colombiano; es decir, de este actor determinante en la estructura del sistema de educación superior.
Por supuesto que en el sistema se encuentran comprometidos también los ámbitos regional y local de las instituciones educativas, y que se invoca su relación estratégica con el desarrollo económico, científico, cultural, ético y político del país, pero las instancias regionales y la estructura interna de las universidades tendrán su propio papel en el sistema en otros momentos, y con un alcance más o menos subordinado a los actores que se nombran en el plano nacional.

El artículo 34 de la Ley 30 crea y confiere al Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu) —otro actor de la instancia gubernamental vinculado al Ministerio de Educación Nacional— las funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría del sistema. La importancia del Cesu radica en su participación en la definición de políticas y planes para la orientación de la educación superior. Su composición es compleja y variada: el Ministro de Educación Nacional, el Jefe de Planeación Nacional (otra vez la importancia estratégica de los planes de desarrollo), los rectores de las instituciones de educación superior, dos representantes del sector productivo, el director del ICFES (con voz pero sin voto) y, con una representación cuantitativamente superada inclusive por los delegados del sector productivo, un representante profesoral y uno de los estudiantes.

Más que describir cada uno los miembros de la estructura de representación de las instancias o actores del sistema, en este trabajo interesa comprender la distribución de lo que podríamos llamar el nivel de incidencia de éstos al momento de la toma de decisiones, así como la dinámica de pesos y contrapesos o de sus relaciones de poder. El caso del primero de los actores al que se alude a continuación, puede ser además elocuente en relación con las transformaciones más generales del sistema.

Según la Ley 30 de 1992, en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) recaen funciones asociadas a la ejecución de políticas de educación
superior y el ejercicio de la secretaría técnica del Cesu. Tiene un amplio repertorio de funciones de cooperación, evaluación y desarrollo (Artículo 37) de las instituciones de educación superior en los ámbitos internacional (cooperación entre las instituciones y la comunidad internacional, homologación de títulos), nacional y regional (Estímulo al desarrollo de la educación superior en las regiones); funciones que le confieren a este actor el carácter de agente transversal del sistema. No obstante, como se observa en la mayoría de los actores de la estructura formal, sus tareas y funciones resultan ser de carácter técnico y de evaluación en cada uno de los niveles antes mencionados.

La Junta Directiva del ICFES se integra, conforme a la Ley 30, por miembros del gobierno nacional, tres ex rectores y el director del instituto (con voz pero sin voto). La presencia de representantes en ejercicio de las comunidades académicas se concretará solamente en los comités asesores del ICFES a los cuales se hará referencia más adelante. Del mismo modo, se destaca la relación entre la composición de dicha junta directiva y el Cesu, el cual es el encargado de reglamentar la elección de los ex rectores.

Si en esta estructura del ICFES parecían prevalecer las figuras rectoral, ministerial y de delegación del ejecutivo, actualmente no hay duda al respecto. Su junta directiva ha sido “simplificada” por el decreto 5014 de 2009:

Artículo 3°. Integración de la Junta Directiva. La Junta Directiva de la Empresa estará integrada por cinco (5) miembros, así:

El Ministro de Educación o su delegado, quien la presidirá.

Cuatro miembros designados por el Presidente de la República, que cumplan las calidades descritas en el artículo 5° de este decreto, para periodos individuales de tres (3) años. (…)

Parágrafo 2°. El Presidente de la República podrá designar hasta un (1) miembro de nacionalidad extranjera, siempre y cuando dicha persona reúna al menos una de las siguientes calidades: tener experiencia en cargos directivos en instituciones internacionales encargadas de evaluaciones educativas.

Artículo 4°. Dos de los cuatro miembros particulares designados por el Presidente de la República, de la primera Junta Directiva del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - Icfes, y por una sola vez, tendrán un periodo de cinco años. Para tal efecto, una vez posesionados, el Secretario General del Ministerio de Educación organizará un sorteo para decidir cuáles de esos miembros podrán desempeñar sus funciones durante cinco años.

El ICFES no es más un “establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional”, sino una “empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional (...) descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional”. Como “empresa estatal”, la institución expresa ahora un mayor grado de descentralización, pero es evidente el control que el ejecutivo adquiere sobre ella por la vía de la integración de su junta directiva.

De otra parte, aquellas funciones que tuvo el ICFES desde 1992 han pasado directamente al Ministerio de Educación,20 lo cual tiene dos efectos inmediatos: a) el ejercicio ahora sí por el ejecutivo nacional, sin intermediarios —y sin la presencia de algún agente distante en el sistema—, de aquellas viejas competencias del ICFES, y b) el desempeño de las nuevas funciones (establecer, diseñar, elaborar, aplicar, implementar, administrar, controlar) de evaluación de la calidad de la educación en los más diversos niveles, bajo la orientación de esa renovada junta directiva y, aún más, “de acuerdo con las orientaciones que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional”.

Finalmente, en coherencia con su nuevo objeto, es decir “ofrecer el servicio de evaluación

20 Ley 1324, artículo 10: “El Ministerio de Educación Nacional asumirá todas las funciones de fomento de la educación superior que ejerció en el pasado el ICFES y que no le hayan sido trasladadas. En particular, las que le atribuían el Decreto 2232 de 2003, en los numerales 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, y 3.6, el artículo 38 de la Ley 30 de 1992, salvo el literal “k” del mismo artículo. Igualmente el Ministerio de Educación Nacional asumirá la función asignada al ICFES por el artículo 88 de la Ley 30 de 1992, cuyo ejercicio se encuentra reglamentado por el Decreto 2786 de 2001, modificado por el Decreto 1700 de 2002”.

49
de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa”, 21 el ICFES deberá “Definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados [...]” 22

Volviendo ahora sobre el la Ley 30 de 1992, y en relación con las disposiciones —no modificadas todavía— referidas a los actores del sistema, el artículo 44 señala otro eslabón de la amplia cadena en la cual ellos se localizan: los comités asesores del ICFES y del Cesu. Su tarea central es la de constituir un espacio permanente de reflexión para el estudio y sugerencia de políticas apropiadas para el logro de los objetivos de la educación superior. Si bien el texto de la Ley especifica tres tipos de comités para cada uno de los tipos de instituciones de educación superior, este apartado se interesa en los comités asesores para “el estudio y análisis de los temas relativos a las universidades”.

Un primer aspecto destacable es la presencia en esos comités de los representantes del sector productivo, lo cual relieva el interés de la Ley 30 de 1992 en incorporar actores que respondan a objetivos estratégicos para el modelo de desarrollo de la nación. También importa destacar la inclusión de representantes del sector académico, en este caso profesores de las instituciones de educación superior con títulos de posgrado, elegidos nuevamente por el Cesu con base en candidaturas remitidas por las instituciones universitarias. Mientras tanto, los rectores, integrantes también del comité asesor, son elegidos por asambleas de rectores de las instituciones universitarias tanto públicas como privadas. Esta es la composición específica del Comité para estudio y análisis de los temas relativos a las universidades:

- Un rector de universidad estatal u oficial.
- Un rector de universidad privada.
- Un representante de las comunidades académicas.

---

21 Artículo 12, inciso 2
22 Artículo 12, numeral 11
• Dos representantes del sector productivo.
• El Director General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) quien lo presidirá.

Un asunto que también resulta clave al preguntarse por la dinámica de representación y la proporcionalidad de los comités asesores del Sistema, tiene que ver nuevamente con la presencia de la figura rectoral de las universidades públicas del país. Si bien, dicha representación podría interpretarse como fundamental al momento de evaluar las pretensiones de la Ley en términos de articulación institucional, nacional, regional y local, también podría dar lugar a interpretaciones que apuntan a un tipo de exceso de figuración de la instancia rectoral en diferentes esferas de actuación del sistema.

Una apreciación similar podría hacerse en el caso de la presencia de los dos representantes del sector productivo, los cuales, de acuerdo con el texto de la Ley 30: “Serán elegidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), de terna presentada por cada comité al Director General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)” (Artículo 46). Entre las funciones de estos comités se encuentran (artículo 47):

a) Proponer al Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu) y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) políticas que orienten el desarrollo de las instituciones de educación superior y de sus programas.
b) Emitir concepto previo sobre las solicitudes de creación de nuevas instituciones estatales u oficiales y privadas de educación superior.
c) Recomendar al Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu) y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) las condiciones académicas que se deben exigir a las instituciones de educación superior para ofrecer programas de postgrado.
d) Conceptuar sobre los procesos de recuperación o de liquidación de instituciones de educación superior.
e) Las demás que les asigne el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu).
2.3.2 Comisiones, instancias consultivas y sistemas para la calidad, la innovación y la información para la toma de decisiones

- **Sistema Nacional de Acreditación (SNA) y Sistema Nacional de Información para la Educación Superior (SNIES)**

La ley 30 de 1992 crea los sistemas nacionales de acreditación e información con los objetivos, respectivamente, de garantizar que “las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos” artículo 53), y de “divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, la cantidad y las características de las instituciones y programas del sistema” (artículo 56).

De acuerdo con la Ley, el Sistema Nacional de Acreditación cuenta con un Consejo Nacional de Acreditación con participación de comunidades académicas y científicas, pero dependerá del Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu). El Sistema Nacional de Información, por su parte, se deja librado a la reglamentación que de él haga el Cesu. Actualmente este sistema depende del Viceministerio de Educación Superior creado en el año 2003.

Este Viceministerio, por cierto, se encuentra conformado por Dirección de Fomento de la Educación Superior y la Dirección de Calidad para la Educación Superior, y tiene entre sus funciones la gestión y aplicación de políticas nacionales de educación superior, la planificación y supervisión del sector. La función de “gobernabilidad” de este Viceministerio, como la del MEN, según el informe *La Educación Superior en Colombia 2012*, “consiste en fijar los objetivos nacionales, elaborar políticas y planes estratégicos firmes basados en datos confiables, y establecer sistemas consolidados de aseguramiento de la calidad. El equipo evaluador [de las políticas de educación superior, y vinculado con el informe] considera que esta función de gobernabilidad es del todo adecuada para un
sistema como el de Colombia, que se basa en una fuerte autonomía institucional” (OCDE y Banco mundial, 2012. p, 78).

Los sistemas de acreditación e información, en cualquier caso, siguen siendo instancias de consulta y asesoría para el Cesu y este, a su vez, es un organismo asesor del MEN. Más específicamente, el CNA tiene como tarea principal la revisión y evaluación de solicitudes de las instituciones educativas para la acreditación de alta calidad.23 Y el SNIES, recopila la información sobre matrículas, número de solicitudes, graduados, estructura de finanzas, bienestar estudiantil, entre otros datos indispensables para el funcionamiento del sistema de educación superior.24

- **Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES)**

El SACES, realiza un seguimiento a los programas en el Registro Calificado, así como a programas e instituciones con una acreditación de alta calidad.

En el 'Sistema de Aseguramiento de la Calidad' confluyen el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) y las instituciones de Educación Superior.

El Sistema evalúa a las instituciones de educación superior, sus programas de pregrado y de posgrado y sus estudiantes. En el caso de las instituciones de educación superior, éstas

23 En el 2010, el CNA decidió someterse a un proceso de evaluación externa con la colaboración de la INQAAHE (la Red Internacional de Agencias de Garantía de la Calidad en la Educación Superior) y la RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior). El proceso fue confiado a un grupo internacional de cuatro expertos, dos de los cuales fueron nombrados por la INQAAHE y dos por la RIACES, dos eran de América Latina y los otros dos de Europa. Recientemente la INQAAHE ha otorgado un certificado de cinco años al CNA, confirmando que éste se adecua plenamente a las Directrices de Buenas Prácticas de la INQAAHE” Informe 2012, p 200
24 “Cada institución tiene instalado un sistema de almacenamiento de datos llamado SNIES local, desde el que se compila toda la información consolidada que luego es cargada a la gran base de datos del sector: el SNIES central. La migración de la información se realiza a través de Internet. Esta gran base de datos se complementa con la información transmitida por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) y, de otras fuentes estratégicas del sector como ICETEX, SENA, ICFES y Colciencias (SNIES, 2013).
son valoradas en dos momentos; el primero, de carácter obligatorio, se lleva a cabo cuando ésta se crea; el segundo, es voluntario y se da cuando la institución está buscando la acreditación institucional o de alta calidad.  

- **Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces)**

Esta Comisión tiene a su cargo la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior y la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y la redefinición de sus programas académicos.  

Como se ve, aparte del trabajo realizado por el CNA, otras instancias se ocupan del proceso de aseguramiento de la calidad y de acreditación de instituciones y programas de Educación Superior. Conaces fue creada en 2003, y reorganizada en 2008, está integrada por el Ministro de Educación Nacional, el director de Colciencias y por representantes de los organismos asesores del gobierno nacional en materia de educación superior y de academia.

Conaces está integrada por una sala de coordinadores, seis salas por áreas del conocimiento, una especial para la evaluación de programas Técnicos y Tecnológicos, una de maestrías y doctorados y otra de trámites institucionales. Las salas por áreas del conocimiento se organizan en ingenierías, arquitectura, matemáticas y ciencias físicas; ciencias de la salud; ciencias biológicas, agronomía, veterinaria y afines; ciencias de la educación; ciencias económicas y administrativas; humanidades, ciencias sociales y artes. Estas salas tienen la responsabilidad de evaluar y emitir conceptos sobre las condiciones

---

26 Decreto 1306 de 2009
27 Mediante el Decreto 2230, en los términos dispuestos por el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 que autorizó al gobierno nacional para la creación de comisiones intersectoriales “para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos”. El mismo artículo, dispuso que el Gobierno podría sujetar “las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden”.
28 Mediante Resolución 737 del 14 de febrero.
de calidad de los programas académicos de educación superior con el apoyo de pares académicos y asesorar al Ministro de Educación Nacional en materia de condiciones de calidad (SACES, 2013).

Según lo dispuesto en la Resolución 737 de 2008, la Conaces tiene una sala general integrada por el Ministro de Educación o Viceministro de Educación Superior, el Director de Colciencias, el Representante del CNA, el Representante del Cesu, los coordinadores de las salas por áreas del conocimiento y la sala institucional. La sala general, entre otras funciones, propone políticas para el aseguramiento de la calidad de la educación superior y se ocupa de la articulación de los organismos que participan en los procesos que conciernen a la finalidad de la comisión.

Finalmente, en aras de focalizar el objetivo de caracterización de actores para el caso de las universidades públicas, conviene destacar las funciones de la denominada sala de coordinadores y de la sala de instituciones. La primera, cumple las siguientes funciones:

- Proponer criterios de evaluación de la calidad de la Educación superior a la Sala general para que una vez adoptados por ésta, sean aplicados por las demás salas.
- Apoyar el fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.
- Preparar o revisar documentos para difundir criterios y lineamientos de evaluación de la calidad de la educación superior.
- Emitir los conceptos que le solicite el Ministerio de Educación Nacional.
- Conocer y resolver los impedimentos y recusaciones relacionados con los miembros de las salas, con excepción de la sala general.

La segunda, la sala de instituciones, tiene estas funciones:
• Apoyar el proceso de evaluación y emitir los conceptos sobre la creación de instituciones de educación superior oficiales, reconocimiento de personería jurídica de instituciones de educación superior privadas, cambio de carácter académico, redefinición institucional, reconocimiento como universidades y autorización de creación de seccionales.
• Designar al coordinador de la sala, por un periodo de un año y su reemplazo en caso de ausencia temporal o definitiva.
• Emitir los conceptos que frente a los temas de su competencia solicite el Ministerio de Educación Nacional.

• **Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCTI)**

El *Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología*, integra una serie de Consejos como los Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología, los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuya tarea es generar la articulación general del Sistema. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) ejerce la secretaría técnica y administrativa del sistema.

• **Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), y Observatorio Laboral para la Educación (OLE)**

Aunque estos dos sistemas son puramente de información, y no configuran o incluyen propiamente “un actor” del sistema, su registro en este trabajo importa en cuanto constituyen fuentes de consulta, monitoreo y evaluación por parte de otros actores e instancias formales del Estado colombiano con incidencia en el destino de las políticas de educación superior.
El Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), hace un seguimiento a factores que inciden de manera significativa en la deserción de las instituciones de educación superior como: el nivel socioeconómico y las condiciones académicas de los estudiantes. Este sistema hace parte a su vez del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y puede entenderse como un módulo particular de este último aplicado al seguimiento especializado de un fenómeno de especial interés del sector como lo es la deserción estudiantil. (SPADIES, 2013).

El Observatorio Laboral para la Educación (OLE), finalmente, tiene como objetivo hacer un seguimiento de los profesionales graduados del sistema universitario y su empleabilidad. El equipo directivo de OLE está conformado por el Ministro, Viceministro, Director de Fomento y Subdirector de Desarrollo Sectorial de la Educación Superior, del MEN.

2.3.4 La estructura universitaria en la Ley 30 de 1992: un panorama preliminar

En lo que respecta a los actores que son directa y formalmente titulares del gobierno universitario, es importante hacer un repaso de la Ley que permita dejar sentados los trazos más generales de esa estructura gubernamental universitaria que aquí interesa, y que para el caso de la Universidad de Antioquia se verá detalladamente en el capítulo 2 de este informe.


De acuerdo con la Ley, es el Consejo Superior Universitario el máximo actor u órgano de dirección y gobierno de la universidad, integrado por el delegado del Ministro de Educación Nacional, el gobernador en el caso de las universidades departamentales, el representante del presidente de la república (con vínculos previos con el ámbito universitario) y, en su orden, un representante de directivas académicas: uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un
exrector universitario. Dicha estructura de composición finaliza con la figura del rector quien tiene voz, pero no voto en este órgano.

En lo que respecta a la figura del rector, su centralidad es notoria en cuanto la Ley le confiere la condición de representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial. El rector es designado por el consejo superior universitario, pero las condiciones de su designación, los requisitos y calidades exigidas (y, por supuesto, la posibilidad de reelección), son temas diferidos por la Ley a los propios estatutos de las universidades.

Sobre la composición del Consejo Académico como otro de los actores de la estructura organizativa de las universidades colombianas, y en su rol de máxima autoridad académica de la institución, el artículo 68 de la Ley 30 establece que se integra por el Rector, quien lo presidirá, y por “una representación” de los decanos de facultades, de los directores de programa, de los profesores y de los estudiantes”. No obstante, en cuanto la propia Ley agrega que la composición de este órgano “será determinada por los estatutos de cada institución”, su análisis será ampliado cuando se aborde el caso de la Universidad de Antioquia.

La Ley 30, no solo estableció unas condiciones básicas de las estructuras de gobierno de las universidades, sino que se refirió también a las calidades mínimas del “personal docente y administrativo”; al sistema de universidades estatales u oficiales (integrado por todas las universidades estatales oficiales y cuyas funciones están reglamentadas por el Cesu), y a la obligación de estas instituciones elaboren “planes periódicos de desarrollo institucional, considerando las estrategias de planeación regional y nacional”(art. 83). De igual manera, la Ley estableció reglas sobre el régimen financiero de las universidades (Capítulo V), del cual se destaca la alusión que allí se hace a los actores nacionales,
departamentales y municipales\textsuperscript{29}, cuyos aportes constituirán el presupuesto de las universidades estatales u oficiales.

El artículo 89 de la Ley dispuso la creación del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep), como una entidad mixta con funciones de promoción del financiamiento de proyectos específicos de las instituciones de educación superior y de programas y proyectos económicos que, en concordancia con el desarrollo académico de las universidades, promuevan su beneficio. Al momento de consultar el conjunto de universidades e instituciones de educación superior que integran en la actualidad el Fondo, la Universidad de Antioquia aparece como afiliada o integrante del mismo.

También estableció la Ley algunas indicaciones sobre “el régimen estudiantil”. Allí se define de entrada al 	extit{estudiante} como: “la persona que posee matrícula vigente para un programa académico”. Su rol como determinador u orientador de las decisiones que adopta el sistema, en los términos dela ley, es casi nulo. Eso sí, como parte de las instituciones de educación superior, el estudiante tendrá el derecho a beneficiarse de los “servicios” ofrecidos por el sistema.

Tres asuntos en particular son abordados por la Ley en sus disposiciones sobre los estudiantes (artículos 107 a 111): las obligaciones de las instituciones de educación superior en materia de servicios adecuados como el acceso a bibliotecas; la expedición de un reglamento estudiantil que regule asuntos como la admisión, la matrícula, las distinciones e incentivos; la oferta de líneas de crédito para los estudiantes por parte del gobierno nacional, así como el establecimiento de una política general de becas, ayudas y créditos en el nivel territorial y en entidades nacionales como el ICETEX (a la cual encarga la ley de proveer y mantener un adecuado financiamiento de las matrículas y

\textsuperscript{29} El artículo 86 se refiere al presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, los aportes de los entes territoriales, y los recursos y rentas propias de cada institución.
sostenimiento de los estudiantes fortaleciendo el crédito educativo, así como estudios técnicos en el exterior).
Figura 2. Actores e instancias del gobierno universitario, según la Ley 30 de 1992

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 30 de 1992. Para mejor visualización clic aquí
Finalmente, como se aprecia en la figura anterior, a los actores que se derivan de la estructura formal contenida en disposiciones normativas como la Ley 30, habría que agregar —y casi como un ex curso— un actor como Colciencias, el cual luego de las modificaciones incorporadas por la Ley 1286 de 2009 pasará a denominarse Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) con funciones como: formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar y poner en marcha la política del Estado en materia de ciencia, tecnología e innovación, en concordancia con los planes y programas de desarrollo. La Ley señala que el director de este Departamento será designado por el presidente de la república; y a su vez se describe una estructura orgánica cuyo fin es la creación de estímulos sociales y económicos para articular y aprovechar las políticas y programas nacionales de ciencia y tecnología; de igual manera, crear las condiciones necesarias para desarrollar y aprovechar el talento nacional al apoyar con estímulos los aportes de instituciones y personas a la ciencia.

2.3.5 Actores no formales: las asociaciones de universidades

En esta descripción de instancias y actores, conviene finalmente mencionar algunos actores no incorporados en la estructura formal del sistema que interesa a este trabajo. Algunos de ellos se constituyen como alianzas entre instituciones universitarias nacionales, como por ejemplo el llamado G10: un grupo colaborativo, no-formal y conformado por las universidades Bolivariana, Eafit, Externado de Colombia, Industrial de Santander, Javeriana, de los Andes, Nacional de Colombia, del Norte, del Valle y de Antioquia. Este grupo centra su actividad en el estudio, promoción y fomento de la autonomía y la autorregulación, la pertinencia y la calidad, en el marco de la universidad del siglo XXI: “El grupo se constituyó antes de que el Gobierno Nacional definiera la composición del Consejo Nacional de Acreditación, CNA, el cual tuvo en cuenta los trabajos elaborados por el grupo para la definición del Modelo de Autoevaluación de
Programas Académicos que propusieron a la comunidad universitaria nacional” (G10).
Entre sus objetivos se planteó

Establecer y desarrollar mecanismos de cooperación académica entre sus integrantes, con miras a la construcción de una visión compartida sobre la educación superior y a su promoción con las demás Instituciones de Educación Superior del país y los organismos reguladores.

La Asociación Colombiana de Universidades (Ascun) es tal vez el caso más importante de este tipo de instancias no formales que, no obstante, tienen incidencia en la estructura de dirección y coordinación del sistema de universidades colombiano. Ascun se define como la organización que “congrega a las universidades colombianas, públicas y privadas, y constituye su instancia de representación frente a la institucionalidad gubernamental, el sector privado y la comunidad académica internacional, en su afán de propiciar el diálogo interuniversitario y promover los principios sobre los que se sustenta la universidad colombiana”.  

Sus objetivos misionales están claramente orientados al campo de la gestión de la calidad académica y la responsabilidad social: “Promover los principios de calidad académica, autonomía y responsabilidad social sobre los cuales se sustenta la universidad [...].”

Finalmente, con el objetivo de evaluar el alcance de esta organización en el marco del interés de este trabajo por los actores con incidencia en el gobierno de las universidades, resulta pertinente hacer una descripción de las funciones de Ascun de acuerdo con lo que se lee en sus estatutos:

Servir como espacio de reflexión para la creación del pensamiento universitario colectivo, en especial alrededor de los temas de la autonomía, la calidad, la pertinencia social, el sistema universitario, la internacionalización y la financiación de la universidad.

---

Ser un mecanismo de interlocución con las instituciones del Estado, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los sectores de la producción y de la industria y las demás fuerzas vivas que constituyen la nacionalidad, para propiciar el desarrollo del país con equidad, competitividad y calidad de vida.

Representar a las universidades colombianas ante diferentes organismos que requieren la presencia del mundo académico en el estudio, análisis y toma de decisiones en las áreas de salud, educación, desarrollo social y económico, y el mundo de la cultura y el deporte.

Actuar como espacio de coordinación e integración entre las diferentes instituciones que conforman la Asociación, así como facilitar el mismo proceso con otras instituciones académicas nacionales e internacionales.

Contribuir al mejoramiento de las políticas institucionales y a la adopción de nuevos modelos de gestión fundamentados en la asociación. 31

Adicionalmente, es importante registrar el conjunto de instancias de la propia Asociación:

- El Consejo Nacional de Rectores (CNR): máximo órgano de dirección y gobierno de la Asociación, que se da sus propios reglamentos, elige sus dignatarios y orienta la política universitaria de manera auténtica, autónoma y democrática. En su definición como máximo órgano de dirección cabe resaltar la aclaración hecha por la Asociación en términos de su conformación y existencia en el escenario regional latinoamericano.

- El Consejo Directivo

- Las Mesas temáticas: encargadas del análisis de “los problemas de la educación superior y las alternativas de solución, cada una bajo la coordinación de un Rector y la participación voluntaria de los rectores y de delegados de las entidades gubernamentales, correspondientes a los temas a tratar en la Mesa”.

La revisión de los informes de esas mesas temáticas da cuenta de un trabajo continuo que,

2.3.6 Las alianzas público-privadas para el fortalecimiento de la educación superior

Cualquier indagación por el lugar de los actores privados en la educación superior y en el gobierno de las universidades públicas está atravesada por múltiples hipótesis. Quizás la que cobra mayor relevancia es aquella que señala que el gobierno de las universidades no depende única y exclusivamente de su dinámica y autonomía interna, sino que responde también a los intereses y decisiones de instancias y actores externos con poder de incidencia. En pocas palabras, se diría que la universidad pública también se gobierna desde afuera.

Esta hipótesis, que parece razonable cuando se observa el contraste entre la autonomía interna de las universidades y el grado de centralización de las decisiones en el gobierno central colombiano, se traslada también a otras instancias en las que los actores privados (gremios, organizaciones no gubernamentales, empresas nacionales y extranjeras) aparecen como “jugadores con poder de veto” en el marco de un sistema de educación superior orientado por principios de calidad, innovación y productividad, tal como se describió en los anteriores apartados. Sin embargo, la incorporación de valores burocráticos y modernizadores no puede atribuirsele exclusivamente a los procesos de apertura económica y de reforma educativa colombiana vividos en los primeros años de la

32 Tal como puede observarse en la página oficial de Ascun: www.ascun.org.co
década 1990, pues es claro que en la historia de las universidades públicas colombianas, muy diversos actores privados han tenido un nivel de incidencia considerable.

Autores como Figueroa (2010) han investigado el lugar que los actores privados, la mayoría de ellos provenientes del ámbito económico nacional y regional, han tenido en la construcción y desarrollo de la universidad colombiana. Históricamente los gremios, las élites económicas y políticas, los grupos de interés de diversa índole, han sido actores fundamentales del acontecer universitario nacional, de manera que las alianzas público-privadas han sido percibidas como ejes de desarrollo y modernización, también para el surgimiento, crecimiento y expansión de la educación superior.

Ya se ha visto cómo el sector productivo se incorpora formalmente en el sistema de educación superior con la promulgación de la Ley 30 de 1992. Una incorporación que pretendía reforzarse en la propuesta de reforma en 2011, en cuanto allí se hablaba de la perentoria alianza público-privada en el sistema de educación superior colombiano como condición del aumento de la cobertura estudiantil de las instituciones públicas. En mayo de 2011 la ministra María Fernanda Campo señalaba que para lograr el ingreso de más jóvenes a la educación superior, se requerían los recursos provenientes de las alianzas con el sector privado. Dicha alianza, aseguraba la Ministra, permitiría: “fortalecer el Icetex para que se puedan otorgar más créditos subsidiados con cero por ciento de interés real a través de esta entidad, como también se busca la creación de un fondo de manutención que permita que los estudiantes de escasos recursos puedan costear los gastos adicionales a los educativos” (El Colombiano. Educación superior pública requiere financiación del sector privado. Mayo 19 de 2011).

El caso de los Comités Universidad-Empresa-Estado (CUEE), permiten ilustrar aquellas alianzas. Estos comités se crearon en el marco de la estrategia del Ministerio de Educación Nacional para fortalecer el vínculo entre universidades y empresas en el ámbito regional,
en aras de la promoción, la pertinencia y competitividad de los profesionales universitarios.

Se trata pues de instancias regionales organizadas por acuerdos entre universidades, centros de investigación y sector productivo, con el fin de generar y promover proyectos de investigación aplicada enfocados a atender necesidades tecnológicas, mejoramiento de procesos y desarrollo de productos de las empresas. Estos comités abrirían las puertas a la injerencia de “los sectores productivos” en el gobierno de las universidades. La Propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992 era bastante clara en la participación de ese sector en los niveles de formación, orientación y decisión de las instituciones de educación superior.

Para el Ministerio de Educación Nacional, los CUEE son instancias encargadas de generar y promover proyectos de investigación aplicada, enfocados a atender necesidades tecnológicas reales de las empresas de la región. Dichos comités no sólo responden a la iniciativa del Estado en cabeza del MEN, sino al cumplimiento de los objetivos del modelo productivo, tal como puede verse en la Ley 1286 de 2009 con la cual se busca fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología colombiano:

Se espera que los CUEE se conviertan en unidades que impulsen la transferencia de conocimiento al sector empresarial; sean aliados estratégicos para el desarrollo económico de las regiones; emprendan acciones con actores regionales de vital importancia para la investigación como los Codecyt y contribuyan a la apropiación social de la ciencia y la tecnología dado que son un caso exitoso de investigación aplicada, trabajo colaborativo y articulación efectiva entre sectores; promuevan pasantías de investigadores, para que los recursos e infraestructura de las empresas estén al servicio de la investigación para la solución de problemas reales; y promuevan la formación del recurso humano para el uso efectivo del sistema de propiedad intelectual.

---

El objetivo central de los CUEE se inscribe en la construcción de un sistema educativo innovador y orientado al desarrollo económico y social del país. En este propósito, las universidades cumplen un papel determinante; pero también se ven compelidas a responder a las exigencias, necesidades y recursos del sus aliados en el sector productivo. Por eso es importante identificar el grado de incidencia de los actores privados y sectores productivos en ámbitos como los de la investigación, en temas como el de la financiación de proyectos y, en general, en lo que tiene que ver con la toma de decisiones del gobierno de la universidad. Para efectos de lo que interesa en este informe, más adelante se alude al caso de la Universidad de Antioquia y su concepción del Comité Universidad-Empresa-Estado como una estrategia relacional que permite intercambiar conocimientos con el sector empresarial y con el Estado.

3. Estructura, actores y modelos de universidad en el ámbito departamental

La Universidad de Antioquia es una institución pública del orden departamental que presta el servicio de educación pública para Antioquia. En este sentido, y según la Ley 30 de 1992, el gobierno universitario de esta entidad está presidido por el Gobernador de Antioquia quien por lo tanto tiene una influencia directa, prioritaria y permanente en uno de los órganos de gobierno de la Universidad. Por eso, este apartado contiene dos acápites: el primero abordará el modelo de educación superior propuesto para Antioquia en los planes de desarrollo departamentales de las últimas décadas (1995 y 2013), en los cuales la educación superior ha sido vista como una estrategia importante. En el segundo —y teniendo en cuenta la composición de los órganos de gobierno de la Universidad de Antioquia y la procedencia de quienes los integran— se especifican los rasgos de la representación del Departamento en el gobierno universitario.
3.1 Elementos de un modelo de educación superior para Antioquia

Al tiempo que internacionalmente se planteaba la preocupación y discusión con respecto a los fines y objetivos de la educación superior, y en ámbito nacional se reestructuraban el sistema y las instituciones del sector, en el Departamento de Antioquia surgía una nueva propuesta política, un pacto societal que construyó una visión del largo plazo: “En el año 2020, Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza” (Planea, 1998).

La reflexión, construcción y consenso que dieron origen al Plan Estratégico de Antioquia (Planea) se inició en 1989, aunque la construcción definitiva del documento se lograra en 1998. Durante todo el proceso participaron actores privados y públicos, así como organizaciones empresariales, sociales y gubernamentales. El modelo de desarrollo propuesto por el Plan Estratégico de Antioquia (Planea), tenía la intencionalidad de transversalizar los planes de desarrollo así como otros instrumentos de gobierno, con el propósito de lograr la visión plateada a 20 años. Si bien este era su intencionalidad, los gobernantes elegidos no tenían la obligación normativa o política de hacerlo cumplir. El Plan no era vinculante.

La propuesta de un nuevo modelo de desarrollo para Antioquia se sustentó en la necesidad de prevenir los efectos de la inserción de la región en el modelo mundial dominante, así como de intervenir temas de la agenda mundial, entre los cuales se destacaban la lucha contra el narcotráfico, los derechos humanos y el medio ambiente (Planea, 2001). El Planea fue creado mediante la Ordenanza 12 de 1998, de con la idea de que fuera: “El proyecto político más importante de los antioqueños porque en el fondo pretende una transformación cultural” (Planea, 2008, p. 17).
El proceso que antecedió a Planea, fue el proyecto Visión Antioquia Siglo 21: “Un gran proceso de concertación entre todos los sectores de Antioquia para evaluar sus potencialidades como sociedad; definir sus oportunidades frente al mundo globalizado, pero sobre todo crear una fuerza indeclinable y unida como región hacia un solo norte como meta” (Visión Antioquia Siglo 21, s.a., p. 10). Este proyecto contó con la participación y consenso de 650 instituciones en la construcción de su visión. Y los actores institucionales que participaron en los ejercicios prospectivos fueron: Colciencias, Proantioquia, Cámara de Comercio de Medellín, Gobernación de Antioquia, Cornare, Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Eafit e Instituto de Integración Cultural.

La propuesta del Planea, en cuanto a una nueva concepción del desarrollo y de la relación Estado-sociedad se sustentaba en la crítica al modelo de desarrollo local que venía siendo implementado por las agencias gubernamentales en Antioquia, por considerarlo como: macrocefálico, centralizado, concentrado, incapaz de llevar los beneficios por fuera del Valle de Aburrá y de reducir los niveles de pobreza, exclusión y marginalidad de las demás subregiones antioqueñas (Cf. Planea, s.a., p. 25).

Se argumentó entonces la obsolescencia del modelo de desarrollo vigente en Antioquia y, posteriormente, se elaboró una conceptualización y metodología para el diseño y formulación de proyectos estratégicos, que buscaban la reactivación económica del Departamento, a partir de la redefinición de la vocación económica de las subregiones en clave de las tendencias mundiales y de las potencialidades subregionales. En este sentido, se requería la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos estratégicos (agua, minerales, bosques, pinos, biodiversidad y posición geoestratégica), una reorientación del desarrollo industrial, la incorporación de conocimiento y tecnología en la producción, así como nuevas formas de emprendimiento.
Los grandes propósitos de este nuevo modelo se postularon alrededor de: una sociedad equitativa, una economía competitiva e incluyente, un desarrollo sostenible, una gobernabilidad democrática, una gestión de recursos eficiente y coherente, una ocupación territorial equitativa, integrada y en armonía con la naturaleza, un territorio con identidad cultural propia y una sociedad que se comunica y aprende. Tal como lo planteaba el Consejero de la Presidencia, ante la Asamblea de Antioquia, este sería el camino para: “[...] encontrar acuerdos y consensos sobre la estructura de gestión para el bienestar”, es decir, para corregir “[...] integralmente los evidentes desequilibrios sociales y de distribución de la riqueza y obviamente para propiciar mayores y mejores oportunidades de desarrollo” (ADA, 1998, p.73).

Estos propósitos permitieron la conformación inicial de cuatro líneas estratégicas: integración y articulación territorial de Antioquia; revitalización de la economía antioqueña; reconstrucción del tejido social, y promoción del cambio para un desarrollo humano equitativo y sostenible, desde el cual se propone una educación “integral y pertinente para la libertad y el trabajo, en una región sostenible y en el marco de un mundo globalizado” (Planea, 2001, p. 44).

En lo que a educación superior se refiere, el modelo del Planea plantea un acceso equitativo y con calidad de los antioqueños a los servicios de educación, de modo que se generen oportunidades para el desarrollo. Asimismo, el Planea habla del aprovechamiento de las capacidades y potencialidades del capital humano y el conocimiento en el mejoramiento del sector productivo. El protagonismo de la reconversión económica del modelo, incide sobre el sistema de educación superior, ya que presiona por cobertura, pertinencia económica y flexibilidad:

El Plan Estratégico de Antioquia se fundamenta por una parte, en el aprovechamiento inteligente y sostenible de las potencialidades culturales y naturales, diversas y diferenciales del territorio antioqueño en todas sus subregiones, y por otra, en las
dinámicas de los procesos regionales y locales que las comunidades organizadas en redes sociales, institucionales y empresariales ponen en marcha. Estos dos soportes del desarrollo local y regional: la biodiversidad y pluricultura y las comunidades organizadas en redes, estarán presentes a lo largo de la explicitación de esta propuesta. Todo ello, en entornos territoriales innovadores y favorables al desarrollo, mediante la educación, los avances en I+D, (investigación más desarrollo), C&T (ciencia y tecnología) y TIC (tecnologías de información y comunicación), la consolidación de la gobernabilidad y de escenarios de participación, una plataforma de servicios y una red de infraestructura adecuadas (Planea, 2006, s.p.).

El Planea entiende la educación como función formadora del ser humano en lo social y en relación con su entorno, generando así competencias para un desempeño idóneo. Se entiende la educación como capaz de dinamizar otros ámbitos de la vida, y su interacción con la ciencia, la investigación y la innovación, con miras a fortalecer procesos educativos alrededor de la biodiversidad, el ambiente, los recursos naturales, la salud, entre otros. Se espera que en el modelo propuesto por el Planea, la educación aporte a:

las modificaciones culturales que es preciso inducir en la población con el fin de generar confianza en sus capacidades para producir y adaptar tecnociencia y lograr que estos temas ingresen a la cotidianidad de las personas, a la agenda de las instituciones y a los programas de educación superior. El segundo aspecto tiene que ver con la territorialización de la ciencia y la tecnología («endogenización de la ciencia», según la Misión Educación, Ciencia y Desarrollo, 1992), como única posibilidad de articular e integrar actores, procesos e instituciones a la realidad y posibilidades de los entornos, a la vez que asegurar la pertinencia de estos esfuerzos (Planea, 2006, p. 59).

Tal como se anunció, el Planea es el resultado de un proceso que se inició en 1989, por lo tanto, los planes de desarrollo departamentales de la década del 1990 estuvieron influenciados por aquel proceso. En lo que sigue se presentarán una síntesis de estos planes, en una lectura que pretende rescatar la forma como en ellos se plasma la relación entre desarrollo y educación, en especial, el papel otorgado a la educación superior y a la Universidad de Antioquia.

En el Plan de Desarrollo Primero Antioquia, bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (1995-1997), el diagnóstico de la educación exponía que el problema estructural más grave en el
mediano y largo plazo eran la baja calidad y la insuficiente cobertura. Particularmente, sobre la educación superior se presentaban estas cifras:

La tasa de escolaridad en la educación superior fue del 16.1%, mayor que el promedio nacional de 12.0%, pero inferior al 20.6% en América Latina. La tasa de absorción de bachilleres para 1993 fue de 58.0%, quedando el 42.0% sin acceso a la Universidad, es decir, 14.401 bachilleres. La oferta de educación superior se concentra en el Área Metropolitana, con el 93% de los matriculados. El resto del Departamento sólo participa con el 7% de los matriculados en programas de educación superior (DAP, 1995, p. 36).

En este sentido, las acciones gubernamentales sobre educación se enfocaron a:

- Aumentar la cobertura de la educación mediante convenios con instituciones privadas, solidarias o mixtas, y mejorar la calidad por medio de la capacitación, dignificación de los docentes y la evaluación del desempeño de docentes, estudiantes y establecimientos educativos.
- Impulsar la descentralización de los servicios educativos y promocionar la oferta de educación superior y tecnológica, coordinando con las universidades y las fundaciones, su presencia en las subregiones (DAP, 1995, p. 45).

Con esos dos objetivos centrados en la educación, este gobierno propuso el Programa Educación Superior, con el cual esperaba ampliar la cobertura en 6.000 cupos para programas descentralizados en las subregiones. Específicamente, estableció que “la Universidad de Antioquia fortalecerá su presencia en Urabá y Bajo Cauca” (DAP, 1995, p. 66). Ahora bien, a pesar de que el Plan propuso un objetivo relacionado con ciencia y tecnología, éste no guardaba relación con la Universidad de Antioquia.

En el período 1998-2000, bajo la administración de Alberto Builes Ortega, el Plan de Desarrollo Antioquia nos une adoptó directamente el modelo de desarrollo y visión de largo plazo del Planea y se convirtió, a su vez, en la plataforma para materializar las propuestas allí trazadas, especialmente las referidas a las potencialidades de las subregiones y su reconversión económica. En cuanto a la educación superior se argumentó la necesidad de ampliar la cobertura y mejorar su calidad (DAP, 1998). También en este caso el diagnóstico exponía que:
Antioquia tiene un déficit cercano a 5.000 investigadores y sólo el 30% de los docentes universitarios tienen formación de postgrado, mientras a nivel nacional este indicador asciende a 36%. El 22.4% de los docentes tienen vinculación de tiempo completo, lo que incide en la escasa dedicación a la investigación, factor determinante en la calidad de la educación superior (DAP, 1998, p. 47).

En este Plan se alude a la importancia de la Universidad de Antioquia para la formación de talento humano en las subregiones. En este sentido, los objetivos del sector se referían al aumento de cupos teniendo en cuenta el crecimiento poblacional y las necesidades subregionales, adoptando nuevas tecnologías y metodologías (DAP, 1998). Con respecto al incremento de cobertura, el Plan propuso la creación de 15.000 nuevos cupos, sustentados en el incremento de la oferta de programas en las subregiones, así como en la construcción de sedes subregionales con programas que apuntaran al mercado laboral, horarios flexibles y metodologías de enseñanza virtuales.

Por su parte, el problema de la calidad se intervendría con: “La capacitación del 20% de los docentes de tiempo completo de las tres universidades del Departamento, en programas de postgrados, pasantías e intercambios internacionales, y con el apoyo a la investigación y a las nuevas metodologías de aprendizaje, se espera mejorar la calidad de la educación superior” (DAP, 1998, p. 117).

Con respecto a la ciencia y la tecnología, el Plan promueve la participación de diferentes actores, entre ellos las universidades, en la creación de la Incubadora de Proyectos y Centros de Competitividad e Investigación. La estrategia incluía además el fortalecimiento del Parque Tecnológico de Antioquia y el impulso de la investigación mediante la vinculación de la Universidad con el sector privado y el Estado. Es decir, se perfilaba la creación de la relación Universidad-Empresa-Estado.

El período de gobierno 2001-2003 bajo la dirección de Guillermo Gaviria Correa, fue regido con el Plan de Desarrollo *Una Antioquia Nueva* en el que se ratificó el Planea como
orientador del desarrollo antioqueño. En la construcción del Plan, participaron varias 
instituciones, entre ellas la Universidad de Antioquia, con la participación de tres 
representantes suyos (Jaime Restrepo Cuartas, entonces Rector, y los profesores Jhon 
Flórez T. y Beatriz Elena López de Mesa).

El diagnóstico de la educación en este caso señalaba problemas como la deficiente 
calidad, la inequidad, las pocas posibilidades de acceso y la reducida capacidad de los 
individuos y colectivos para valorar el conocimiento y el trabajo en equipo\textsuperscript{35}. 
Particularmente, se consideraba que la educación superior no respondía a su misión de 
formación de seres humanos integrales y a las demandas del desarrollo. Es decir, la 
educación superior en Antioquia es valorada como deficiente en su calidad, poco 
pertinente, incipiente en investigación básica y aplicada, con una baja e inequitativa 
cobertura, especialmente en las subregiones (DAP, 2001).

En este sentido, el Plan se proponía las siguientes metas en relación con la educación 
superior: la definición de políticas de educación superior en armonía con el desarrollo del 
Departamento y con las vocaciones subregionales; una mayor relación entre las 
instituciones de educación básica y media con las de educación superior, o un sistema de 
formación en cadena con énfasis en la capacitación para el trabajo; finalmente, el 
fortalecimiento del sistema de educación superior con nuevas políticas de financiamiento 
y eficiencia institucional.

El Plan también menciona varias alianzas o trabajos coordinados con participación de las 
universidades para “potenciar la asistencia técnica por parte de las entidades prestadoras

\textsuperscript{35} La transformación del modelo educativo iniciaba en la educación preescolar y básica, según el Plan: 
“\textbf{En educación preescolar, básica y media} se busca construir una nueva educación para Antioquia, 
transformando el modelo educativo y cultural existente, para que tanto nuestra niñez y nuestra juventud, así 
como las personas adultas, tengan la oportunidad de darle sentido a sus vidas, desarrollándose integralmente” 
(DAP, 2001, p. 67). 

75
del servicio, con la asesoría y capacitación de la Secretaría de Agricultura, Corpoica, ICA, SENA y Universidades” (DAP, 2001, p, 89).

En el período 2004-2007, bajo el gobierno de Aníbal Gaviria Correa, el Plan de Desarrollo Antioquia Nueva. Un hogar para la Vida, recoge los postulados filosófico-políticos del anterior gobierno y se inscribe en un pensamiento de respeto y defensa por la vida, producto del reconocimiento del contexto de violencia que vive el país y particularmente Antioquia. Este Plan, en el cual hizo presencia la universidad con la participación de su rector y con el Programa Municipios y Escuelas Saludables de la Facultad Nacional de Salud Pública, presenta también una línea de continuidad con el modelo de desarrollo y la planeación de largo plazo postulados por el Planea.

En relación con la educación superior y la Universidad de Antioquia, la línea estratégica 2 del plan (Promoción del cambio para un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible) propone los siguientes objetivos:

- Disminuir las tasas de mortalidad académica (retiro por insuficiencia académica) en las instituciones de educación superior de carácter departamental, en la Universidad de Antioquia en 0.6 puntos porcentuales.
- Aumentar la cobertura en 22.740 nuevos cupos en las instituciones de educación superior de carácter departamental.
- Mejorar la tasa de graduación, particularmente en la Universidad de Antioquia en el 60%.
- Disminuir la tasa de deserción, en la Universidad de Antioquia en 0.57%.
- “Fomentar la descentralización de los programas de educación superior a las subregiones del departamento, con criterios de pertinencia y de acuerdo con sus potencialidades ambientales, socioeconómicas y culturales, en función de la integración territorial” (DAP, 2004, p. 61).

Adicionalmente, es necesario destacar el objetivo de articulación del modelo educativo con el modelo productivo en Antioquia. Para ello se esperaba incrementar programas virtuales y de educación a distancia, especialmente para el trabajo, así como el diseño e implementación de programas pertinentes para las subregiones y el sector empresarial.
En materia de ciencia y tecnología, el Plan se propuso estimular el fortalecimiento del Centro Tecnológico de Antioquia (CTA), las incubadoras de empresas y los centros de investigación y desarrollo tecnológico. Particularmente, este gobierno se propone dar un gran impulso al Parque Tecnológico de Antioquia, centrándose en proyectos que revitalizaran la economía antioqueña desde lo local. También se pretende fortalecer la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia, como estrategia para cualificar la gestión departamental y para el desarrollo institucional de las subregiones y municipios antioqueños. Este Plan, finalmente, incorpora también el discurso de la competitividad y la productividad, inclusive con mayor énfasis que los planes anteriores.

En el período 2008-2011, el departamento de Antioquia es gobernado por Luis Alfredo Ramos Botero. Su Plan de Desarrollo Antioquia para todos. Manos a la Obra, plantea la necesidad de crear centros de investigación e innovación de excelencia, cuyos socios (universidades, empresas e instituciones gubernamentales) aportarían nuevas ideas y proyectos para el departamento en temas específicos. En relación con la educación superior, el Plan enuncia como retos:

- Consolidar un Sistema Educativo Departamental: Articulado, coherente, comunicado, eficiente y de cara a los grandes propósitos de Antioquia.
- Dar pasos sensibles en materia de gestión y aseguramiento de la calidad.
- Garantizar la equidad en acceso y permanencia.
- Comportar pertinencia con las potencialidades e iniciativas departamentales y subregionales.
- Darle eficiencia a la prestación del servicio.

Esos retos se formularon en función de las nuevas exigencias del contexto, los cambios en el mercado laboral, nuevas tecnologías y la globalización, entre otros. Entre las estrategias propuestas para enfrentar estos retos se asume el compromiso de consolidar “un Modelo de Desarrollo Local, a partir de sistemas locales educativo-culturales fortalecidos y
operantes, sustentados en redes de apoyo subregionales y en alianzas creadoras de fuerza colectiva”:

Ello implica, reconocer las interdependencias entre problemas de distinta naturaleza, como condición para avanzar en unos conocimientos en los que se conjugan distintas disciplinas para intervenir integralmente el territorio y la construcción de soluciones donde intervengan diferentes sectores que conversen entre sí, para afectar el territorio de una manera integral. La realidad educativa dentro del Plan se mira con visión sistémica y se afecta con estrategias integradoras (DAP, 2008, p. 55).

La Universidad de Antioquia participó en el diseño del Plan a través de la profesora María Adelaida Jaramillo González (como representante del sector educativo y cultural en el Consejo Departamental de Planeación). El plan mismo concibe a la Universidad como actor protagonista en programas para el desarrollo del Departamento, por ejemplo en estrategias como los clusters, en los cuales se incentiva la relación universidad-empresa con propuestas de alianzas específicas como: “el Comité Universidad-Empresa-Estado”, “la Corporación Tecnova” o el “Centro I+D+i CIIEN”, con el cual se espera “estimular la producción de soluciones innovadoras en energía” (DAP, 2008, p. 15). Además, este gobierno acoge lo formulado por la Universidad de Antioquia en su Plan de Desarrollo 2006-2016.

Finalmente, el Plan de Desarrollo del Gobernador Sergio Fajardo Valderrama, Antioquia la más educada 2012-2015, en la línea estratégica 2 denominada La educación como motor de transformación de Antioquia, establece a la Universidad de Antioquia como el actor principal para lograr las metas de la educación superior

Antioquia La Más Educada no solo reconoce la educación como un derecho, sino que trabajará para garantizarlo a través de un servicio educativo público, pertinente y de calidad, “para que se convierta entonces en el camino para la formación ciudadana con capacidad para la generación masiva de oportunidades y empleos dignos” y no como privilegio de unos pocos, que por sus condiciones económicas, sociales o culturales han podido acceder a este derecho (DAP, 2012, p. 74).
El Plan presenta un diagnóstico desalentador con respecto a la regionalización de los programas de educación superior. Allí se menciona la falta de mejoramiento de la calidad y cobertura (entre otras razones porque las clases se dictan sólo los fines de semana); el hecho de que la planta profesoral se integre por contratistas de cátedra; la falta de pertinencia de los programas y su escasa vinculación con el sector productivo, social y cultural; el escaso material de apoyo docente, y el reducido número de programas acreditados. Esta situación habría generado un desequilibrio en la oferta educativa, una falta de visión sistémica en las subregiones, una homogeneidad de programas ofertados a todas las subregiones desconociendo las vocaciones de cada una y un insuficiente plan de estímulos para el acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior. Con base en ese diagnóstico, se propone:

“[…], poner en marcha la institucionalidad universitaria como referente de las actividades económicas, sociales, políticas, científicas y culturales de la región, con una oferta de programas pertinente para el desarrollo de las potencialidades de las regiones, programas a los cuales podrán acceder los jóvenes de los diferentes municipios gracias a un fondo de becas para la educación superior” (DAP, 2012, p. 75).

El programa Oportunidades para la educación superior —componente de Educación con calidad para el siglo XXI— tiene como objetivo “[…], ofrecer a las distintas subregiones del departamento la posibilidad de acceder al sistema educativo y contar con un recurso humano calificado en las instituciones de mayor calidad, en los diversos niveles de la educación postsecundaria […] y de acuerdo con las potencialidades y necesidades de las subregiones” (DAP, 2012, p. 92). Este objetivo se alcanzaría mediante: la creación de becas dirigidas a estudiantes en las subregiones matriculados en programas de educación superior relacionados con las vocaciones subregionales; el fortalecimiento a las instituciones de educación superior oficial a través de la entrega de aportes para mejorar el acceso y la permanencia en ellas de jóvenes de la subregiones; las prácticas de servicio social académico y del Proyecto Jóvenes con Futuro del SENA.
El fortalecimiento de la regionalización de las universidades fue propuesta en alianza con el desarrollo de la investigación científica y tecnológica como una estrategia para

[...] resolver los grandes retos en materia de Ciencia Tecnología Innovación y Emprendimiento (CTI+E) que tiene Antioquia, mediante: i) El apoyo a la generación de conocimiento científico y tecnológico, aplicado y pertinente al desarrollo de las regiones del departamento (Fondo de CTI), ii) El fortalecimiento de los agentes del sistema regional de CTI+E, y iii) La identificación y difusión de conocimientos y tecnologías productivas que permitan mejorar la productividad y competitividad de las empresas regionales (DAP, 2012, p. 91).

Resulta importante destacar la fuerza que cobra “la legalidad” en el componente de ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento, pues se concibe como una estrategia empresarial para:

la formalización, la creación de empresas, la asociatividad y la ética empresarial; promover un proyecto de vida para las personas, crear oportunidades para los jóvenes; apostar por el talento de las personas en el desarrollo de actividades productivas, educar a través del emprendimiento; partir de las fortalezas, capacidades y potencialidades de las regiones, buscando crear riqueza a partir del desarrollo empresarial y desarrollar las tecnologías necesarias que permitan resolver los principales problemas productivos en el Departamento (DAP, 2012, p. 107).

En este componente de ciencia y tecnología, la Universidad se ve precisada a apoyar la estrategia del emprendimiento e irradiarla a las subregiones. En este sentido, el Plan propone acciones para la generación de conocimiento científico y tecnológico aplicado (Fondo de CTI), mediante la ejecución de proyectos que busquen identificar un conjunto de iniciativas de investigación que resuelvan retos tecnológicos de las cadenas productivas del departamento, la transferencia de tecnología y conocimiento con miras a mejorar la competitividad de los sectores productivos.

Una mirada de conjunto al ejercicio de planeación estratégica y a los planes de desarrollo del Departamento, evidencian que desde 1990 las posibilidades de desarrollo, de reactivación económica y productiva de Antioquia se han vinculado al fortalecimiento del
sistema de educación superior regional. Ahora bien, desde el gobierno de Guillermo Gaviria Correa se empieza a plantear que ese fortalecimiento debe pasar por la adopción de nuevas políticas de financiamiento y eficiencia institucional, perspectiva que se consolida cuando el gobierno de Luis Alfredo Ramos insiste en la necesidad de avanzar significativamente en los procesos de gestión y aseguramiento de la calidad, discursos con los que se pretendía fortalecer lo que hasta inicios del decenio de 1990 era nombrado solo como evaluación del desempeño docente. En otras palabras, el inicio del nuevo milenio muestra el afianzamiento del discurso de la gestión pública eficiente y su introducción en la educación superior.

Podría decirse que estos discursos prospectivos y de orientación de la acción gubernamental permiten ver cómo los retos de cobertura y calidad de la educación, de formación de capital humano y cultural, de sostenibilidad medioambiental, de equidad y del desarrollo humano, paulatinamente van agregando nuevos retos que enfatizan la pertinencia productiva y regional, la innovación, la competitividad, el emprendimiento, los clusters, el desarrollo empresarial, la gestión eficiente y el aseguramiento de la calidad.

Existe una línea de direccionamiento del desarrollo del Departamento expuesta por el Planeara, que ha sido recogida de manera intermitente en los planes de desarrollo de los gobernantes desde 1990: aquella que piensa la educación y el desarrollo científico como estrategias para zanjar las brechas de pobreza, los desequilibrios sociales y los problemas de redistribución de la riqueza, pero sobre todo como —o por la vía del— desarrollo económico. En otras palabras, la revisión de esta fuente muestra cómo coexiste un modelo de educación superior orientado a la productividad, a la formación para el empleo y el trabajo, con otro modelo que habla de educación para la para la libertad, para la equidad, para la participación y la consolidación de la gobernabilidad. De manera que en este ámbito se reproduce esa coexistencia compleja entre los modelos de educación superior humanista y capitalista y de gestión que ya se veía en el plano internacional, y
que se verificaba también en el texto constitucional y en el entorno neoliberal del mismo momento constituyente de 1991.

En cuanto a la partición de la Universidad de Antioquia en la formulación de los planes departamentales, salvo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez ella ha estado presente allí en distintos momentos, lo que hace suponer que su voz ha tenido un lugar en la orientación de los destinos de la educación superior, así como de la investigación y la innovación requeridas por el modelo de desarrollo que se viene concibiendo y materializando desde la década de 1990 en Antioquia. Paradójicamente, aunque la Universidad de Antioquia es la principal institución de educación superior pública del Departamento, en los planes de desarrollo no hay una línea de continuidad que permita ver que todos los gobernantes la conciban como un actor predominante en el desarrollo de la región, a pesar de su misión y funciones como generadora de conocimiento y formadora del capital humano y cultural de Antioquia.

Puede decirse que en los planes suele nombrarse a la Universidad en dos sentidos: en primer lugar, como receptora de los objetivos propuestos por los gobernantes de turno en cuanto al incremento de cobertura, mejoramiento de la calidad y disminución de la deserción, aunque ello no vaya acompañado de estrategias para mejorar su financiamiento o incrementar la planta de personal docente. En segundo lugar, como institución “socia” para el logro de metas y alianzas en las cuales se requiere su conocimiento y trayectoria investigativa, como por ejemplo las alianzas universidad-empresa-Estado y el Parque Tecnológico de Antioquia para el fortalecimiento del sector empresarial y productivo de la región; lo que podría leerse como una puerta de entrada a la incorporación de modelos empresariales al quehacer de la Universidad, así como cambios en la agenda institucional, que genera interrogantes a la llamada autonomía universitaria.
Los ejercicios de planeación muestran también que en ellos hay una resonancia de los lineamientos que sobre la pertinencia de la educación superior estaban promoviendo los organismos multilaterales en su idea de transformar la educación mundial. Desde el Planea se hablaba ya de integralidad y pertinencia de la educación, así como de territorialización de la ciencia y la tecnología. En los planes posteriores, esto se va a concretar en asuntos como la orientación de la educación superior a las necesidades subregionales, las estrategias de descentralización y, finalmente, en lo que hoy se conoce como regionalización.

Resulta sorprendente que, pese al conflicto armado que históricamente ha padecido Antioquia, en esta relación entre desarrollo y educación superior que emana de los planes de desarrollo no se haga una alusión a esta dinámica contextual y a las contribuciones que la educación superior puede hacer a la disminución de la violencia. Será en el Planea y durante el gobierno de Aníbal Gaviria Correa cuando este vínculo aparezca más claramente: en el Planea se afirma que la educación en general, y la superior en particular, no solo permitiría la revitalización de la economía antioqueña, sino también la reconstrucción del tejido social. En el plan Antioquia Nueva. Un hogar para la Vida, se enfatiza el pensamiento de respeto y defensa de la vida.

3.2 Actores e instancias en el escenario político departamental que inciden en la Universidad y su gobierno

En este apartado se exponen aquellos actores e instancias con presencia en el ámbito universitario regional, unos de carácter departamental (la Gobernación de Antioquia, el Sistema de Educación Superior de Antioquia) y otros de carácter nacional (los Centros Regionales de Educación Superior y el Comité Regional de Educación Superior).
3.2.1 La Gobernación de Antioquia

Entre los actores departamentales que integran el Consejo Superior Universitario, máximo organismo de dirección y gobierno de la Universidad de Antioquia, se encuentra el Gobernador de Antioquia (o su delegado), quien ejerce como su Presidente. La Gobernación recoge los lineamientos de política y las directrices que en materia de educación superior diseña el gobierno nacional, y los coordina a través de políticas y programas departamentales que inciden en la Universidad de Antioquia. A la gobernación le corresponde también la transferencia de recursos para la financiación de la Universidad.

3.2.2 El Sistema de Educación Superior de Antioquia (SESA)

El SESA fue concebido por la Administración de Guillermo Gaviria (2000-2003) como el proyecto científico y cultural más importante del Departamento, al ser concebido como una red encargada de perfilar las políticas educación superior a partir de tres pilares fundamentales: acceso, pertinencia y equidad. El Sistema está compuesto por las instituciones educativas departamentales: la Universidad de Antioquia, el Instituto Tecnológico de Antioquia y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, apoyados por la Gobernación de Antioquia.

Los objetivos del SESA, que coinciden con los estipulados en el Plan de Regionalización de la Universidad de Antioquia, son entre otros:

- Promover un trabajo armónico interinstitucional que permita la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y que facilite su aplicación en todos los campos para solucionar las necesidades de la región y del país.

- Contribuir a la integración del Sistema de Educación Superior del país y a que las instituciones afiliadas realicen su misión sustentada en los valores de la libertad académica, la democracia y la pluralidad.
- Contribuir al desarrollo de actividades y proyectos orientados al logro de la excelencia académica.
- Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético en el ámbito regional y nacional.
- Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines.
- Implementar estrategias que faciliten la formación por ciclos y la movilidad estudiantil, el intercambio de docentes, la creación de programas conjuntos, la integración de programas académicos afines y el desarrollo de actividades de investigación, extensión y bienestar cooperados.
- Racionalizar y optimizar los recursos humanos físicos, técnicos y financieros de las instituciones participantes.
- Crear condiciones para facilitar la realización de actividades de evaluación con miras a la acreditación en las instituciones pertenecientes al sistema.
- Propiciar la complementariedad, la cooperación, la internacionalización y el intercambio académico entre sus miembros (Plan Estratégico de Regionalización).

Para el período 2008-2011, el SESA se transforma en “subsistema de educación superior” de Antioquia. Este, entre otros cambios, se originaron en la inactividad que mantuvo por varios años, según la Secretaría de Educación de Antioquia. Una de las causas de esta inactividad, según el Rector de la Universidad de Antioquia, Alberto Uribe Correa, fue la falta de direccionamiento, que se reflejó en el escaso desarrollo de los convenios firmados inicialmente entre las instituciones integrantes. Otra de las causas fue la falta de divulgación entre la comunidad universitaria del departamento de lo que era el SESA y su funcionamiento.

Actualmente, el propósito más importante del SESA es la ampliación de cobertura. En este sentido, se proponen acciones para continuar con la estrategia de espacios físicos compartidos, la homologación de normas académicas y parámetros de calidad, estructural
programas propedéuticos, y lograr reconocimientos automáticos de programas académicos de una y otra institución.

3.2.3 Los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres)

Los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres) son un programa del gobierno nacional, creado en 2003, que tiene como objetivo principal la desconcentración de la oferta educativa y la ampliación de cobertura en todo el país. Dicho programa está basado en el modelo de oferta de programas pertinentes, busca responder a las necesidades sociales y a las vocaciones productivas y económicas de cada una de las regiones colombianas. Para lograrlo, promueve el uso de nuevas tecnologías de información, así como alianzas interinstitucionales de manera que se compartan recursos, infraestructura y conectividad.

Los Ceres están integrados por representantes de los gobiernos departamentales y municipales, y del sector productivo, la academia y la sociedad civil, quienes participan en la definición de la “oferta académica específica para la zona de influencia, buscando que haya una oportunidad real para los jóvenes formados de vincularse a la actividad productiva permaneciendo en su lugar de origen” (Ministerio de Educación, 2013). La operación de los Centros está a cargo de una de las instituciones educativas que lo conforman. Según el Ministerio de Educación colombiano, actualmente existen 162 Ceres en el país que cubren 31 departamentos. El total de beneficiarios alcanzan los 28.300 estudiantes a través de una oferta de 748 programas académicos, de los cuales 358 son universitarios y 14 de posgrado. Para el caso de Antioquia, en 2011 la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoció a los Ceres de Antioquia como modelos de experiencias innovadoras en regionalización de la educación superior. Este Centro trabaja en conjunto con el SESA.

En Antioquia funcionan seis Ceres, “distribuidos en el Suroriente, en Urabá, en el Norte, en el Occidente, en el Magdalena Medio y en el Valle de Aburrá. Según los indicadores del SESA, a través de los Ceres hasta el año pasado se tenía una población de 4.600 estudiantes en 42 programas [...]” (MEN, 2013) y ha sido evaluada como una estrategia adecuada para cumplir los objetivos de aumento de cobertura y calidad.

3.2.4 El Comité Regional de Educación Superior (CRES)

Los comités regionales de educación superior fueron creados por la Ley 30 de 1992 como órganos asesores del ICFES para participar en la discusión, diseño y evaluación de políticas educativas en Colombia. Los comités están integrados por los rectores de las instituciones de educación superior. Los CRES funcionan según la ubicación geográfica de las instituciones educativas, de ahí que el departamento de Antioquia pertenezca al CRES Occidente, también integrado por el departamento de Chocó. Luego de cambios normativos en el sector educativo colombiano, se le asignaron nuevas funciones a los CRES, entre las que se destacan:

Socializar en las regiones la cultura de la Autoevaluación Institucional, con fines de Acreditación; de realizar estudios regionales sobre la Ampliación de Cobertura; de propiciar el diseño y establecimiento de indicadores de gestión como base del rendimiento de cuentas de las instituciones ante la sociedad; y de presentar proyectos para el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas por las normas legales (MinEducación, 2013).

Como puede inferirse de la lectura de los actores que inciden en el ámbito universitario regional y en su gobierno, ellos tienen a su cargo la orientación de las políticas que
permitan resolver los problemas de cobertura, equidad y calidad de la educación, es decir, que permitan consolidar la universidad como transmisora de información y conocimientos, capaz de hacer presencia en distintas subregiones. Pero a la vez se han encargado de generar herramientas y dispositivos orientados a la aplicación de conocimientos en la resolución de las necesidades de las regiones conforme a sus vocaciones productivas, postulan también el desarrollo científico y la excelencia académica como parte de sus aspiraciones, es decir, que simultáneamente invocan una universidad productora de conocimiento científico. Metas que, por supuesto, coexisten con las más recientes finalidades de racionalización de los recursos financieros, optimización de indicadores de gestión y adopción de procesos de autoevaluación y acreditación de las universidades.

4. El lugar de la universidad pública y su gobierno en el contexto local: alianzas estratégicas y proyección en los objetivos de transformación de Medellín

Realizado el acercamiento al rol de la universidad en el contexto regional, es conveniente ahora identificar el lugar que ocupan las instituciones de educación superior, en particular la Universidad de Antioquia, en el ámbito de la planeación del desarrollo local de la ciudad de Medellín. En ese sentido, se tomarán como referencia de lectura y análisis los planes de desarrollo de la ciudad y algunos documentos complementarios con el fin de identificar aquellos elementos sustantivos que, desde lo local, podrían orientar y modelar de diferentes maneras algunas dimensiones del gobierno universitario.

Esta revisión, como en el caso de los planes de desarrollo de la nación y el departamento, comprenderá el periodo 1990 y 2015, fecha límite de vigencia del plan de desarrollo del actual gobierno local. Luego de esta revisión, se complementará la lectura con documentos y fuentes institucionales como el plan de desarrollo cultural de Medellín 2011-2020 construido por la Universidad de Antioquia y la Alcaldía de Medellín con el fin
de identificar, entre otros asuntos clave, las alianzas estratégicas para la Universidad de Antioquia que serán objeto de problematización y análisis posterior.

El Concejo de Medellín emite el Acuerdo municipal 19 de 1995 a través del cual se adopta el *Plan de Desarrollo de Medellín, 1995-1997*, bajo el mandato del Alcalde Sergio Naranjo. Allí, la alusión al conjunto de universidades de la ciudad, tanto públicas como privadas, enfatiza el desarrollo de actividades de acompañamiento, asesoría y orientación en el campo de la seguridad, el desarrollo sostenible, el empleo (en asociación con otro tipo de instituciones públicas como el Sena) y un conjunto general de derechos sociales: deporte, recreación y vivienda; esta última en asociación con el sector privado: “Vincular a la Universidad y al sector privado en el control de la calidad de nuevas edificaciones en especial las que tienen que ver con proyectos de vivienda, con énfasis en las de interés social (p. 20).

En este Plan, la Universidad de Antioquia no se menciona específicamente sino que se alude a ella incluyéndola en el conjunto de universidades locales. El papel más relevante que se le da a estas instituciones es el de actores clave en la elaboración de planes educativos y en la ampliación de la cobertura: “Diseñar un plan educativo de largo plazo que permita articular el propósito de aumentar coberturas con un gran programa de educación para la internacionalización en todos los colegios y universidades de la ciudad” (p. 34).

Llama la atención que ya para la época el plan de desarrollo de la ciudad de Medellín contemplara objetivos de desarrollo productivo y tecnológico, que si bien no se nombran aún en el plano del emprendimiento y lo innovación, dan cuenta de dicho horizonte en el que las universidades locales resultan estratégicas:

> Coordinar, mediante una acción concertada entre la Administración Municipal, la Universidad y el Sector Privado, la creación de un Fondo Mixto para adelantar acciones
como la investigación y desarrollo de nuevos productos; la promoción de parques tecnológicos para la creación de centros de investigación y desarrollo tecnológico, la creación de empresas de base tecnológica, facilitar la transferencia y adaptación de tecnología, y promocionar la inmigración de científicos y de expertos internacionales. (p. 34).

Ya para la época entonces, la alianza público-privada representada, por ejemplo, en la diada universidad-empresa, se plantea como estratégica para el desarrollo de la ciudad. Dicha alianza no sólo es promovida desde el municipio, sino desde la nación, tal como se identificó en los planes de desarrollo nacionales para esta segunda mitad de la década de 1990 en Colombia. El lugar de las universidades en el marco de este Plan comprende también, aunque en menor medida, ámbitos como el de la educación ciudadana y la solución pacífica de conflictos, la planificación zonal, la seguridad y la convivencia ciudadana.

El *Plan de desarrollo 1998- 2000: Por una Ciudad más humana (Alcaldía de Juan Gómez Martínez)*, creado a través del Acuerdo 14 de 1998, contempla como objetivos asociados a la universidad en tanto actor local determinante, entre otros, el mejoramiento de la educación a través de los procesos de capacitación de docentes oficiales en el marco de las demandas y exigencias de la globalización. Alrededor de esta tarea se nombra a las universidades locales como actores y aliados estratégicos a través de la realización de convenios interinstitucionales para el fomento de la investigación y la realización de actividades de carácter científico y tecnológico.

En segundo lugar, y en consonancia con los lineamientos establecidos por el plan que lo precedió, se contempla la seguridad como otro de los ejes de necesaria articulación a la producción de conocimiento de las universidades. En este caso se busca que las universidades locales, en asocio con otras entidades públicas y privadas, fortalezcan el trabajo de Metroseguridad, que: “pretende vincular el “conocimiento” de las universidades y otras entidades públicas y privadas al proceso de formación integral del
recurso humano de los organismos de seguridad, Policía, Ejército, DAS y Fiscalía, para aumentar su compromiso con la tranquilidad y bienestar de la ciudadanía y buscar su aceptación y reconocimiento por parte de la comunidad” (p. 56). Esta demanda de articulación apunta a la construcción de programas para la transformación cultural de los organismos de seguridad local y la creación de una cultura de paz y convivencia.

A propósito de la política urbana de Medellín y la gestión del espacio público, las universidades públicas y privadas de la ciudad aparecen como aliados para las acciones y actuaciones urbanísticas que tienen como objetivo fortalecer el sentido colectivo de la ciudad: “Para ello se pretende aprovechar las posibilidades que ofrece la Inmobiliaria Municipal, además de establecer mecanismos de concertación y participación con los gremios de la Arquitectura e Ingeniería y las Universidades Públicas y Privadas para trabajar conjuntamente en el desarrollo de los proyectos [...]” (p. 75).

De nuevo la mención a las alianzas de la universidad en relación con los objetivos estratégicos de Medellín, justifica su articulación con otras instituciones públicas y con el sector privado; empero, cabe anotar, los planes de desarrollo municipal tal como se evidenció en el plan anterior, no contemplan explícitamente a la Universidad de Antioquia, ni a otras universidades en concreto.

Sin embargo, la genérica mención del trabajo aliado con las universidades, prosigue con la creación de convenios interadministrativos para el desarrollo de campañas de capacitación, divulgación y prevención en diferentes ámbitos de la política pública de la ciudad (seguridad, medio ambiente, zonas de riesgo), y para la oferta de servicios de la ciudad: servicios médicos modernos gracias al trabajo de investigación médica de las universidades; servicios de comercialización internacional, turismo y telecomunicaciones en una alianza estratégica que nombra directamente a entidades como las Empresas Públicas de Medellín.
Para finales de la década de 1990 es clara la idea expuesta en el Plan de desarrollo de la ciudad sobre la percepción de desarticulación que existía entre el desarrollo empresarial y la producción de ciencia y tecnología de las universidades:

La ciudad no cuenta con un sistema eficiente de Ciencia y Tecnología. A pesar de contar con un buen número de universidades, de centros de investigación, de firmas de consultoría y de ingeniería y de investigadores, las empresas no demandan estos servicios porque en vez de soluciones a sus problemas, muchas veces aprenden a convivir con ellos, la financiación de estas actividades es exigua y las universidades muchas veces no aplican el conocimiento y la investigación a la solución de los problemas reales de la población y del aparato productivo. (p. 117).

De la cita anterior, llama la atención la crítica a la producción de conocimiento de las universidades y, en consecuencia, el llamado a su articulación con el aparato productivo y social de la ciudad. Una articulación que sería compartida por los referentes normativos nacionales e internacionales, a propósito de la representación del sector productivo en la estructura formal del gobierno de las universidades públicas.

La vinculación entre el sector privado, el gobierno y las universidades, signa mayoritariamente el contexto de desarrollo municipal al que se enfrentan las instituciones de educación superior en ese llamado a generar conocimiento útil y pertinente para la sociedad y el sector productivo. Dicha articulación se apuntala en el discurso de la innovación el cual, al iniciar el milenio, se abría paso en la lógica del desarrollo municipal: la construcción de centros de desarrollo tecnológico, a la manera de puntos de encuentro y reunión de las Universidades, el gobierno y las empresas, constituyen una muestra de eso que las autoridades locales nombran como una “verdadera cultura de la innovación en el sector productivo” (p. 118). Es claro que aquella vinculación intersectorial no es por sí misma inconveniente, pero es llamativo que en planes de desarrollo como este las universidades aparezcan escasamente asociadas a objetivos de carácter social y, en cambio, se las nombre recurrentemente como parte de aquel tipo de alianzas.
El plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003: Medellín Ciudad de oportunidades formulado durante la administración de Luis Pérez Gutiérrez otorga a las universidades de Medellín un lugar protagónico en temas de servicio social (programas que proponen vincular a los estudiantes de últimos niveles al servicio social voluntario), participación ciudadana (en asocio con la sociedad civil, el Estado y las organizaciones sociales), educación (donde la Universidad no es sólo orientadora sino objeto de los programas de cultura ciudadana del municipio), en particular en ámbitos no escolarizados como los sugeridos en la propuesta de creación de una Universidad Electrónica Nocturna para Medellín:


Fundamentada en la Educación Electrónica, con flexibilidad para estudiar a cualquier hora y desde cualquier lugar, usando laboratorios y demás equipamientos mediante convenios multilaterales. Las amas de casa, los trabajadores, los padres de familia, y quienes nunca creyeron tener en sus manos la universidad, podrán convertirse en orgullosos universitarios (p. 28).

Proyectos como el anterior, impulsados de nuevo por la conexión entre la educación superior, los niveles de gobierno departamental y nacional, y el sector productivo y financiero, ponen a las universidades en un punto estratégico de los contenidos del plan de desarrollo en términos de: “mejorar la concordia ciudadana y a afianzar el desarrollo competitivo de la ciudad, la región y el país” (p. 28). La alianza, que incluye otra vez objetivos asociados a la formación avanzada de educadores y personal administrativo municipal, se complementa ahora con una iniciativa de bancarización y crédito universitario que contempla expresamente:

[Crear] el Banco de préstamos universitario, para que ayude integralmente al estudiante, propicie el aumento de cobertura en la educación superior y acabe con la altísima deserción. Este banco otorgará préstamos a los estudiantes y tendrá mecanismos de cofinanciación entre municipio, universidades, sector privado y estudiantes. En él se invertirán importantes recursos en el trienio. (p. 29).

En el campo educativo, la universidad también se contempla como aliada estratégica de Empresas Públicas de Medellín (EPM), en el logro de objetivos como la masificación en la
conexión y uso de internet. Las universidades locales aparecen también como aliadas fundamentales en el desarrollo de programas de ciencia, tecnología e innovación (el Programa de Emprendedores es muestra de ello). Pero además, hay una clara pretensión de cambiar “el modelo de universidad ortodoxa y tradicional”, por un tipo de universidad orientada a: “Formar jóvenes empresarios capaces de iniciar empresa buscando consolidar la línea estratégica de competitividad” (p. 60). Es comprensible entonces que la innovación y el emprendimiento resulten decisivos para el logro de los objetivos y labores misionales de la universidad en el plano municipal. La idea de establecer alianzas con incubadoras de empresas, otras universidades e instituciones dedicadas a la investigación, evidencia ese interés por la universidad y sus servicios de extensión.

En los planes de la ciudad para la época, la universidad es también objeto de los intereses de la internacionalización: la idea de su vínculo con centros de desarrollo tecnológico en la promoción del comercio exterior de la ciudad, es sólo un ejemplo de los objetivos que se traza la ciudad para orientar el desarrollo de las universidades que tienen asiento en ella.

Si bien se ha señalado hasta ahora que los planes de desarrollo de Medellín no aluden específicamente a la Universidad de Antioquia, este plan sí lo hace cuando señala su papel en los procesos de planeación de la ciudad. Aparece también una alusión directa a ella cuando se hace referencia a la creación y fortalecimiento de la zona norte del centro de la ciudad, identificada dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y del modelo de ciudad como un núcleo cultural importante constituido no sólo por la Universidad de Antioquia, sino por el Jardín Botánico, el Parque Norte, el Planetario y el Parque Explora. La conformación de este núcleo cultural permite revelar el lugar y las funciones que se le confiere a la Universidad en el marco de ese proyecto de ciudad que se perfila ya para la época.
En síntesis podrían destacarse tres elementos que dan cuenta del lugar que se le otorga a la universidad y sus aliados del sector productivo y financiero de la ciudad: la educación, la innovación y la cultura de la ciudad.

El *Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*, que sirvió de ruta de la ciudad durante la alcaldía de Sergio Fajardo Valderrama, hace alusión a las universidades en el marco de la planeación estratégica de la ciudad. Se espera allí que los resultados de la planeación incidan en el curso y horizonte de las instituciones de educación superior en cuanto a las acciones, decisiones y orientaciones del gobierno.

El tema de la educación está presente en todas las líneas del plan, pero a la universidad se le otorga una inusual importancia. Así, el Plan tiene una estructura integrada por tres componentes (“fundamentos del plan”, “líneas estratégicas” y “plan de inversiones y financiación”) frente a los cuales la universidad aparece como un actor estratégico y transversal. Específicamente en el primer componente, las instituciones educativas se perfilan como la base de un proyecto de transformación de la ciudad, orientado a la resolución de sus problemas: la crisis sistemática de gobernabilidad, los altos niveles de pobreza, la obsolescencia de la estructura económica y social, la falta de integración de la ciudad con el país y con el mundo.

Los componentes asociados a la transparencia y al desarrollo institucional de la ciudad, involucra implícitamente a las universidades al proponer un incremento en el desarrollo y las dinámicas de la gestión pública e institucional orientada por principios y estrategias que de una u otra forma han sido llevadas al entorno universitario y permean la lógica de procesos y discursos administrativos de la misma. Se hace referencia, entonces, a estrategias como:

- Fortalecimiento del sistema de control interno.
- Desarrollo de la cultura de la rendición de cuentas
• Fortalecimiento de la cultura organizacional.
• Formación y desarrollo integral del talento humano.
• Fortalecimiento de los sistemas de información para el seguimiento y control público de la gestión.
• Establecimiento y desarrollo de mecanismos de comunicación pública (p. 30).

En la Línea estratégica Medellín social e incluyente adicionalmente, y aunque la universidad no se nombre todavía de manera explícita, es evidente que ella se encuentra comprendida por los objetivos de equidad, calidad y pertinencia de la educación superior de la ciudad, así como por la idea de construir un sistema educativo local funcional: “Moderno y eficaz con una política de calidad y pertinencia que propicie igualdad de oportunidades en la sociedad del conocimiento. Además, la ciudad tiene que transformar sus condiciones de competitividad nacional y global con una política agresiva de desarrollo del talento humano integral” (p. 43). Aquí, educación y competitividad se articulan de nuevo para trazar una agenda de trabajo que incluye a las universidades en el plano local.

La universidad mantiene su importancia a través del Plan, pero se la menciona ya explícitamente en los componentes estratégicos de desarrollo y la educación cuando se trata de formular —otra vez, como en los planes precedentes— alianzas estratégicas. La primera de esas alianzas contempla la articulación entre Colciencias y las universidades para la formación y la investigación en áreas clave para el desarrollo de la ciudad; en segundo lugar, la promoción de la conexión entre agendas educativas y de ciencia y tecnología con aquello que los autores del plan llaman el Movimiento de Productividad; tercero, la promoción de investigación de proyectos de ciudad en el marco de la reorientación de un sistema educativo de calidad y pertinente. Un ejemplo de ello se puede ver en las metas de los proyectos estratégicos de ciudad. En ellas, acciones como el diseño y la construcción del Parque Explora nombran directamente los objetivos estratégicos de Medellín en relación con la Universidad de Antioquia como eje articulado a la llamada Zona Norte.
Otro de los propósitos del Plan que nombra explícitamente a la Universidad y que, en razón de ello, merece particular atención, es la formulación de objetivos estratégicos relacionados con la promoción de la cultura y la creación de empresas: “Promover la cultura del emprendimiento desde las generaciones jóvenes, aprovechando los activos de conocimiento que en esta materia han construido diversas organizaciones y universidades locales” (p. 126). En ese sentido, calidad, pertinencia y competitividad se tornan principios y a la vez objetivos claros para la universidad en los objetivos también— de este plan de desarrollo.

Una situación semejante se identifica en los objetivos estratégicos de la internacionalización de la ciudad. En este caso las universidades aparecen como corresponsables del logro de metas del programa como: la elaboración de documentos que recojan los intereses estratégicos de Medellín para el periodo 2004-2007; la realización de una agenda anual de capacitación en el aprovechamiento de acuerdos comerciales vigentes y el cumplimiento de las agendas de capacitación frente a proyectos concretos como la Gerencia de Acuerdos de Libre Comercio; los intercambios culturales propuestos por la agenda de internacionalización; la formación en inglés y en general la formación en servicios para la internacionalización. Se trata de objetivos que contrastados con los planes de acción de instituciones de educación superior como la Universidad de Antioquia, muestran un alto grado de consonancia con los que ellas mismas se han trazado.

Aunque algunos de los elementos de problematización propuestos en apartados anteriores apuntan a identificar la importancia que juega el rector de las universidades en cuanto a orientación, toma y ejecución de decisiones, lo propio parece surgir de esta revisión a los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín en casos como el del Alcalde Sergio Fajardo, quien no sólo pretendía poner a las universidades en uno de los ejes
centrales de su política de desarrollo, sino en sus funciones posteriores como gobernador de Antioquia y como presidente del Consejo Superior de la Universidad de Antioquia.

En relación con este plan de desarrollo de los años 2004-2007, conviene no perder de vista que el entonces alcalde Sergio Fajardo se desempeñaría más adelante como gobernador del departamento y por lo tanto como presidente del Consejo Superior de la Universidad de Antioquia. En ambos casos, como se ha visto, las universidades ocupan un lugar destacado en los planes de gobierno local y regional. Esto da cuenta obviamente de la influencia que dicho actor puede tener en las actuaciones y decisiones de la universidad de Antioquia en su compromiso con el desarrollo en esos niveles territoriales.

El Plan de desarrollo 2008-2011: Medellín es Solidaria y Competitiva, ejecutado durante la Alcaldía de Alonso Salazar Jaramillo —en consonancia con su predecesor—, contempla la educación superior y universitaria en la Línea 2 sobre desarrollo y el bienestar. En dicha línea, las estrategias de acceso a la educación superior para los bachilleres de bajos recursos, incluyen programas de becas y alternativas de financiación de la matrícula, así como el acompañamiento del modelo de gestión escolar en universidades, colegios privados y empresas con miras al fortalecimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad, avance institucional y logros educativos. Este modelo de gestión escolar involucra, como en la mayoría de los planes anteriores, la alianza universidad-empresa como una relación necesaria y pertinente para alcanzar los objetivos de desarrollo de la administración municipal.

Las universidades son citadas de manera particular en la línea 3 dedicada al Desarrollo económico y la innovación de la ciudad, cuando se afirma que la administración municipal con el apoyo de las universidades de la región, los centros tecnológicos y otros grupos y centros de investigación privados, buscarán la creación de nuevas empresas de base tecnológica y el fomento de la relación entre la universidad, la empresa y el Estado (tal
como se expresa, por cierto, en los planes de desarrollo recientes de la Universidad de Antioquia en áreas como la extensión y la investigación universitaria).

Adicionalmente, los programas destinados al fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas dan cuenta de la forma como las universidades aparecen implicadas en los objetivos de emprendimiento e innovación tecnológica e industrial de la ciudad:

[El programa de Fortalecimiento de MYPIMES contempla] un conjunto de acciones y proyectos para la consolidación del tejido empresarial de la ciudad en sus cluster estratégicos, mediante la aplicación de instrumentos y herramientas sistematizadas y probadas en la intervención y desarrollo de empresas, con asocio de aliados estratégicos como la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, gremios empresariales, universidades, empresarios, entre otros. (Línea 3. Numeral 1.1.4)

La Universidad de Antioquia es aludida directamente en el Plan como fuente de consulta investigativa para la elaboración de diagnósticos sociales, y como referente para la implementación de modelos de intervención en servicios como los ofrecidos por las comisarías de familia de la ciudad.

En esta síntesis sobre la alusión de las universidades en la planeación del desarrollo de la ciudad durante el período, es evidente la consideración de las universidades como “socio estratégico” para la gestión educativa, la innovación, la modernización y el desarrollo económico. Llama la atención, sin embargo, que la Universidad no tenga el mismo nivel de importancia cuando se trata de las líneas estratégicas atinentes a otras políticas sociales distintas a la ya mencionada. Está claro que para la municipalidad, como para la nación, el llamado al fortalecimiento de la alianza universidad-empresa-Estado resulta un elemento clave. Por eso es clave también ese elemento al momento de identificar factores que desde el contexto moldean y orientan objetivos de la universidad como institución académica.
Uno de los ejes centrales del *Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín un hogar para la vida* (Alcaldía de Aníbal Gaviria) en relación con la universidad, se encuentra en el programa *Medellín, ciudad universitaria*. Una propuesta que busca fortalecer el sistema de educación superior de Medellín con el fin de lograr una mayor cobertura bajo criterios de equidad, calidad y vocación tecnológica e investigativa. El plan incluye estrategias de fortalecimiento del sistema de educación superior del municipio de Medellín (Sinergia) en las cuales, si bien no se nombra directamente a la universidad de Antioquia en razón de su carácter regional, se citan estrategias de financiación, becas y acceso a la educación que no la excluyen. Es el caso de la financiación del Fondo EPM-Universidades para los estratos 1, 2 y 3 de la ciudad.

De igual forma, el documento reconoce la importancia de promover acciones orientadas a la transformación de la sociedad por la vía del conocimiento, la razón y la investigación, de manera que a las instituciones de educación superior locales se les otorga la tarea de: “emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante, de forma que la sociedad contemporánea, que en la actualidad vive una profunda crisis de valores, pueda trascender las consideraciones meramente económicas y asumir dimensiones de moralidad, inclusión y espiritualidad más arraigadas” (p. 71). No queda muy claro en este Plan si la propuesta de creación del Sinergia incluye solamente a las instituciones de educación superior del municipio o si en esta caben también aquellas que, ubicadas en su territorio, tienen un carácter departamental como en el caso de la Universidad de Antioquia.

Otro de los ejes en el que se incluye a las universidades en general es el del Programa de Seguridad y Vida del municipio, en el que las instituciones de educación superior son vistas como espacios de interacción llamados a asumir corresponsabilidad y, a su vez, a aportar a la prevalencia del respeto por la vida en conjunto con fuerzas policivas, de justicia, organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad. En ese sentido, las
universidades se tornan también actores estratégicos de la formulación de la política pública de seguridad y convivencia.

La Universidad de Antioquia aparece como actor estratégico del Plan en la política del Municipio para la atención a la población más vulnerable. En ese sentido, el Programa Medellín Solidaria cuenta con la Universidad de Antioquia como aliado estratégico —en conjunto con organizaciones del sector privado y ONG’s— en las acciones de la Secretaría de Bienestar Social, el Programa presidencial Familias en Acción y la Red Unidos.

Hasta ahora la identificación de la Universidad como aliado estratégico del municipio en sus programas y políticas de seguridad, convivencia y bienestar, no insinúan o sugieren explícitamente transformaciones o cambios en su estructura y funcionamiento. El principio de autonomía universitario podría ser una de las razones que restringen esa posibilidad, así como el carácter regional de la institución. Sin embargo, será en la articulación municipal-regional propuesta por la Alianza Medellín y Antioquia (AMA) donde los objetivos del desarrollo local podrían comprometer, en mayor medida, cambios e iniciativas del Alma Mater.

Algunos puntos o lugares en los que podría sugerirse la injerencia de la administración local sobre la universidad en su condición de institución de educación superior departamental, podrían ser:

- Los objetivos de la Alianza AMA frente a la transformación de Medellín y de Antioquia y sus coincidencias con los planes de desarrollo municipal y departamental: en dicha transformación el lugar que ocupa la educación superior y su producción investigativa resulta fundamental.
- El fortalecimiento de las relaciones Universidad-Empresa-Estado impulsado por la Alianza AMA: “Los miembros de la Alianza fortalecerán la relación universidad
empresa-estado y trabajará de la mano del sector privado (gremios, empresas, profesionales y trabajadores) y de las instituciones de educación superior para que en todos los rincones del departamento y de su ciudad capital pueda llegar desarrollo económico, social y conocimiento” (p. 211). Este objetivo estratégico es común a los contenidos del plan de desarrollo local de Medellín y del Departamento: en el caso del primero en su línea de Equidad como prioridad de la sociedad y el gobierno, y en el segundo, en su línea de Educación como motor de transformación de Antioquia.

Hasta aquí, se puede advertir que el actual Plan de desarrollo de Medellín nombra a la Universidad de Antioquia en mayor medida cuando se trata de trazar objetivos comunes con la Gobernación de Antioquia, pero no cuando se trata de la constitución del sistema de educación superior del municipio (ITM, Pascual Bravo, Colegio Mayor). En ese sentido, es una constante que en la destinación de recursos las administraciones locales, al menos desde principios de la década de 1990, no consideren la necesidad de proveer partidas para universidades como la Universidad de Antioquia. El carácter regional de la universidad justificaría esa circunstancia. No obstante algunos miembros de la comunidad señalan razones suficientes para demandar inversión directa de recursos en la Universidad y no sólo estrategias de crédito y financiamiento educativo como las que se esbozan entre las estrategias de fortalecimiento y calidad educativa de los planes revisados.37

37 Esta situación no es reciente. Ya para el año 1995, la Vicerrectoría Administrativa en sesión ordinaria del Consejo Académico relataba: “Con el Municipio de Medellín hay obligaciones acumuladas por 3.457 millones y no ha sido posible encontrar eco en sus autoridades para que le ofrezcan al claustro apoyo económico, no obstante que los servicios que prestó la Universidad a la capital antioqueña en 1994, superan los 6 mil millones. Precisamente hubo una primera entrevista con el señor Alcalde y las directivas del Alma Mater no quedaron satisfechas. Recuerda que el veintiuno por ciento (21%) de los estudiantes es de los estratos 1 y 2, más del setenta por ciento (70%) son del área metropolitana y la mayoría superan los 21 años de edad, lo que significa un alivio para la ciudad y frena muchísimo el problema del desempleo” (Acta 95-0030:Marzo 7 de 1995). En dicha reunión afirmaba el rector: “En realidad se necesita bastante ayuda de Medellín pero en esta reunión hubo mucha frialdad y por tanto, es necesario cambiar ese espíritu y lograr acercamientos.” (Acta 95-0030: Marzo 7 de 1995).
Para completar el análisis propuesto a los ejercicios de planeación y prospectiva que ha emprendido Medellín durante las dos últimas décadas, se revisará el *Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020, Medellín, una ciudad que se piensa y se construye desde la cultura*, atendiendo a dos razones: por un lado, porque su visión de ciudad desde la perspectiva cultural implica a la Universidad de Antioquia; por otro lado, porque en los últimos diez años y de acuerdo con la información de la Vicerrectoría de Extensión, la Universidad ha asesorado la formulación, ejecución y evaluación de proyectos de políticas públicas en educación, ambiente, salud, artes y cultura, administración pública, desplazamiento, conflicto y violencia.\(^{38}\)

Un examen de algunos de los ejes del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020 permite conocer el funcionamiento de la alianza entre la Universidad de Antioquia y el municipio de Medellín, así como los niveles de relación y mutuo condicionamiento que pudiesen resultar significativos para ahondar en las acciones del gobierno de la Universidad en relación con los actores e instituciones del gobierno local.

El Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020 es un documento institucional de gran importancia para el presente trabajo en tanto es del interés de esta investigación identificar qué tipo de acciones estratégicas, alianzas y proyectos propios de las funciones misionales de la Universidad se ponen en juego. De igual manera, interesa analizar y problematizar posibles ejes y dimensiones del Plan en los que la Universidad pueda

comprometer sus objetivos o parte de ellos, en los planos administrativo, académico e investigativo.

Resulta pertinente recordar que la elección de este documento se hace después de identificar el grado de responsabilidad que tuvo la Universidad de Antioquia, y en particular su Departamento de Extensión Cultural, en la elaboración del mismo. Algunos ejes significativos del Plan que podrían orientar las discusiones sobre las relaciones entre la Universidad de Antioquia y la administración local en la dinámica y decisiones de gobierno, son:

- **La innovación, la ciencia y la tecnología:** en el recorrido realizado hasta el momento por los planes de desarrollo estas dimensiones han resultado ser una constante en relación con el desarrollo la ciudad en cultura, educación y desarrollo productivo. En el Plan municipal de Cultura, ellas aparecen de nuevo como el contexto general en el que se valora, proyecta y ubica a las universidades como centros llamados a desempeñar un papel fundamental:

  En este campo, el papel de las universidades y de los centros de investigación especializados, así como el fortalecimiento de su capacidad investigativa en asuntos culturales es central. Sin las universidades y sin centros de investigación vinculados a algunas entidades no gubernamentales, no es posible pensar en tener investigación y conocimiento fuertes en cultura y en sus relaciones con la ciencia y la tecnología (p. 110).

No cabe duda que el valor de agente transformador que confieren las instituciones locales a las universidades en general resulta determinante; sin embargo, ¿qué tanto puede condicionar, orientar o redireccionar el rumbo y los objetivos de la Universidad su condición de actor estratégico en el plano local?

- **Los objetivos y programas de Medellín como Ciudad educadora:** este Plan en consonancia con el actual Plan de Desarrollo de Medellín, plantea como objetivo no
solo la ciudad educadora sino la ciudad universitaria, lo que refuerza la importante tarea que la administración municipal le asigna a las universidades como motor del desarrollo local. En este caso programas como el de fortalecimiento de los procesos de educación ciudadana ponen a las universidades en el centro de un conjunto amplio de instituciones que, desde sus prácticas de “innovación y responsabilidad social”, soportan un modelo de ciudad pensada, al menos normativamente, desde su vocación de servicio y emprendimiento ciudadano.

El componente 19 del Plan, *Investigación para la cultura*, reitera el rol que se confiere a la Universidad en el crecimiento y sostenimiento de la cultura de esta ciudad: “Las universidades como centros para la gestión del conocimiento, el diálogo intercultural e intersectorial y la dinamización de procesos socioculturales” (p. 158).

- *La gobernanza democrática y la promoción del desarrollo cultural*: otro de los indicadores que contempla a la universidad como actor estratégico en el plano local es aquel relacionado con la creación de alianzas intersectoriales para el desarrollo cultural: educación, ambiente, economía, empresa, investigación; y concretamente el desarrollo de iniciativas como la construcción del Observatorio-laboratorio de Cultura sustentado en el trabajo investigativo entre universidades, agentes cooperantes nacionales e internacionales. En este indicador se repite el protagonismo de la universidad no como institución en sí, sino como aliada de otros para adelantar y cumplir su misión como agente de desarrollo.

Se ha visto cómo los planes de desarrollo y el Plan de Cultura insisten en la alianza universidad-Estado. Esta insistencia adquiere un mayor sentido para efectos de este trabajo si se revisan las iniciativas de extensión universitaria que, por ejemplo en el caso de la Universidad de Antioquia, se han concretado en los campos de la educación, la tecnología y el emprendimiento. Algunas alianzas destacadas de la Universidad con la
Alcaldía de Medellín se han dirigido a la legalización y titulación de predios urbanos, el programa de jardines infantiles de Buen Comienzo y el Parque del Emprendimiento.

En cuanto a la participación de la Universidad en Redes, también son notorias aquellas que giran en torno de los temas del emprendimiento, la tecnología y la innovación, la Red Motiva de Emprendimiento (Primer Nodo Latinoamericano de la Red Motiva en Colombia, liderado por la Universidad, con el fin de fortalecer la transferencia de conocimiento y creación de empresas); la Red de Propiedad Intelectual SECOPIND; la Red Nacional de Prácticas Académicas (en la que participan 17 universidades de todo el país); la red Emprendia (que promueve la innovación y el emprendimiento responsable), y) la Red Iberoamericana de Emprendimiento.

Uno de los focos para las alianzas estratégicas se encuentra en el caso del Parque del Emprendimiento de la ciudad de Medellín, el cual fue creado en 2006 por la Universidad de Antioquia y la Alcaldía de Medellín como un proyecto para la promoción del emprendimiento y la creación de empresas. Para el año 2011 el Parque acompañaba ya a acerca de 40 empresas: 22 bajo la modalidad de start up y 18 spin-off\textsuperscript{39}. De otra parte, en el ámbito privado la Universidad ha construido alianzas, por ejemplo, con EPM, Haceb, Grupo Nutresa, Humax Pharmaceutical, Instituto Colombiano del Petróleo, Cementos Argos, Fábrica de Licores de Antioquia, Sofasa, Grupo Empresarial Corona.

De lo expuesto hasta aquí, se desprende una consecuencia común: la justificación progresiva de la universidad como agente transformador de la cultura, pero en tanto su labor cuente con aliados estratégicos que no poseen un carácter propiamente social, sino que, en su mayoría, son de naturaleza privada. Este factor se torna importante para el

\textsuperscript{39} Las empresas spin-off tienen surgido de resultados de investigación, y las Start Up se dan a partir de oportunidades de negocio identificadas por los emprendedores y que poseen un alto valor agregado para el mercado (Tomado de \url{http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/Programas/parqueEmprendimiento/queEsParqueE}).
estudio del gobierno de la Universidad, ya que la progresiva presencia de actores y sectores interesados en el desarrollo de un determinado modelo económico, social o cultural han ido moldeando de una u otra manera la misión institucional y, por ende, suscitando algunos cambios en los objetivos académicos, en el redimensionamiento de las funciones administrativas de la universidad, en los procesos de modernización, y en la centralidad que de la extensión y de un determinado tipo de investigación. Estos factores serán analizados más adelante con el fin de ver cómo esa cercanía de actores y aliados estratégicos de la Universidad ha conducido a la necesidad de adoptar cambios también en el plano de las actuaciones y decisiones del gobierno.
CAPÍTULO 2. EL GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. UNA REVISIÓN DE LA NORMATIVA UNIVERSITARIA

En el curso de esta investigación sobre el gobierno universitario ha sido claro que el lugar de los referentes normativos, legales y constitucionales resulta determinante al momento de identificar eso que hasta ahora nombramos como la estructura formal del gobierno universitario. La normativa internacional que para la década de 1990 se vuelve orientadora del modelo de universidad investigadora, así como el referente constitucional colombiano que vincula la educación superior con los planes de desarrollo y modernización de la nación, en los acápites anteriores se mostraron como ámbitos normativos en los que intereses, motivaciones y acciones van delineando el gobierno de la universidad; un gobierno centrado ya no sólo en la dinámica académica propia de la naturaleza universitaria, sino en una dinámica económica de y para el desarrollo que eventualmente puede ser priorizada y que puede comprometer el mandato constitucional de la autonomía universitaria.

En ese sentido, la Constitución de 1991, así como un amplio repertorio de leyes, entre ellas la Ley 30 de 1992, establecen una forma de concebir y ejercer el gobierno de la universidad desde una estructura representativa que, de entrada, restringe no sólo la autonomía administrativa y académica de la universidad, sino su misma dinámica democrática. En los anteriores apartados no sólo se pudo ver esa estructura de representación que se contempla en cada una de las instancias y órganos que componen el sistema de educación superior colombiano, sino que se evidenciaron algunos problemas en la composición de dichas instancias reguladoras de la función académica, administrativa, de vigilancia y control de las universidades colombianas.
En este apartado se pretende continuar aquel análisis a partir de una revisión de las relaciones entre ese complejo normativo general y la normativa específica de la Universidad de Antioquia. El análisis de la normativa universitaria implica un trabajo extenso y dispendioso, pero además ella ha sido examinada en el marco de otros estudios con un enfoque de revisión y actualización jurídica. Por eso en este trabajo apenas se pretende focalizar el análisis en los estatutos universitarios y aquellas normas reglamentarias que permitan acercarse a las preguntas: ¿qué se entiende por gobierno universitario en la normativa institucional de esta universidad?, ¿qué tipo de estructura formal del gobierno se deriva de esa normativa? Preguntas que resultan fundamentales para problematizar posteriormente la forma como la estructura formal es cuestionada, complementada o disputada por actores, estamentos y grupos, que si bien no constituyen ese aparato formal del gobierno, inciden, participan o introducen otras ideas y formas del gobierno en el marco de proyectos políticos de universidad también diferentes.

1. La legislación universitaria y el gobierno de la universidad

Un primer eje de análisis que se desprende de esta revisión sobre el lugar del gobierno en la normativa universitaria es justamente la relación entre ambos; es decir, entre lo que podríamos llamar “el derecho universitario” y el gobierno de la universidad. Si bien la legislación universitaria, contiene expresamente las disposiciones sobre autoridades, directivas y estructura orgánica de la universidad, desde una perspectiva política esa es apenas una de las fuentes de información para entender el gobierno de la universidad. Las normas que prescriben el comportamiento —debido— de los actores que aquí interesan se presentan así, desde el punto de vista político, como un hecho más... de los tantos que se generan, casualmente, a partir de las acciones de algunos de esos actores. En otras palabras, desde una perspectiva que excede —pero no olvida— lo jurídico, la normativa

40 Aquí se usa el término “legislación” en un sentido material, es decir, no en el sentido de “la ley” como el acto típico de un órgano determinado en el orden jurídico colombiano (el Congreso y, en algunos casos, el presidente de la república). La “legislación universitaria” es entendida en un sentido básico como el conjunto de normas jurídicas que regulan y orientan las acciones de la universidad.
La universitaria dispone el conjunto formal de eso que se denomina el gobierno de la universidad, pero no da plena cuenta de las dinámicas, disputas y problemas asociados a la forma como se ejerce ese tipo de gobierno contemplado precisamente en las normas de la Universidad.

En el caso de la Universidad de Antioquia, y luego de la revisión normativa hecha a los ámbitos internacional y nacional, no sólo existen problemas en la forma como se concibieron los estatutos que rigen la universidad, en consonancia con referentes normativos como la Ley 30, sino que la forma cómo actúan las autoridades y esa estructura formal del gobierno responde a un doble movimiento que incide de manera ambigua en el alcance y magnitud de la gobernabilidad universitaria: de un lado, lo que por ahora se nombrará aquí como “exceso de gobierno” representado en la concentración de poderes en órganos de dirección de la universidad; del otro una “ausencia de gobierno” en niveles donde la directiva universitaria puede y debería operar, pero en los cuales renuncia o delega —consciente o inconscientemente— su poder, autoridad o autonomía.

En ese sentido, la idea es que aparte de los problemas de diseño, constitución y composición, la función de gobierno ejercida conforme a esa estructura formal, se aparta o se concentra en las normas de una manera diferente según intereses internos o externos a la universidad. Por ejemplo, se puede apelar a la competencia normativa propia cuando se trata de ejercer la función de disciplinar, pero se puede esquivar esa misma competencia cuando se trata del cumplimiento de responsabilidades frente a demandas de estamentos estudiantiles o profesionales. Situaciones —o hipótesis— como esta, exigen por supuesto tener en mente tanto la normativa como las actuaciones reales de las instancias y actores del gobierno. De otra manera no sería posible examinar los niveles de consonancia de las normas, los intereses que ellas canalizan, la finalidad que
persiguen, el impacto que producen, ni las resistencias que generan. En otras palabras, no sería posible saber del gobierno.

Antes de introducir algunos elementos de revisión y caracterización de la noción de gobierno que se identifican en el plano de la normativa interna universitaria, resulta necesario señalar más concretamente el lugar dado a las normas universitarias como variable para el análisis del gobierno de la Universidad. De manera sintética podría decirse que la normativa universitaria permite:

1. Identificar los principios, motivaciones y valores que configuran el espíritu del gobierno de la universidad en relación con su visión y funciones misionales como institución pública.
2. Identificar y analizar la estructura y composición formal de los actores (individuales, colectivos, organismos, instancias) que a la manera de autoridades universitarias desempeñan funciones asociadas al gobierno de la universidad
3. Hacer un análisis de la actuación de las autoridades e instancias formales del gobierno, la disposición normativa, la competencia que de allí se deriva y la manera como en la práctica se ejercen las funciones.
4. Construir una idea acerca del gobierno universitario en el marco de un modelo particular de sistema educativo y de universidad en contraste con otras ideas o modelos de universidad orientados por proyectos políticos de diferente naturaleza. De ahí el interés en identificar los planos y niveles de disputa por la forma como se gobierna la universidad.
1.1 Las normas generales de la universidad de Antioquia

En su calidad de ente universitario autónomo, la Universidad de Antioquia reconoce como normas que la regulan básicamente estas: la Constitución Política de Colombia en su artículo 69, la Ley General de Educación Superior o Ley 30 de 1992; así como disposiciones normativas posteriores entre las que se encuentran la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación; la Ley 1188 de 2008, Decreto 1212 de 1993, Decreto 837 de 1994, Decreto 1295 de 2010. En ese marco se configura la normativa de carácter general de la Universidad, es decir:

1. *El Estatuto General*: contenido en el Acuerdo Superior 1 de 1994 y a través del cual el Consejo Superior de la Universidad, en uso de su autonomía y facultades legales, acuerda la misión de la Universidad, su identidad y filosofía, su naturaleza, principios, sus objetivos, su estructura de gobierno, los actos de sus órganos de gobierno, su estructura académico-administrativa; el personal, el bienestar universitario, el control interno, así como su régimen financiero y presupuestal, entre otros temas.

2. *El Estatuto Profesoral*: Acuerdo Superior 083 de 1996 por medio del cual el Consejo Superior de la Universidad —apelando al artículo 69 de la carta constitucional, a los artículos 65 y 75 de la Ley 30 de 1992 y, en particular, al Estatuto General en su artículo 33— acuerda regular las relaciones entre la Universidad y sus profesores definiendo no sólo dicha función, sino discriminando los principios de la función profesoral, las modalidades de relación de éstos con la universidad, su dedicación, actividades alrededor de los ejes misionales de la universidad, sus derechos, deberes y prohibiciones, la carrera profesoral, los estímulos docentes, entre otros aspectos inherentes a la labor profesoral en la Universidad: “El profesor es la persona nombrada o contratada como tal para desarrollar actividades de investigación, docencia, extensión y administración académica, las cuales constituyen la función profesoral. Es un servidor público comprometido con el
conocimiento y con la solución de los problemas sociales que, con criterios de excelencia académica y en el marco de la autonomía universitaria, participa en la prestación de un servicio público, cultural, inherente a la finalidad social del Estado” (Artículo 2).

3. El Estatuto del Profesor de Cátedra y ocasional: es la norma jurídica universitaria en la que el Consejo Superior, a través del Acuerdo Superior 253 del 18 de febrero de 2003, regula las relaciones entre el profesor de cátedra y ocasional, y la Universidad: contratación, categorías, remuneraciones, derechos, deberes, así como sus funciones, evaluación, prohibiciones y sanciones. De esta norma interesa destacar dos definiciones contempladas en el artículo 2: en primer lugar, “El profesor de cátedra es una persona natural, contratada para laborar un determinado número de horas por período académico, para desempeñar labores de docencia en pregrado, en posgrado, en investigación, o en extensión, según las necesidades del servicio. No es empleado público ni pertenece a la carrera profesoral, sino un servidor público contratado cuya relación con la Universidad se regirá por el presente estatuto.” En segundo lugar, “El profesor Ocasional es aquel que, con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, es requerido transitoriamente por la Universidad para un período inferior a un (1) año. No es empleado público ni pertenece a la carrera profesoral, sino un servidor público contratado cuya relación con la Universidad se regirá por el presente estatuto y por las estipulaciones especiales contenidas en el contrato” (Cf. Artículo 31).

4. El Estatuto del Personal Administrativo: es creado mediante Acuerdo Superior 055 de 1983 y en él se nombran la moralidad, la eficiencia y la lealtad como funciones y principios básicos de los servidores de la Universidad; además se contemplan, entre otros asuntos, la noción de empleo, la planta de cargos, el ingreso y promoción del personal, los deberes, derechos y prohibiciones de los empleados, así como el conjunto general de disposiciones propios de este tipo de estatuto. Allí, la Universidad define por empleo: “El conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidos por la Constitución, la ley, el
reglamento, o asignados por autoridad competente, para satisfacer necesidades permanentes de la administración de la Universidad y que deben ser atendidas por una persona natural” (Artículo 5).

5. El Estatuto de Carrera Administrativa del Personal no Docente: creado por el Acuerdo Superior 230 del 5 de agosto de 2002, contiene la definición, principios y campos de aplicación de la carrera administrativa, la vinculación a empleos de carrera, el registro de la carrera administrativa, el retiro del servicio, la comisión de carrera administrativa y algunas disposiciones transitorias. En este estatuto se define la carrera administrativa como: “Un sistema técnico de administración de personal, que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración dentro de la Universidad Pública, y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio en la Universidad, para la capacitación, para la estabilidad en los empleos y para la posibilidad de ascenso”. (Título I. Artículo 1).

6. El Reglamento Estudiantil y normas académicas de pregrado: expedidos mediante acuerdo 1 de 1981 del Consejo Superior de la Universidad de Antioquia en uso de atribuciones legales que se remontan al Decreto extraordinario 80 de 1980 (caracterizado en el apartado 2 del presente trabajo a manera de antecedente normativo de la Ley 30 de 1992). De allí que entre los principios generales de la Universidad, este reglamento reconozca a la docencia y la investigación como funciones esenciales de la misma, en contraste con el valor que cobra la extensión tanto en el nivel normativo nacional como en el estatuto general universitario de la universidad expedido en 1994. Entre otras disposiciones, el artículo 20 del reglamento estudiantil define al estudiante de pregrado como: “la persona que posee matrícula vigente en cualquiera de los programas académicos que ofrece la Universidad en este nivel”.

7. El Estatuto General de Contratación: Adoptado mediante acuerdo superior 095 del 21 de octubre de 1996, contempla el régimen contractual de la Universidad: disposiciones
generales, principios de la contratación, la definición de contrato universitario, la nulidad, la responsabilidad contractual, la liquidación de contratos y la solución a controversias contractuales, entre otras disposiciones varias asociadas al tema. Por iniciativa del Rector, el Consejo Superior es el encargado de expedir esta norma, en virtud de los artículos 7, 33, 117 y s.s del Estatuto General Universitario.

Como se nota en esta síntesis, la estructura formal del gobierno de la Universidad discrimina taxativamente el lugar de las autoridades académicas y administrativas como la base y, a la vez, el centro del gobierno de la universidad. Estudiantes, profesores, empleados, con sus deberes y derechos, constituyen el conjunto general de los sujetos del gobierno.

En aras de ahondar en ese primer plano de las autoridades académicas que, desde la normativa institucional, delimita la función de gobernar, se abordarán las disposiciones del Estatuto General como la norma rectora de la Universidad de Antioquia en términos de su misión, principios filosóficos, naturaleza jurídica y objetivos. La revisión a la forma como se define, explícita o implícitamente, la estructura formal del gobierno de la Universidad de Antioquia desde su aparato normativo, ubica al estatuto general universitario como un objeto propio de análisis.

1.2 El gobierno de la universidad: lo que dicen las normas

Dos asuntos de carácter normativo y constitucional se destacan en el Estatuto General Universitario desde las primeras líneas del Acuerdo Superior que lo contiene: la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución y la facultad legal que le confiere la Ley 30 de 1992. De entrada, autonomía y facultad legal se vuelven elementos centrales que le permiten a la Universidad de Antioquia no sólo emitir sus
propias normas, sino proponer un tipo particular de estructura de gobierno que, si bien encuentra límites en la Ley, puede ser diseñada con una independencia relativa.

En lo relacionado con su misión, dicha autonomía y facultad legal se concretan en una serie de principios que podemos considerar determinantes frente a la forma de gobierno que adopta la universidad: el carácter de institución estatal; las actividades de docencia, investigación y extensión; la formación de profesionales e individuos autónomos; la promoción del cambio y el avance de la sociedad, y el reconocimiento de la igualdad o la exigencia de trato igualitario a quienes cumplen con los requisitos de ingreso a la universidad. En síntesis un conjunto de principios democráticos que orientan los objetivos y las acciones de la universidad como espacio para el ejercicio del derecho a la educación. La democracia, en consonancia con la autonomía, se erige como principio misional de la Universidad: “La Universidad tiene un carácter democrático y pluralista, por lo cual no limita ni restringe los derechos, libertades y oportunidades por consideraciones sociales, económicas, políticas, ideológicas, de raza, sexo o credo. Está siempre abierta a quienes en igualdad de oportunidades demuestren tener las capacidades requeridas y cumplir las condiciones académicas y administrativas exigidas.” (Artículo 5. Igualdad).

No obstante, más allá de las funciones misionales, es la naturaleza jurídica la que hace de la Universidad un ente que encuentra en la autonomía la posibilidad de determinar sus normas y disposiciones en su calidad de ente universitario con régimen especial: “Goza de personería jurídica, autonomías académica, administrativa, financiera y presupuestal, y gobierno, rentas y patrimonio propios e independientes; se rige por la Constitución Política, la Ley 30 de 1992, las demás disposiciones que le sean aplicables de acuerdo con su régimen especial, y las normas internas dictadas en ejercicio de su autonomía” (Artículo 1. Naturaleza Jurídica). Si bien la autonomía es el factor determinante para acercarse a la forma como se concibe el gobierno de la universidad desde sus normas, el carácter de ente con régimen especial es el que, desde una dimensión jurídica y política, orienta la
pregunta por el tipo de gobierno de una institución cuyo carácter académico la distingue y constituye. Por eso tiene sentido esta pregunta: ¿en el caso de la Universidad de Antioquia, qué tanto peso tiene el carácter académico como “definidor” de esa condición especial de la que hablamos?

El título segundo del Estatuto General, consagrado al gobierno de la universidad, puede orientar una parte de la respuesta a este interrogante. Allí se indican cuáles son los órganos de gobierno de la Universidad como ente especial y autónomo: “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, ejercen el gobierno de la Universidad”.

De acuerdo con esto, el régimen del gobierno de la universidad se configura con base en instancias y figuras de representación asociadas a la labor académica y misional de la misma. Sin embargo, un análisis semejante al que fue desarrollado con respecto a la composición de los órganos de dirección de la Universidad contemplados en la Ley 30 de 1992, puede brindar elementos para la comprensión de las acciones y toma de decisiones de dicha estructura formal. Así, posteriormente, se puede hacer un acercamiento a esas otras formas de poder que disputan y a la vez complementan o moldean la dinámica política de la Universidad.

Entonces, en relación con la estructura de autoridades del gobierno y su consonancia con el régimen especial de la universidad, llaman la atención los siguientes elementos:

En primer lugar, la estructura de composición del Consejo Superior Universitario, máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad. Si bien esa estructura da cuenta del régimen académico al tener entre sus miembros al ministro de educación nacional o su
delegado, un decano como representante de las directivas académicas, un representante de los profesores y otro de los estudiantes, allí también se reflejan otro tipo de intereses que se concretan en la figura del gobernador, el representante del presidente, el representante del sector productivo y, según el caso, el rector. Este último, de acuerdo con el Estatuto, se contempla como un actor de procedencia académica, pero puede ser también un actor con una función predominantemente administrativa y ejecutiva. En casos como el del representante de los decanos en el Consejo Superior, es importante señalar que el Estatuto General los concibe como representantes del rector ante los consejos de facultad, escuela o instituto de la Universidad.

Esta múltiple confluencia de actores y, en parte, motivaciones de diferente naturaleza asociadas al ejercicio de la autoridad universitaria, puede asociarse —desde la misma disposición normativa nacional— con las posibles variaciones y cambios que ha vivido la Universidad en los últimos años, en lo que se refiere al lugar de la academia. De igual forma, en relación con la normativa nacional, se destaca una estructura de representación restringida desde perspectivas que demandan no sólo representación sino una mayor participación de los estamentos universitarios en los asuntos que les atañen. Igualmente, esa estructura da cuenta de las decisiones que desde el diseño institucional ha adoptado la Universidad cuando de la definición de su gobierno se trata. Dicha primacía del gobierno representativo —con participación restringida— orienta también los mecanismos contemplados para la elección de autoridades, así como el establecimiento de periodos para los representantes elegidos.

Un asunto en particular se destaca en el artículo 30 del Estatuto General dedicado a los impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros del Consejo Superior, cuando se contemplan como equivalentes, o como posibilidades igualmente alternativas, las funciones de representación y delegación: “Los miembros del Consejo Superior, en tal condición, así se llamen representantes o delegados, están en la
obligación de actuar y decidir en beneficio de la Universidad de Antioquia y en función exclusiva del bienestar y del progreso de la misma”. Este elemento, en escenarios de coyuntura política como los que frecuentemente vive la universidad, plantea interrogantes sobre la función de delegación como una acción de naturaleza diferente a la de representación, y sobre las restricciones que impone la segunda cuando se trata de incidir o participar en escenarios de toma de decisiones sobre la Universidad. A propósito de la delegación, pero en el sentido de la transferencia de competencias propias de un órgano a otro, el régimen universitario ha recibido frecuentemente críticas en cuanto se presenta delegación de funciones del Consejo Superior o del Consejo Académico al Rector. Los cuestionamientos se sintetizan en el efecto de concentración de funciones ejecutivas que aquellas prácticas implican.

De otro lado, es claro que la misión, así como el gobierno de la universidad, tienen en la condición de ente académico con régimen especial el deber de constituir una forma de orientar sus acciones y determinaciones de una manera diferente a aquellas cuyo régimen se funda en finalidades distintas. Uno de los problemas en las actuaciones del gobierno emerge cuando dicho régimen especial desplaza lo académico por lo netamente administrativo y más aún cuando lo académico se desplaza por intereses privados que benefician a actores internos o externos a la Universidad. En la Universidad la primera circunstancia se ejemplifica en los eventos asociados a la transformación organizacional (la labor y la discusión técnica y administrativa supedita lo académico como eje central de la institución), mientras que la segunda en problemas como el de la reelección del rector (se evidencia el fuerte peso que tienen los actores externos a la universidad, que no son propiamente académicos).

Sin duda lo académico como eje central del régimen especial se ha ido transformando y reemplazando en razón de objetivos y actores específicos. De ahí que la estructura formal del gobierno, en ocasiones, no responda en su forma de funcionamiento a lo que dicho
carácter académico especial contempla en el Estatuto General. Algunos elementos resultantes de la anterior descripción, empiezan a esbozarse en esta investigación como elementos de análisis y problematización de lo que la normativa general universitaria reconoce como estructura de gobierno de la Universidad de Antioquia:

- La pugna o contradicción de los principios al momento de establecer prioridades en términos de su prevalencia, por ejemplo: excelencia académica vs. igualdad (la distribución de los recursos de investigación), docencia vs. asociación (el problema del aumento de profesores de cátedra y sus límites al momento de participar en la toma de decisiones).
- La reducción del gobierno de la universidad a sus autoridades: el gobierno entendido apenas como conjunto de autoridades conduce a interrogar otras formas y dimensiones no formales del gobierno universitario.
- La primacía y continuidad de la estructura representativa del gobierno: la estructura representativa supone la participación, pero esta presenta restricciones o es insuficiente frente a las demandas de democracia universitaria provenientes de múltiples sectores de la comunidad universitaria. Esto conduce a la idea reiterativa de que existen las instancias de representación en los órganos del gobierno (la estudiantil por ejemplo), y que la decisión de ejercerla no es un asunto discrecional de los estamentos. Esta estructura representativa, al suponer la participación pura y directa, pareciera eximir a la estructura formal del gobierno de la universidad de crear otros espacios para el diálogo, la negociación o la deliberación.
- La forma de composición de las autoridades del gobierno formal: se repite lo mismo que en el marco de lo analizado en la Ley 30. La presencia de actores externos o con intereses diferentes al académico, pero que sin embargo determinan el propio alcance de ese carácter esencial de la universidad o lo
modulan, podría conducir a una cierta lógica heteronómica que compromete la autonomía universitaria.

- Los mecanismos de elección de las autoridades del gobierno de la Universidad al estar “atados” a la dinámica representativa se reducen a instancias de participación formal que se perciben también como restringidos e insuficientes. Las restricciones de los profesores de cátedra al momento de unas elecciones de rector, por ejemplo, darían cuenta de ello: tratándose de un conjunto bastante amplio de profesores y viendo limitada la posibilidad de ejercer un derecho que se considera legítimo, éstos sienten restringido su poder de participación y con ello la posibilidad de ser representados. Quien no puede elegir a quien lo gobierna, puede fácilmente, de hecho, actuar como sujeto no gobernado, o no reconocer la autoridad y legitimidad del gobernante.

- La excesiva importancia que se le confiere a la figura del rector. Aquí se muestra también, como en el caso del ejecutivo nacional, una centralidad importante del rector –o de la rectoría—, como el actor o la instancia más visible del gobierno. Esto también da cuenta de la forma como se jerarquizan las autoridades del gobierno y de una cierta carencia de horizontalidad y paridad política.

En términos formales se puede entender por el gobierno de la Universidad de Antioquia, el ejercicio de funciones orientadas al cumplimiento de normas. El gobierno de la universidad desde su estructura formal se entiende como las acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos, principios y funciones misionales de la universidad por parte de autoridades contempladas en la normativa universitaria como encargadas y responsables de las mismas.

La estructura del gobierno, eminentemente representativa, implica restricciones y genera una dicotomía gobernantes-gobernados que plantea problemas sustantivos al gobierno de
la Universidad en términos del antagonismo que puede generarse entre las partes. Con base en ello se formulan las siguientes preguntas:

¿Qué sucede cuando el gobierno para ser gobierno se aparta voluntaria o involuntariamente de las normas?

¿Qué sucede cuando la norma invocada en el ejercicio de gobernar está orientada por motivaciones externas o ajenas a la universidad y sus estamentos?

¿Qué pasa cuando se cuestiona la idea de que gobernar no es sólo normar?

¿Qué pasa en el gobierno cuando las normas y sus disposiciones son cuestionadas por otros que las perciben como inconvenientes, ilegales o injustas?

¿Qué pasa cuando se proponen otras formas de gobierno que se apartan de la normativa universitaria actual y, por tanto, de la forma de gobierno que actualmente asume la universidad?
Fuente: Elaboración propia. Para mejor visualización clic aquí
2. Elementos de caracterización de la estructura formal del gobierno universitario

Caracterizar el gobierno universitario de la Universidad de Antioquia implica, según lo propuesto por esta investigación, conocer su estructura formal; es decir, los elementos formales de su diseño institucional. Es en este sentido que este acápite tiene la intención de describir los aspectos constitutivos de la naturaleza de la Universidad de Antioquia, tales como su misión, autonomía y sus estamentos.

2.1 Misión de la Universidad

El Estatuto General de la Universidad de Antioquia establece como misión el desarrollo de la educación como servicio público estatal, mediante actividades de docencia, extensión e investigación. Conforme a su misión, ese servicio se sustenta en la excelencia académica, la responsabilidad social y la ética, y con fundamento en la libertad de enseñanza, aprendizaje, cátedra e investigación, es decir, a partir de la autonomía universitaria que hace posible la apertura a todas las corrientes de pensamiento, lo que a su vez enriquece la generación de conocimiento. Además, la formación que presta la Universidad se manifiesta a través de programas de pregrado y posgrado ofrecidos a personas idóneas, responsables, con juicio y comprometidos con la búsqueda de soluciones a problemas regionales y nacionales; de ahí que la Universidad busque influir en la vida social y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones. Por último, conforme a su misión, la Universidad se concibe a sí misma como estimuladora del trabajo colectivo y creativo, así como facilitadora del acceso a la educación superior en condiciones de igualdad.

Si bien la misión de la Universidad fue incorporada en el Estatuto General de 1994, con la llegada de cambios institucionales posteriores esa misión necesariamente se ha visto
modificada, tal como puede advertirse en los ejercicios de planeación y de prospección que ha emprendido la Universidad. A continuación se adelanta una rápida reseña de esos ejercicios desde 1995.

El Plan de Desarrollo 1995-2005, La universidad para un nuevo siglo de las luces, acogió la misión expuesta en el Estatuto General aunque de manera mucho más sintética. Si bien se mantienen los elementos esenciales, se aprecian diferencias sutiles en cuanto a la concepción de la Universidad en la sociedad, ejemplo de ello lo constituye la segunda parte de la misión:

Este centro de creación y difusión del conocimiento está profundamente penetrado de una cultura científica, artística y humanística; promueve una concepción universal de sociedad; coadyuva a buscar el progreso y los soluciones a los problemas de la comunidad regional, nacional e internacional, y vela por la creación de estrategias pedagógicas para el desarrollo de la inteligencia y la creatividad, orientados al mejoramiento de la vida, al respeto a la dignidad del hombre y a la armonía de éste con la naturaleza (Plan de Desarrollo 1995-2005, p. 29).

En el Plan de Desarrollo 2006-2016, Una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país, la enunciación de la misión de la Universidad de Antioquia se reduce en comparación con la expuesta en el Estatuto General, aunque se mantienen sus elementos esenciales: la naturaleza pública y el ejercicio de su autonomía para la prestación del servicio de educación superior con calidad; la formación integral y la generación de conocimiento.

Somos una universidad pública que en ejercicio pleno de su autonomía se compromete con la formación integral del talento humano, con criterios de excelencia, la generación y difusión del conocimiento en los diversos campos del saber y la preservación y revitalización del patrimonio cultural (Plan de Desarrollo 2006-2016, p. 19 y Plan de Acción 2012-2015, p. 15).

No se reiteran en ese plan elementos como la calidad, la equidad, la responsabilidad social, la apertura a todas las corrientes de pensamiento y las cualidades de los
estudiantes a formar. Un aspecto importante a resaltar de este Plan, es su contundente y ambiciosa visión:

En el año 2016, seremos la principal universidad de investigación del país y una de las mejores de América Latina, con pregrados y posgrados de excelencia académica internacional, líderes en el aporte a la transformación socioeconómica del país, y un auténtico escenario de la diversidad y el diálogo intercultural, en el marco del respeto por el pluralismo y el ambiente (Plan de Desarrollo 2006-2016, p. 19).

La presión por ser la principal universidad de investigación del país, obliga a que los esfuerzos universitarios estén alineados hacia el logro de esta meta, y a que se diseñen y ejecuten cambios significativos para que los procesos investigativos y académicos se hagan eficientes. Decisiones y acciones como la revisión y actualización de normativas universitarias (reglamentos, convocatorias de investigación, medición de grupos, autoevaluaciones, entre otros) se han implementado a lo largo de la década para afianzar la investigación en la universidad, o mejor dicho, para lograr aquella universidad investigadora.

Este se evidencia con mayor énfasis en el Plan de Acción 2012-2015 Una universidad de calidad, comprometida en la construcción de una sociedad equitativa, solidaria y educada. Simultáneamente con aquella misión orientada al desarrollo regional y nacional incluyente a partir de la mejora en la educación y el desarrollo científico y tecnológico, y en concordancia con lo planteado para la década, la Universidad de Antioquia asume el reto de afianzar la calidad de la educación. La alineación de los objetivos, estrategias y metas, coherententes con el Plan de Desarrollo, toma cuerpo en el proceso de transformación organizacional cuyo Mapa estratégico:

Posibilita clarificar y traducir la Misión, la Visión y los temas estratégicos institucionales en un conjunto articulado de objetivos que proporcionan una mirada global de los resultados que espera alcanzar la institución y, en función de estos, es posible focalizar esfuerzos y recursos para garantizar integralidad en la planeación y alineación de las diferentes instancias administrativas y académicas universitarias. En esta medida, posibilita que la
estrategia institucional se constituya en la agenda de trabajo para todos los agentes universitarios (Plan de Acción 2012-2015, p. 21).

Para 1997, con la creación del Estatuto Básico de Extensión, se desarrolla de una manera amplia y detallada lo expuesto inicialmente en el Estatuto General de la Universidad en relación con el eje misional de extensión, el cual se ocupa de las relaciones de la Universidad con la sociedad y se materializa en la realización permanente de: “actividades artísticas, científicas, técnicas y tecnológicas, de consultorías, asesorías e interventorías, y de programas destinados a la difusión de las artes, los conocimientos y al intercambio de experiencias y de apoyo financiero a la tarea universitaria” (Estatuto General, artículo 15).

Este Estatuto Básico de Extensión asume una misión de la extensión universitaria, sustentada a su vez en la misión general. Particularmente la extensión busca “propiciar y mantener la relación de la Universidad con su entorno cultural. En la cultura se integran las artes, las letras, las ciencias, las tecnologías, las prácticas cotidianas, las formas institucionales, y las prácticas simbólicas e imaginarias” (Acuerdo Superior 124, artículo 1).

Junto con el Estatuto Básico de Extensión, también en 1997 se expide el Acuerdo Superior 125 de 1997 por medio del cual se adoptan las políticas de extensión de la Universidad de Antioquia. Estas políticas establecen la extensión como un proyecto académico, con lo que se pretende la articulación de los tres ejes misionales enmarcados en los criterios de calidad y excelencia académica, de manera que la generación y divulgación de conocimiento se irradie hacia las actividades de extensión, las cuales además deben ser pertinentes para la solución de problemas sociales.

La Universidad buscará consolidar su presencia en los distintos sectores sociales de tal manera que el conocimiento sea socialmente útil, y contribuya a los avances científico, técnico y cultural de la región y del País.

Es preciso recurrir a diferentes estrategias que faciliten la difusión del conocimiento para incidir en el mejoramiento social, en el económico, y en la calidad de vida de los individuos (Acuerdo Superior 125, artículo 3).
El tema de la pertinencia es clave para entender las acciones que emprende la Universidad a través de la extensión, criterio a partir del cual se proponen las políticas que regularían las relaciones Universidad-sociedad. La pertinencia se presenta como la capacidad para identificar problemas sociales reales, de manera que se genere conocimiento que contribuya a su solución; es también la vía para proponer las relaciones con los distintos actores sociales y, finalmente, es esta relación con la sociedad la que se beneficiará con las funciones docente e investigativa (Cf. Acuerdo Superior 125, artículo 4).

Una función adicional que aparece como resultado del principio de *responsabilidad social* establecido en la misión universitaria es la extensión solidaria, la cual prioriza la atención a los sectores más vulnerables de la sociedad. Otro elemento a resaltar, es la diferenciación que las políticas de extensión hacen del sector productivo, pues las relaciones con este actor se establecen en el marco del Programa de Gestión Tecnológica (PGT), como una “estrategia esencial para hacer útil el conocimiento y posibilitar el desarrollo científico-tecnológico” (Acuerdo Superior 125, artículo 11).

La Universidad, por su parte, aplicará su potencial en ciencia y tecnología según los desarrollos de los grupos científicos y los recursos materiales con que cuenta en las distintas dependencias, en términos de la productividad y del desarrollo de la industria; generará en la comunidad una actitud constructiva frente a esta relación; y la hará partícipe de estas experiencias como objetivo fundamental de su proceso de formación, de tal manera que reconozca la relación existente entre el conocimiento científico, la innovación tecnológica y el desarrollo productivo (Acuerdo Superior 125, artículo 11).

De otra parte, el *Plan Estratégico de Regionalización de la Universidad de Antioquia 2002-2012* \(^{41}\) —inicialmente uno de los programas de la política de extensión—, enuncia una misión universitaria en la que los elementos de docencia, investigación y extensión permiten ofrecer servicio público de educación de manera que contribuya a la

---

\(^{41}\) Este programa tiene como objetivos: “contribuir al desarrollo armónico e integral de las regiones, traducido en el mejoramiento de la calidad de las diferentes esferas de la vida ciudadana; convertir cada sede regional de la Universidad en un dinamizador social, cultural y artístico; y permitir el acceso a la educación superior de personas que habitan en las diferentes regiones distantes de la capital del Departamento de Antioquia” (Acuerdo Superior 125, artículo 31).
comprensión y solución de los problemas en las regiones. Retoma además los elementos asociados a los proyectos de vida de las comunidades, la identidad cultural, la formación integral de los estudiantes y, por supuesto, la pertinencia. Asimismo, se enuncian las alianzas estratégicas que estén en consonancia con las dinámicas de cada una de las subregiones.

Finalmente, el Plan de Cultura 2006-2016 *La cultura: fundamento de una universidad pertinente*, asume una misión universitaria “fiel a la misión institucional”; prioriza los aspectos asociados a la cultura, e incluye elementos inéditos hasta entonces referidos a “un sistema de comunicaciones que favorece la construcción de opinión pública y de sentidos compartidos” (Plan de Cultura, 2006, p. 65).

### 2.2 Autonomía universitaria

La autonomía universitaria es el pilar sobre el cual se fundamenta la naturaleza de la Universidad de Antioquia y sus tres ejes misionales. La normativa colombiana reconoce la autonomía universitaria como:

 [...] el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional (Ley 30, art. 28). 42

El presente acápite expone los elementos más significativos de la autonomía universitaria de la Universidad de Antioquia, teniendo en cuenta que como universidad pública

---

desarrolla su misión bajo un régimen especial y sujeta al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

2.2.1 Autonomía para configurar un gobierno propio

- El derecho a darse y modificar sus estatutos

La normativa universitaria se remonta al siglo XIX, cuando la Universidad de Antioquia fue creada como institución de educación superior mediante la Ley 71 de 1878 del extinguido Estado Soberano de Antioquia, y su personería jurídica fue expedida conforme a la Ley 153 de 1887. Esta última, fue aprobada por el Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

A partir de 1994 con la expedición del Estatuto General, Acuerdo Superior 1, se fortalece la normatividad de la Universidad de Antioquia mediante su organización en normas rectoras o de mayor jerarquía (estatutos) y normas instrumentales o reglamentarias, las cuales soportan y regulan el funcionamiento de la Universidad.

En la década de 1990 la universidad expidió, además del Estatuto General, el Estatuto Profesoral, el Estatuto General de Contratación, los estatutos de Carrera Administrativa del Personal no Docente y el Estatuto del Profesor de Cátedra. Por su parte, el Reglamento Estudiantil y el del Personal Administrativo se habían expedido en la década de 1980. Las normas generales pueden sufrir modificaciones en la medida que el contexto político, social y normativo del país cambie, o debido a la subordinación de la normativa universitaria con respecto a la nacional y a la Constitución Política. Un ejemplo de ello es el Estatuto General de Contratación, el cual ha sido objeto de numerosas modificaciones.

La normativa universitaria es expedida por sus órganos de gobierno y, por su prevalencia jerárquica, sobresalen el Consejo Superior Universitario y el Consejo Académico. Sus actos
típicos se denominan Acuerdos Superiores y Acuerdos Académicos, mientras que los actos de carácter particular se denominan Resoluciones Superiores y Resoluciones Académicas, respectivamente: “Los Acuerdos se adoptan mediante dos debates realizados en días diferentes. Para la aprobación y modificación de los Estatutos del Profesor y del Personal Administrativo, y del Reglamento Estudiantil se requieren por lo menos cinco votos favorables, y los debates se realizan con un intervalo mínimo de un mes” (Estatuto General, artículo 63).

Asimismo, el Rector expide resoluciones rectorales, normas y actores administrativos de carácter instrumental que le permiten dirigir el funcionamiento general de la Universidad y desarrollar su gestión; también le permiten cumplir y ejecutar los estatutos universitarios, reglamentos y demás decisiones del Consejo Superior Universitario y del Consejo Académico (Estatuto General, artículo 63).

La potestad de formular normas hace parte del ejercicio de la autonomía universitaria. En este sentido, no se reconocen grandes problemas o limitaciones de esta autonomía por parte del gobierno nacional o departamental.

- **Designar sus autoridades académicas y administrativas**

Tal como lo establece el Estatuto General en su título segundo sobre *El Gobierno de la Universidad*, las autoridades de la Universidad de Antioquia conforman sus órganos de gobierno. La máxima autoridad académica de la Universidad de Antioquia es el Consejo Superior...
Académico. Está integrado por el Rector, quien lo preside, los Vicerrectores (de Investigación, de Docencia, de Extensión, y Administrativo), los Decanos de Facultad, un representante de los estudiantes\(^{45}\) y, a partir de 2009 con modificación introducida por el Acuerdo Superior 366 de 2009, un representante de los profesores\(^{46}\).

Quienes tienen asiento en el Consejo Académico son a su vez designados en sus propios cargos de la siguiente manera: el Rector es elegido por el Consejo Superior Universitario de los candidatos presentados por la Corporación y el personal universitario (Estatuto General, artículo 33. Los vicerrectores son nombrados por el Rector, y los Decanos de Facultad son elegidos por el Consejo Superior Universitario, escogidos de candidatos presentados por el Rector, los profesores, los estudiantes, y los egresados de la respectiva Facultad (Estatuto General, artículo 33). En lo referido a los representantes de los estudiantes y profesores, estos son elegidos por sus respectivos estamentos en las condiciones que lo establece el Estatuto General.

El Consejo Académico, como máxima autoridad académica, tiene entre sus funciones:

- a. Decidir sobre el desarrollo académico de la Institución, especialmente en cuanto a programas de investigación, de docencia y de extensión.
- b. Adoptar las políticas académicas referentes al profesorado y al estudiantado.
- c. Aprobar la creación, fusión, suspensión y supresión de programas académicos, y elaborar las directrices para el efecto [...].
- f. Establecer políticas para la definición del plan de trabajo de los profesores en relación con la investigación, la docencia directa, la extensión y la administración académica que deban cumplir los de dedicación exclusiva, de tiempo completo y de medio tiempo [...].
- h. Fijar los cupos para la admisión de aspirantes a los programas de posgrado de la Universidad [...] (Estatuto General, artículo 37).

---

\(^{45}\) Elegido por los representantes estudiantiles ante los Consejos de Facultad, para un período de dos años (Estatuto General, artículo 34, literal e).

\(^{46}\) Elegido por votación universal y secreta de los profesores vinculados, ocasionales, con dedicación exclusiva, de tiempo completo y de medio tiempo, y por mayoría simple de votos, para un periodo de dos años. Serán candidatos en dicha elección los representantes profesionales ante los consejos asesores de las facultades, escuelas e institutos de la Universidad (Estatuto General, artículo 34, literal d).
Ante el conjunto de decisiones académicas que pasa por el Consejo Académico, es necesario analizar su origen y composición: todos sus miembros pertenecen a la comunidad universitaria, sin embargo, de los 21 miembros que incluyen al Secretario General de la Universidad, cinco pertenecen a la alta dirección (Rector y Vicerrectores). Actualmente no existe un representante de los estudiantes ante este órgano. Asisten como invitados al Consejo otras 15 personas (con voz, pero sin voto), entre las cuales están los directores de escuelas e institutos (con excepción del Instituto de Estudios Políticos) el Vicerrector General, los directores de posgrados, regionalización, comunicaciones, oficina jurídica, bienestar universitario, relaciones internacionales y desarrollo institucional; asimismo, asiste el Jefe de Auditoría Interna. Considerando que los decanos de facultad ejercen un cargo directivo, ese Concejo tendría un carácter predominantemente administrativo y menos académico en sentido estricto; además el carácter de invitados que tienen los directores de escuelas e institutos, permitiría pensar que en decisiones académicas se dejan por fuera algunos actores que tienen a su cargo funciones de docencia, investigación y extensión.

2.2.2 Autonomía académica

- **Crear, organizar y desarrollar sus programas académicos y otorgar los títulos correspondientes**

La Universidad de Antioquia es autónoma en la creación, organización y desarrollo de sus programas académicos de pregrado y posgrado. Para el período 1995-2005 se propuso la incorporación de programas de educación por ciclos, se amplió la oferta de programas de especialización y el rediseño de los sistemas de admisión a los diferentes programas. Todo ello acompañado de la modernización de metodologías de enseñanza, el incremento de la productividad académica, la revisión de los currículos y el diseño de un sistema de evaluación permanente de la calidad de los programas de pregrado inicialmente.
Además, se impulsa el diseño de un nuevo sistema de evaluación de los profesores basado en criterios de calidad de la docencia. Como uno de los sectores estratégicos, se propone también el desarrollo científico-tecnológico, humanístico, cultural y artístico, el fortalecimiento el pregrado, la investigación y los posgrados a través de estrategias orientadas a la formación especializada del cuerpo docente, la renovación y el relevo generacional de la planta profesoral. Para ello, la Universidad facilita la permanente capacitación y el intercambio de profesores con otras universidades, la realización de doctorados y el establecimiento de incentivos “laborales y académicos que permitan el acceso de los estudiantes y jóvenes más brillantes” (Plan de Desarrollo 1995-2005, p. 21).

Una de las reformas más importantes del período en mención tiene que ver con la reducción de la duración de algunos pregrados según los estándares internacionales y los lineamientos de organismos internacionales. De igual manera, los estudiantes de pregrado son vinculados a los proyectos de investigación, potenciando la universidad investigadora que se empezaba a perfilar. De hecho, se proponen varias estrategias para fomentar la investigación en la Universidad:

En primer lugar, la consolidación de líneas de investigación en las áreas claves de la ciencia, la cultura y del desarrollo nacional, por ejemplo, el estudio de la biodiversidad colombiana (Cf. Plan de Desarrollo 1995-2005). En segundo lugar, el incremento en la presentación del número de proyectos de investigación a los programas nacionales de ciencia y tecnología de Colciencias. En tercer lugar, la promoción de becas doctorales para la formación de investigadores ofertada por Colciencias, así como la participación en convocatorias para el estímulo a investigadores. En cuarto lugar, la vinculación de investigadores extranjeros y colombianos para trabajar en los diferentes centros de investigación de la Universidad, estimulando la cooperación científica, la cual incluye pasantías de investigadores en el sector productivo y en organismos estatales. En quinto
lugar, el reforzamiento de sistema universitario de investigación en el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, mediante la institucionalización de los grupos de investigación de la Universidad. En sexto lugar, el fortalecimiento sistemático del apoyo a investigadores en la presentación de resultados, publicación y participación en eventos científicos nacionales e internacionales y, finalmente, el establecimiento de un nuevo sistema universitario de posgrados, preferentemente resultado de investigaciones.

Los cambios más importantes de la Universidad de Antioquia en el marco de la autonomía académica están relacionados con: la creación y ampliación de la oferta de programas de pregrado y posgrado para la regionalización de la educación en Antioquia y el desarrollo de programas de pregrado y posgrado, fundamentados en la pertinencia social y regional. Ambos cambios obedecen a la combinación de lineamientos externos provenientes de las políticas delineadas desde organismos internacionales como el Banco Mundial y la UNESCO, así como del nuevo modelo de desarrollo para el Departamento, perfilado en el Plan Estratégico de Antioquia. Finalmente, el impulso de los programas regionalizados aprovecha los recursos e incentivos generados por el gobierno nacional, los cuales responden a estudios previos sobre la pertinencia según las necesidades y potencialidades de las regiones, pero siguen generando dudas con respecto a su verdadero impacto.

En el Plan de Desarrollo Institucional 2006-2016, se propone el fortalecimiento y la diversificación de los programas académicos de pregrado, se establecen metas para “reformar el 100% de los programas académicos de pregrado hacia currículos flexibles, y orientar hacia la doble titulación interna los que se consideren pertinentes” (p. 84). Inclusive en el Plan de Acción Institucional 2006-2009, la Universidad de Antioquia se propone el mejoramiento del acceso y permanencia a través del incremento de la cobertura en las subregiones. Se proyecta entonces, por ejemplo, la “Facultad de Ciencias del Mar en Turbo, construyendo y desarrollando el Instituto de la Biodiversidad en Apartadó y construyendo dos sedes alternas en Occidente y Oriente” (p. 84).
En términos generales, la creación de los programas de pregrado y posgrado ofrecidos por la Universidad no genera mayores problemas de autonomía, pese a las comprensibles “molestias” que suscitan las modificaciones en los planes de estudio, surgidas en el marco de la evaluación o de la acreditación.

- **Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales**

La Universidad es autónoma en la definición y organización de sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales y para ello toma decisiones y acciones conforme a su misión y estatutos. Dichas labores han sido consecuentes con lo planteado en los diferentes planes de desarrollo, los cuales se han inscrito en el contexto nacional, departamental y local. A su vez, han considerado las capacidades y acumulación de la institución en materia de conocimiento, infraestructura y recursos humanos.

En materia de investigación, la orientación y organización de las diferentes labores se hace a través del Sistema Universitario de Investigación (SUI) conformado en 2001 mediante el Acuerdo Superior 204 (Reglamento de Investigación). Según este Acuerdo, el SUI está integrado por los grupos de investigación, los centros de investigación, los consejos de facultad, los comités de área (ciencias sociales y humanas; ciencias exactas, ingeniería y economía; salud), el Comité para el Desarrollo de la Investigación (Codi), el Consejo Académico y el Consejo Superior Universitario.

Las labores formativas, académicas y docentes, por su parte, se organizan a partir de la actividad de instancias como el Consejo Académico y la Vicerrectoría de Docencia, y en el marco los estatutos profesionales, los reglamentos estudiantiles de pregrado y posgrado, así como la dirección de posgrados.

136
Adicionalmente, las labores culturales son organizadas por la Dirección de Bienestar Universitario. Aunque este aspecto no es un eje misional, esa función se considera esencial para la institución en tanto:

Para el logro del bienestar universitario la Institución estimula y apoya las iniciativas de estudiantes, de profesores, de empleados, de trabajadores y de jubilados, tendientes al desarrollo de sus múltiples intereses, en cuanto favorezcan su crecimiento humano y el de la misma Institución y ofrece, en las dependencias o desde la administración central, un conjunto de programas y actividades orientadas al desarrollo intelectual, psíquico, afectivo, académico, espiritual, social y físico de todos los miembros del personal universitario (Estatuto General, artículo 104).

El bienestar universitario está constituido por programas y servicios que se ofertan a la comunidad académica, entre los que se encuentran los créditos y seguros para los profesores y empleados, orientación y consejerías, atención médica, odontológica, de salud física y psicológica a estudiantes. Además, esta dirección se ocupa de la promoción y apoyo al deporte y a las actividades lúdicas, artísticas y culturales, y otras que se creen en atención a las demandas y necesidades de la población universitaria. También se provee de alimentación a estudiantes de bajos recursos como medida para prevenir y minimizar la deserción.

La política general de becas para aquellos estudiantes que cumplan con los criterios de excelencia académica y que no hayan sido sancionados disciplinariamente, es una de las más importantes en materia de bienestar universitario. La oferta de bienestar universitario en su mayoría es gratuita; sin embargo, la ampliación de cobertura de ese programa de becas y del servicio de alimentación de los estudiantes ha sido una constante demanda por parte de los estudiantes.

La gestión del bienestar universitario busca, entre otras cosas, elevar la calidad de vida de los miembros de la comunidad universitaria y consolidar los vínculos de pertenencia universitaria. Así, se apunta al cumplimiento de la misión universitaria y particularmente a
la responsabilidad social universitaria, al tiempo que se fortalece la interacción entre los individuos, grupos y organizaciones que hacen parte del personal universitario.

La Vicerrectoría de Extensión también aporta en la organización de las labores relacionadas con la cultura a través del diseño y desarrollo del Plan de Cultura 2006-2016 y de iniciativas que ha venido liderando como la Red de Cultura.

La Vicerrectoría de Extensión, en efecto, por medio de la División de Extensión Cultural, dio inició al “proceso de construcción de la Red de Cultura con miras a garantizar la formulación concertada de las políticas culturales universitarias. Para tal fin acompañó a las dependencias universitarias vinculadas a diversos procesos culturales, en la convocatoria y concertación con actores culturales institucionales, nacionales, regionales y locales, y con organizaciones, especialistas, consejeros departamentales, directores de casas de la cultura, entre otros” (Plan de Acción 2012-2015, p. ). Por eso, la Red fue concebida como un proceso encaminado a proponer, de manera consensuada y participativa, un marco para el desarrollo de las políticas culturales institucionales y un plan de desarrollo cultural para la Alma Máter.

- **Seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes**

La Universidad de Antioquia selecciona a sus profesores de manera directa y por concurso público de méritos. La selección directa de profesores —mediada por la consulta de un “banco de hojas de vida”— se aplica para profesores de cátedra u ocasionales (medio tiempo o tiempo completo) y las directrices de selección son establecidas por cada facultad o dependencia. Por su parte, la selección por concurso público de méritos es aplicada para la vinculación de profesores de planta, los requisitos para los aspirantes
varía en las distintas convocatorias. Los profesores vinculados considerados como empleados públicos y amparados por un régimen especial.

Si bien, la Universidad de Antioquia ejerce autonomía para la selección de sus profesores, la vinculación de estos como empleados públicos depende de la capacidad financiera que permita el gobierno departamental y nacional. En el marco de la consolidación del Programa de Regionalización, y particularmente del Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015 Antioquia la más educada, se insta a la Universidad para ampliar la planta profesoral de las sedes subregionales.47

De otra parte, en lo referido a la autonomía universitaria en materia de “admisión”, el procedimiento está reglamentado desde 1968 en el Acuerdo Académico 126. Con el transcurso del tiempo se han introducido modificaciones al régimen de admisión con el propósito de adecuarlo a las realidades y contexto nacional. En ese sentido, se han expedido los Acuerdos Académicos 164 del 8 de marzo de 2000, 216 del 24 de julio de 2002, y 234 del 25 de septiembre de 2002. Asimismo, en el Reglamento Estudiantil (capítulo III) de 1981, se establecen los parámetros para la admisión de los estudiantes nuevos, estos ingresan mediante la presentación y aprobación del examen de admisión.

En 2002, mediante Acuerdo Académico 236, el Consejo Académico de la Universidad de Antioquia unificó el régimen para los aspirantes nuevos a los programas de pregrado, de tal forma que se establecieron los requisitos para ingresar a la Universidad, ellos son:

47 Uno de los aspectos más sobresalientes de la autonomía para seleccionar profesores está asociado al acelerado incremento del número de profesores de cátedra comparado con las demás modalidades. Los problemas generados por este fenómeno suelen esgrimirse en los siguientes sentidos: i) la discrecionalidad por parte de las unidades académicas para seleccionar profesores, lo que para algunos puede vulnerar los criterios de calidad y pertinencia, en tanto pueden vincularse profesores con poca experiencia y baja formación. ii) La escasa interacción entre estudiantes y profesores, debido a que los profesores de cátedra son contratados por horas y no suelen tener oficinas en la Universidad para su permanencia por largo tiempo. iii) La baja remuneración de los profesores, lo que pone en riesgo la calidad de la formación. iv) La escasa participación de los profesores de cátedra en investigaciones, ya que casi siempre los términos de las convocatorias de investigación lo impide.
a. Ser bachiller
b. Haber presentado los Exámenes de Estado o sus asimilados
c. Presentar las pruebas diseñadas y aplicadas por la Universidad de Antioquia\(^{48}\)
d. Lograr en estas pruebas los puntajes exigidos por la Universidad para ser admitido como estudiante nuevo (Acuerdo Académico 236, artículo 1).

Considerando los aspectos referidos al acceso en condiciones equitativas delineados por organismos internacionales, así como por las normativas nacionales y departamentales, se consideran cuatro cupos para los aspirantes pertenecientes a comunidades indígenas y cuatro cupos para los aspirantes pertenecientes a comunidades negras, así como para aquellos estudiantes de excelencia académica que obtuvieron la distinción Andrés Bello en las categorías nacional y departamental, quienes están exentos de presentar el examen de admisión, al igual que los estudiantes beneficiarios del Premio Fidel Cano del Colegio Nocturno de Bachillerato.

Entre los problemas destacados relacionados con el examen de admisión se tienen: la introducción que en el año 1995 se hizo de la modalidad de admisión por puntaje de las pruebas ICFES y no por prueba de admisión. Este cambio se produjo por orientación del gobierno nacional; sin embargo, generó malestar en la comunidad universitaria, ya que se consideró como inequitativo al reducir las oportunidades de acceso de los estudiantes que no alcanzaban altos puntajes en dichas pruebas. Otro problema estuvo relacionado con la fuga de información sobre las preguntas del examen de admisión, lo que generó desconfianza institucional y por lo menos rumores sobre la existencia de un mercado alrededor del examen. Finalmente, la creación de varias empresas de preparación preuniversitaria (“los preuniversitarios”), presionó a la Universidad para redefinir la

\(^{48}\) Actualmente el examen de admisión consta de un cuestionario de 80 preguntas de comprensión lectora y prueba básica sobre razonamiento lógico, cada una de ellas con un puntaje de 50 sobre 100 y con una duración de tres horas. La admisión de un estudiante se estipula con un puntaje mínimo estandarizado de 53 sobre 100.
política de admisión y los mecanismos de seguridad para que los aspirantes presentaran el examen en condiciones de igualdad.

2.2.3 Autonomía económica o financiera

- Establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional

Este aspecto es uno de los más problemáticos en el marco de la autonomía universitaria, pues más allá de recursos provenientes de otras entidades públicas y de entidades privadas, de las rentas propias y de los recursos de capital, las finanzas de la Universidad de Antioquia como institución pública dependen especialmente de la transferencia de recursos del gobierno nacional y departamental. Además, aunque por normativa institucional la Universidad arbitra su funcionamiento económico, la normativa nacional la obliga a rendir cuentas y a ser auditada por entidades de control externas a ella, como las contralorías General de la Nación y Departamental.

Para el cumplimiento de su misión y para su funcionamiento institucional, el Consejo Superior Universitario es el encargado de expedir y modificar los regímenes contractual, financiero, contable y presupuestal. El Estatuto Presupuestal, Acuerdo Superior 121 de 1997 reglamenta la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de la institución. El sistema presupuestal está conformado por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto general de la Universidad.

El plan financiero es el instrumento que permite planear y gestionar administrativamente la Universidad al organizar los ingresos, los egresos, el déficit y la financiación. El Plan operativo anual de inversiones guarda concordancia con el Plan de Desarrollo Institucional y está conformado por los proyectos de inversión según el origen de los recursos, la unidad
que los ejecuta y los programas que financia. Finalmente, el presupuesto general lo integran el presupuesto de rentas (aportes, rentas propias y recursos de capital), el presupuesto de gastos (gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda y los gastos de inversión) y las disposiciones generales para la correcta ejecución presupuestal.

El presupuesto de la Universidad se clasifica en sectores estratégicos, según la definición en el Plan de Desarrollo Institucional, que para el período comprendido entre 2006-2016 son: desarrollo científico-tecnológico, humanístico, cultural, y artístico; desarrollo del talento humano y del bienestar universitario; proyección de la universidad a la comunidad nacional e internacional; planeación y modernización administrativa; y fortalecimiento de la autonomía financiera de la universidad (Estatuto Presupuestal, artículo 2).

Para establecer la política fiscal de la Universidad y la coordinación del sistema presupuestal, el Rector cuenta con la asesoría del Consejo Universitario de Política Fiscal (Counfis), que está integrado, además del Rector, por un experto designado por el Consejo Superior Universitario, un miembro del Consejo Académico designado por esta corporación, el Vicerrector Administrativo, el Director de la Oficina de Planeación y el Jefe de la Sección de Presupuesto y Ordenación, quien funge como Secretario Ejecutivo. Todos los miembros pertenecen a la Universidad, aunque sobre el delegado del Consejo Superior Universitario no se establece su procedencia (Estatuto Presupuestal, artículo 18). Las funciones de este Consejo se centran en asesorar la aprobación, modificación y evaluación del plan financiero y analizar las implicaciones fiscales del plan operativo anual de inversiones.

Un aspecto importante a resaltar es la autonomía presupuestal asignada a los ordenadores del gasto (decanos, directivas) para contratar, en nombre de la Universidad y con cargo a las apropiaciones de la respectiva dependencia.
2.3 Estamentos y personal universitarios

2.3.1 Profesores

Los profesores son definidos por el Estatuto General como:

la persona nombrada o contratada como tal para desarrollar actividades de investigación, de docencia, de extensión y de administración académica, de acuerdo con la distribución consignada en su plan de trabajo, y constituye un elemento dinámico para la formación integral de los estudiantes; es un funcionario público comprometido con la solución de los problemas sociales que coadyuva, dentro de la autonomía universitaria, a la prestación de un servicio público, cultural, inherente a la finalidad social del Estado (Artículo 81).

Los profesores se adscriben a una facultad y dependen del decano respectivo y pueden encontrarse en las siguientes categorías: 1) los aspirantes a carrera y universitarios de carrera, quienes son considerados como empleados públicos y se vinculan bajo las modalidades de dedicación exclusiva, de tiempo completo o de medio tiempo, dependiendo del número de horas semanales que labora, la cuales se establecen en 44, 40 y 20 respectivamente. 2) los profesores de cátedra, visitantes y ocasionales, así como los profesores Ad Honórem, quienes no son empleados públicos sino contratistas, por horas o períodos académicos determinados.

Los profesores son evaluados según las disposiciones del Consejo Académico y dichas evaluaciones son tenidas en cuenta para su ascenso en el escalafón docente. Otros aspectos relacionados con los profesores están contenidos en el Estatuto Profesoral, como por ejemplo “el régimen de vinculación y promoción, las categorías, el retiro y las demás situaciones administrativas; los derechos, las funciones y las obligaciones correspondientes a cada categoría y dedicación; las inhabilidades e incompatibilidades; un sistema de evaluación integral y periódico del desempeño; el régimen disciplinario; las distinciones y los estímulos académicos y económicos, en función de la excelencia académica; y las condiciones y los procedimientos para la renovación de la vinculación del
profesor” (Estatuto General, artículo 85).

En el Estatuto Profesoral se complementa la definición de profesor con elementos relacionados con su compromiso profesional y ético en la formación integral de los estudiantes. Además se establecen como actividades propias de la función profesoral las relacionadas con la investigación y la generación y divulgación de conocimientos; la docencia, fundamentada en la investigación y el uso de métodos pedagógicos que faciliten el logro de los fines académicos institucionales; y la extensión, como una forma de que la sociedad participe en la producción universitaria. Finalmente, la administración universitaria se presenta como parte esencial y al servicio de las actividades académicas.

Adicional a lo establecido en los estatutos general y profesoral, las distinciones y estímulos económicos son reconocidos en la Constitución Política (artículo 71) y reglamentados en el Decreto 1279 de 2002, por medio del cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales. Dichos incentivos se han configurado en un elemento contradictorio para algunos profesores de la Universidad de Antioquia en cuanto, de un lado, fomentan la labor investigativa con la producción y publicación de artículos científicos, de donde se derivan los estímulos económicos de los profesores pero, de otro lado, puede implicar una política homogeneizadora, que reduce su función a la investigación, o que desconoce o desestimula el desarrollo de otras capacidades connaturales de la docencia.

Finalmente, los profesores se organizan en la Asociación de Profesores de la Universidad de Antioquia, organización sin ánimo de lucro que trabaja por la defensa de la dignidad del profesor universitario en el marco de la defensa de la universidad pública. Es una “organización que desarrolla actividades de apoyo, asesoría y representación de sus miembros, con apego al ejercicio de los derechos y deberes individuales y colectivos, con un claro espíritu de crítica, autocrítica e independencia, coadyuvando en el cumplimiento
de los fines políticos, sociales, científicos y culturales de la institución” (Asoprudea, s.p.).

2.3.2 Estudiantes

El estudiante de pregrado de la Universidad de Antioquia es aquella persona “que posee matrícula vigente en cualquiera de los programas académicos que ofrece la Universidad en este nivel” (Reglamento Estudiantil, artículo 20). Por su parte, el Estatuto General, se plantea una definición similar, solo que se le agrega que está “[...] ligado al engrandecimiento de la Institución mediante una respuesta positiva a su compromiso con el conocimiento, en el marco de los principios rectores del quehacer universitario. La calidad de estudiante se pierde o se suspende en casos específicamente determinados” (artículo 93). Al momento de firmar la matrícula, el estudiante se compromete a respetar y cumplir las normas de la institución. Los estudiantes encuentran la regulación de sus calidades y actuaciones en el Reglamento Estudiantil. Entre los aspectos regulados se encuentran: requisitos de inscripción, de admisión y de matrícula; derechos y deberes; distinciones e incentivos; y régimen disciplinario y académico.

En su condición de estudiantes, tienen derecho a elegir y ser elegidos en los cargos que les corresponde en los órganos de la Universidad. Dos de esas posiciones son: el representante estudiantil y el personero estudiantil; el primero es el representante de los estudiantes ante el Consejo Superior Universitario y el segundo es el representante de los estudiantes en el Comité de Asuntos Estudiantiles del Consejo Académico.

2.3.3 Personal administrativo

El Estatuto General define al personal administrativo como “integrapo por empleados públicos, de carrera y de libre nombramiento y remoción, y por quienes son trabajadores
oficiales según lo dispone la Ley” (artículo 89). Tienen los derechos y deberes, inhabilidades e incompatibilidades consagradas en la Ley y en el Estatuto del Personal Administrativo o la Convención Colectiva de Trabajo. La normativa que los regula es el Estatuto del Personal Administrativo. Éste contempla, entre otros asuntos, el régimen de vinculación y promoción, las categorías, el retiro y las demás situaciones administrativas; los derechos, las obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades según el tipo de vinculación; y el régimen disciplinario, de conformidad con las normas vigentes.

2.3.4 Egresados

Un egresado es la “persona que estuvo matriculada en un programa académico de pregrado o de posgrado, culminó sus estudios y obtuvo el título correspondiente” (Estatuto General, artículo 97). Esta condición se extiende a aquellas personas que culminaron estudios en el Liceo Antioqueño o en el Instituto Nocturno de Bachillerato y obtuvieron el respectivo título. Los egresados constituyen la presencia permanente de la Universidad en la sociedad, por lo que se comprometen, con su desempeño profesional y con su comportamiento personal, a dar testimonio de la misión social y del buen nombre de la Institución. La Universidad reconoce y fomenta los mecanismos de asociación de sus egresados, ya que éste estamento participa en el Consejo Superior, en los Consejos de Facultad, y en los Comités y comisiones que los órganos de gobierno de la Universidad definan.

2.3.5 Jubilados

Los jubilados son aquellas personas definidas como “quienes tuvieron vínculo laboral con la Institución y cumplieron las exigencias legales para hacer uso del derecho a la pensión de jubilación con ella” (Estatuto General, artículo 100). En la Universidad de Antioquia se potencian las relaciones con los jubilados y se fomenta su asociación; la Universidad
“conoce el potencial humano de sus docentes jubilados y cuenta con ellos para las labores de investigación, de docencia y de extensión. Igualmente adelanta programas de bienestar universitario tendientes a cultivar el desarrollo intelectual, físico y psicoafectivo de los jubilados” (Estatuto General, artículo 102).

2.4 Consejo Superior Universitario (CSU)

El CSU de la Universidad de Antioquia es formalmente el órgano con el mayor nivel de gobierno y jerarquía de la institución. Sus miembros son el Gobernador de Antioquia, quien lo preside; el Ministro de Educación Nacional o su delegado; un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario; un decano, designado por el Consejo Académico, en representación de las directivas académicas; un representante de los profesores, elegido por los profesores de dedicación exclusiva, de tiempo completo y de medio tiempo en votación universal, directa y secreta; un representante de los estudiantes, elegido por éstos en votación universal, directa y secreta; un egresado graduado, elegido por los representantes de los egresados ante los consejos de facultad, y que no esté vinculado laboralmente con la Universidad; un representante del sector productivo, que haya tenido vínculos académicos de nivel superior, elegido por el Presidente de la Corporación de candidatos presentados por los gremios empresariales antioqueños; y un ex rector de la Institución que haya desempeñado el cargo en propiedad, elegido por los ex rectores de la Universidad de Antioquia que cumplan la misma condición. También es miembro el rector, quien tiene

49 Los problemas más significativos con este estamento, está relacionado con la subrogación pensional. Este problema se remonta al 2001, cuando mediante el comunicado 048 de abril 23 de 2001, la rectoría dio a conocer su preocupación por las versiones que circulan entre los miembros de la comunidad universitaria sobre la inminente terminación del actual régimen de la subrogación pensional. En dicho comunicado, el Comité Rectoral aclaraba que la Universidad discutiría en el Consejo Superior Universitario la aplicación del Decreto 2527 de 2000 del gobierno nacional. Así mismo, se explicaba que la Universidad demandaría al “Instituto de Seguros Sociales a recibir los aportes de los empleados y trabajadores del Alma Máter sobre el total de su remuneración, y no sobre la porción de ésta que actualmente considera el Seguro Social como base para liquidar el monto de las mesadas” (Comunicado 048 de abril 23 de 2001). Más de una década después, el tema continúa en la agenda interna universitaria como un problema sin solución definitiva ni aceptación por parte de los jubilados.
voz pero no voto en el Consejo (Estatuto General, artículo 29). En relación con el período de permanencia, el Estatuto General establece que para todos los miembros el período es de dos años, excepto para los representantes del Ministerio de Educación Nacional y del Presidente de la República.

**2.4.1 Funciones y responsabilidades del Consejo Superior Universitario**

Genéricamente los CSU tienen a su cargo, entre las más importantes funciones, la definición de políticas académicas, administrativas y de planeación; la expedición y modificación de los estatutos y reglamentos y la aprobación del presupuesto de la institución. El siguiente cuadro clasifica el tipo de funciones que desempeña del CSU.

**Cuadro 1. Clasificación de las funciones del Consejo Superior Universitario**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tipo</th>
<th>Función</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Dirección y gobierno</strong></td>
<td>- Definir las políticas administrativas y de bienestar universitario.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Determinar la estructura y organización académica, administrativa y financiera de la Institución; fijar las líneas de autoridad, y expedir las normas básicas para la dirección y organización de las distintas dependencias universitarias.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Nombrar al Rector para un período de tres años, de candidatos presentados por los miembros de la Corporación y por el personal universitario.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Nombrar a los Decanos para períodos de tres años, de candidatos presentados por el Rector, los profesores, los estudiantes, y los egresados de la respectiva Facultad.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Aceptar la renuncia al Rector y a los Decanos.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Designar a los negociadores de la Universidad, y darles directrices, para la discusión de los pliegos de peticiones.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Delegar en el Rector y en Consejo Académico algunas funciones.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Financieras</strong></td>
<td>- Definir, a propuesta del Rector y con arreglo al presupuesto y a las normas legales y reglamentarias, la planta de cargos de la Universidad y las respectivas asignaciones, y señalar los cargos que han de ocupar y las funciones que han de desempeñar los profesores, los empleados públicos y los trabajadores oficiales.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Aprobar el presupuesto de la Institución.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

148
- Autorizar, según lo previsto en el Régimen Contractual de la Universidad y cuando por su naturaleza o cuantía le correspondan, la aceptación de donaciones o legados que impliquen contraprestaciones por parte de la Institución, y la celebración de convenios, contratos y operaciones de crédito.
- Crear y reglamentar, a propuesta del Rector, fondos, cuentas o programas especiales.
- Examinar y aprobar anualmente, previo informe del Rector, los estados financieros de la Institución.
- Fijar los derechos pecuniarios y complementarios para los estudiantes de pregrado y de posgrado.

### Académicas
- Establecer, previo concepto del Consejo Académico, sistemas de evaluación y procesos de acreditación institucionales en armonía con lo previsto en los artículos 53, 54 y 55 de la Ley 30 de 1992.
- Crear las distinciones universitarias y otorgar las de máxima jerarquía.

### Normativas
- Expedir y modificar el Estatuto General de la Institución.
- Expedir y modificar, previo concepto del Consejo Académico, el Estatuto del Profesor y los reglamentos de estudiantes, de bienestar universitario, de investigación y de extensión.
- Expedir y modificar, a propuesta del Rector, el Estatuto del Personal Administrativo, el Reglamento de Planeación y los regímenes contractual, financiero, contable y presupuestal.
- Adoptar, a propuesta del Rector y previo concepto del Consejo Académico, el plan de desarrollo de la Universidad de conformidad con las Bases Estratégicas trazadas por el Consejo Superior, y evaluarlo periódicamente.
- Velar para que la marcha de la Institución esté acorde con las disposiciones constitucionales y legales, los estatutos y los reglamentos de la Universidad y las políticas institucionales.
- Darse su propio reglamento.

### Investigación y Extensión Otras
- Reglamentar, de acuerdo con la Ley, la aplicación en la Institución del régimen de propiedad intelectual e industrial.
- Establecer y reglamentar el Sistema de Veeduría Universitaria.
- Disponer, después de consultar al Consejo Académico y cuando las circunstancias hagan necesaria una medida de esta índole, la suspensión de actividades en la Universidad por más de quince días.
- Autorizar comisiones al Rector y a los miembros del Consejo Superior cuando en cumplimiento de sus funciones deban viajar al exterior.
- Las demás que le señalen las leyes, los estatutos y los reglamentos de la Universidad.

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 33 del Estatuto General (Acuerdo Superior 1 de 1994).

Una de las funciones del CSU es darse su propio reglamento; y a pesar de que venía sesionando conforme a lo establecido por el Estatuto General del 5 de marzo de 1994, sólo hasta el 19 de noviembre de 2002 expidió por Acuerdo Superior (el 234) su reglamento interno. El Secretario General de la Universidad de Antioquia, actúa como Secretario del CSU; no tiene la calidad de miembro del Consejo, es decir, no cuenta voz ni voto, y la corporación podrá solicitarle información sobre asuntos que le competan.  

50 Las funciones del Secretario son: conocer las comunicaciones, peticiones y demás asuntos dirigidos preparar el orden del día para tratar en las sesiones del Consejo, garantizar la debida y oportuna información y comunicación entre el Consejo y los miembros de la comunidad universitaria, practicar el escrutinio de las votaciones nominales, anunciando sus resultados, con el número de votos en favor y en contra, firmar los acuerdos, las resoluciones y los comunicados del Consejo, elaborar las actas correspondientes a las sesiones del Consejo, dejar constancia de la publicidad de los actos generales del Consejo, entre otras.
En relación con los invitados, se distinguen dos tipos: los invitados permanentes, que podrán ser el Secretario de Educación Departamental y el Contralor General del Departamento de Antioquia o su delegado, y los invitados ocasionales, expertos y personas relacionadas con un tema a tratar.

Las funciones del Presidente del CSU, conforme al reglamento de la corporación, son estas: convocar a reuniones, dirigir la discusión en las sesiones y proponer las votaciones, firmar los Acuerdos, las Resoluciones y los comunicados expedidos por la Corporación, levantar la sesión, si una cuestión de orden indicare la conveniencia o necesidad de hacerlo, cumplir y hacer cumplir este reglamento en todas sus partes, entre otras.

Un aspecto importante es la regulación de las sesiones. Las reuniones del CSU pueden ser ordinarias o extraordinarias: en el primer caso, se establecen con una periodicidad mensual en lugar y fecha que indique su presidente; en el segundo caso, estas sesiones podrán ser convocadas por el presidente o a petición de cuatro miembros o del Rector. Las sesiones pueden ser presenciales o no. Las presenciales son obligatorias para asuntos como la aprobación del presupuesto general de la Universidad, aprobación de los acuerdos permanentes o modificación del Estatuto General o elección de rector. Las sesiones no presenciales serán posibles si son aprobadas por cualquier medio y sus miembros pueden deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, tal como lo establece el artículo 26 del Reglamento del CSU.

Durante las sesiones, si algún miembro debe retirarse antes de la finalización de éstas, podrá dejar escrito su voto o designar a otro miembro para que deposite su voto. Las citaciones a las sesiones se hacen con cinco días calendarios de anticipación. El orden del

51 Quienes se retirarán del recinto al momento de proceder a la toma de decisiones. Asimismo el CSU decide si los invitados permanecen toda la sesión o parte de ella.
día es establecido por el Secretario del CSU, pero puede ser modificado por votación de la mitad más uno de sus miembros. El *quórum* decisorio es este: “Para deliberar y decidir se requerirá la participación, por lo menos, de cinco (5) de los miembros con derecho a voto. Salvo las excepciones consagradas en el Estatuto General, las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros participantes” (Reglamento del CSU, artículo 35). Antes de las deliberaciones, los consejeros deben indicar si el voto es escrito, secreto o no. En relación con la asistencia de los miembros, se establece el *aviso de inasistencia* para aquellos consejeros que no puedan presentarse a las reuniones, pero no existe un régimen de sanciones para ello.

### 2.4.2 Actos y Comisiones

Los actos del Consejo Superior Universitario son los Acuerdos Superiores y Resoluciones Superiores, principales instrumentos de gobierno de esta Corporación: “Los Acuerdos se adoptan mediante dos debates realizados en días diferentes. Para la aprobación y modificación de los Estatutos del Profesor y del Personal Administrativo, y del Reglamento Estudiantil se requieren por lo menos cinco votos favorables, y los debates se realizan con un intervalo mínimo de un mes” (Estatuto General, art. 63).

El CSU puede constituir distintas comisiones, entre las que se destaca la Comisión Permanente, denominada “Pre consejo”, que sesiona previamente a la sesiones del CSU y es la encargada de analizar el orden del día. El Pre consejo es presidido por el Rector y su secretario es el Secretario General de la Universidad: “Estará compuesto, además, por los miembros que designare el Consejo Superior Universitario por medio de una Resolución Superior” (Reglamento del CSU, artículo 42). Otras comisiones, de carácter transitorio, designadas por el CSU para estudiar asuntos concretos o para elaborar propuestas, pueden integrarse por expertos y tendrán un coordinador y secretario por el tiempo que dure la tarea encomendada.
2.4.3 Elección de rector y decanos

Entre las principales actuaciones del CSU está la designación de otras directivas de la Universidad de Antioquia, como el Rector y los decanos. Esta función quedó regulada en el Acuerdo Superior 023 de 1994.

En el caso de la designación del Rector, los candidatos pueden ser presentados por el CSU o por el personal universitario. En este sentido, cada uno de los diez miembros del CSU puede inscribir un candidato; otros candidatos pueden ser presentados por un mínimo de 50 profesores (independiente de su tipo de vinculación con la Universidad), por un mínimo de 50 estudiantes de pregrado o posgrado, por un mínimo de 50 empleados públicos no docentes, o por un mínimo de 50 trabajadores oficiales. La alianza de por lo menos tres juntas de asociación de egresados, pueden presentar un candidato. Este último caso implica que los egresados puedan finalmente presentar dos candidatos, uno por la alianza entre sus juntas, y otro por inscripción directa del representante de los egresados ante el CSU.

La presentación de candidatos a ocupar el cargo de Rector se hace con un mes de antelación a la fecha establecida por el CSU para la elección y presentados previamente ante el Secretario del Consejo para la verificación de cumplimiento de requisitos. La difusión del nombre de los candidatos y de sus hojas de vida es realizada por el Secretario del Consejo con 20 días de anticipación a la sesión de designación. Los candidatos deben elaborar un escrito en el que reflejen su pensamiento sobre la Universidad en un documento breve. La elección del rector mediante votación secreta es denominada en la

52 Los requisitos son: Ser ciudadano colombiano, no haber sido condenado por hechos punibles, salvo por delitos políticos y hechos culposos, ni sancionado en el ejercicio de su profesión o disciplinariamente por faltas graves (Acuerdo Superior 023, artículo 5). “Tener título universitario; haber desarrollado en forma sobresaliente actividades académicas por lo menos durante cuatro años o ejercido con excelente reputación y buen crédito profesional como mínimo durante cinco años; y acreditar por lo menos tres años de experiencia en administración académica, cultural, científica o tecnológica, o demostrar aportes a la ciencia, la técnica, la cultura, o al desarrollo social o productivo” (Acuerdo Superior 1, artículo 41).
normativa universitaria como “designación”. Para que uno de los candidatos sea “designado” rector, necesita alcanzar un mínimo de cinco votos. Según el parágrafo del artículo 6 del Acuerdo Superior 023 de 1994: “El Consejo Superior también analizará las opiniones de la comunidad universitaria, en el momento de hacer dicha designación”.

En el caso de la elección de decanos, el CSU reglamentó a través del Acuerdo Superior 024 de 1994 el proceso. El rector puede presentar a un candidato; lo mismo pueden hacer diez profesores de la universidad (independiente del tipo de vinculación), 30 estudiantes de pregrado o posgrado, las juntas directivas de las asociaciones de egresados de la respectiva facultad, o 30 egresados pueden inscribir un candidato.

La presentación de los candidatos a decanos se hace ante el Secretario General con una antelación de ocho días a la sesión del Consejo Superior Universitario fijada para designar al decano. Una vez verificado el cumplimiento de requisitos por parte de los candidatos, el Secretario divulga los nombres, resumen de las hojas de vida y el escrito en el que den a conocer su pensamiento sobre la respectiva Facultad. Igual que en el caso de nombramiento del rector, los decanos son elegidos por su trayectoria y el cumplimiento de los requisitos establecidos; y el CSU podrá tener en cuenta las opiniones de la comunidad universitaria.

2.4.4 Instrumentos del gobierno del Consejo Superior Universitario

Para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, el Consejo Superior tiene entre sus recursos o instrumentos de gobierno, los asociados a normativas, gestión y finanzas. De manera que puede expedir acuerdos y resoluciones superiores por medio de

53 Los requisitos son: ser ciudadano colombiano y que no ha sido condenado por hechos punibles, salvo por delitos políticos y hechos culposos, ni sancionado en el ejercicio de su profesión o disciplinariamente por faltas graves (Acuerdo 024 de 1994, artículo 5). “Tener título universitario; haber sido profesor universitario por lo menos durante cinco años, y acreditar como mínimo dos años de experiencia administrativa” (Acuerdo Superior 1 de 1994, artículo 52).
los cuales regula todos los ámbitos de la vida universitaria desde políticas, lineamientos y directrices generales: planes de desarrollo institucional, reglamentos, políticas de investigación y de propiedad intelectual, entre otros. Asimismo, la agenda de la dirección de la Universidad de Antioquia es establecida por el Consejo Superior, con temas que según esta Corporación deben ser prioridad para el período de gobierno del rector. Por ejemplo, para el período 2012-2014, se priorizan los temas de la gobernabilidad de la Universidad:

En la Universidad existen tres asuntos que requieren la atención del Rector en este periodo rectoral. En primer lugar, la gobernabilidad, con fenómenos implicados, como el microtráfico, el consumo de drogas, [...] las ventas informales [...] en el tema de orden público, el Consejo Superior Universitario debe dar un total apoyo para la toma de decisiones que son fundamentales [...]. En tercer lugar, en el tema de la regionalización, él considera que ha llegado el momento de dar un salto para modificar el modelo actual, y mirar hacia un modelo más descentralizado; no se trata de tener muchas sedes, sino de construir un espacio de Universidad con programas académicos y de investigación pertinentes para la región; es necesario aprovechar la apuesta que hace la Gobernación en su Plan de Desarrollo (Acta 293, CSU).

En cuanto a la gestión, el CSU utiliza instrumentos como los subsidios y estímulos a los empleados administrativos e incentivos a los profesores e investigadores. Mientras que el aspecto financiero es regulado desde este órgano de gobierno a través de instrumentos como los fondos, créditos, administración y destinación de recaudos (por concepto de IVA, estampilla y otros), la administración del portafolio de inversiones, entre muchos otros.

2.4.5 La forma de gobierno del Consejo Superior Universitario

Formalmente, como se ha dicho, el Consejo Superior Universitario es la instancia u órgano de mayor jerarquía en la estructura orgánica de la Universidad de Antioquia, lo que guarda correlación con la forma de gobierno estructural formal en el caso colombiano. La tendencia jerárquica se mantiene e irradia hacia las demás instancias en las que se toman decisiones: vicerrectorías, decanaturas, consejos de facultad, entre otros.
Sin embargo, existen algunas tensiones inherentes a esta forma de gobierno, que se evidencian y que son objeto de presión en términos de gobernabilidad para esta Corporación y para la Universidad. Algunas de estas tensiones tienen que ver: en primer lugar, con la dependencia que tiene la Corporación, a través de algunos de sus miembros, de la política nacional y departamental. En segundo lugar, con la exigencia de mayor participación de los diferentes estamentos universitarios. En tercer lugar, con la reducción del presupuesto para financiar la educación superior universitaria y la presión externa por ampliar cobertura y mejorar la calidad educativa. En cuarto lugar, con la escasa transformación de formas de gobierno internas y los rápidos cambios en las estructuras administrativas y organizativas. En quinto lugar, con las exigencias de mantenimiento del orden y la seguridad, y con los permanentes brotes de violencia que finalmente generan inestabilidad institucional y pérdida de recursos económicos y profesionales.

2.5 El Consejo Académico como órgano de gobierno: su dimensión formal y normativa

Este apartado tiene por objeto caracterizar la estructura, dinámica y procedimiento del Consejo Académico de la Universidad de Antioquia como instancia de su gobierno. Para ello se tendrán en cuenta el conjunto general de variables identificadas en el marco analítico para el estudio del gobierno universitario, así como las fuentes institucionales, actas y resoluciones del Consejo Académico, a través de las cuales se considera factible lograr un acercamiento a su condición de instancia relevante y con incidencia en el gobierno de la Universidad de Antioquia.
2.5.1 Responsabilidades y funciones del Consejo Académico

Cuadro 2: Responsabilidades y funciones del Consejo Académico, según normativa nacional y Estatuto General de la Universidad de Antioquia

<table>
<thead>
<tr>
<th>Disposiciones señaladas por la Ley 30 de 1992</th>
<th>Disposiciones del Estatuto general Universitario</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>a. Decidir sobre el desarrollo académico de la institución en lo relativo a docencia, especialmente en cuanto se refiere a programas académicos, a investigación, extensión y bienestar universitario. b. Diseñar las políticas académicas en lo referente al personal docente y estudiantil.</td>
<td>a. Decidir sobre el desarrollo académico de la Institución, especialmente en cuanto a programas de investigación, de docencia y de extensión. b. Adoptar las políticas académicas referentes al profesorado y al estudiantado. c. Aprobar la creación, fusión, suspensión y supresión de programas académicos, y elaborar las directrices para el efecto. d. Aprobar los planes de investigación, curriculares y de estudio, y de extensión que deba ejecutar la Universidad, y evaluarlos periódicamente. e. Actuar como organismo de segunda instancia de los Consejos de Facultad y de los Comités a los cuales la Corporación o los estatutos y los reglamentos de la Universidad les hayan asignado. Competencia precisa para decidir en primera instancia, en los actos académicos susceptibles de apelación. f. Establecer políticas para la definición del plan de trabajo de los profesores en relación con la investigación, la docencia directa, la extensión y la administración académica que deban cumplir los de dedicación exclusiva, de tiempo completo y de medio tiempo. Delegar en los Consejos de Facultad, Escuela e Instituto la aprobación de los planes de investigación, curriculares y de estudio, y de extensión que deba ejecutar la Universidad, y evaluarlos periódicamente. g. Definir la política y las condiciones de admisión para los programas de pregrado y de posgrado. h. Fijar los cupos para la admisión de aspirantes a los programas de posgrado de la Universidad. i. Adoptar, a propuesta del Rector, el plan de desarrollo docente y evaluarlo periódicamente. j. Trazar orientaciones generales para establecer los calendarios académicos. k. Decidir sobre asuntos académicos que no estén atribuidos a otra autoridad universitaria. l. Designar a un Decano como representante de las directivas académicas ante el Consejo Superior Universitario. ll. Otorgar las distinciones académicas que le correspondan. Conceder honores, a solicitud de los Consejos de Facultad, a las tesis, trabajos de investigación y trabajos de grado. m. Conceptuar ante el Consejo Superior sobre la propuesta</td>
</tr>
</tbody>
</table>
En el marco de la Ley 30 de 1992 y en particular en el Estatuto General de la Universidad de Antioquia, el consejo Académico se define como: “la máxima autoridad académica de la Universidad”. En ese sentido, su composición obedece a una estructura representativa de las directivas y estamentos de la comunidad académica ordenada de la siguiente manera:

- **El Rector**, quien lo preside y, de acuerdo con la normativa citada, es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la Universidad. De ahí que la figura del rector, en el caso de las universidades públicas colombianas, cobre tanta importancia cuando de la toma de decisiones y la ejecución de directrices se trata.

- **Los Vicerrectores de Investigación, de Docencia, de Extensión, y Administrativo**: en el Estatuto General y en el Acuerdo Superior 389 de marzo de 2011 los vicerrectores son identificados como líderes de macroprocesos operacionales y encargados de planear, gestionar, y controlar permanentemente el desempeño de esos macroprocesos que se encuentren a su cargo. Esta definición se establece luego de que entrara en vigencia el Acuerdo Superior 354 del 29 de abril de 2008 en la que se declaran las circunstancias de adopción del Mapa Orgánico de Procesos (MOP) para la Universidad.
La Vicerrectoría de Investigación, regida por el Estatuto General y el Acuerdo Superior 204 de noviembre de 2001, es la responsable del Sistema de Investigación Universitario. La Vicerrectoría de Docencia, por su parte, es la encargada de orientar, coordinar y promover las actividades académicas de las facultades desde una perspectiva interdisciplinaria e integradora entre la investigación y la extensión como ejes misionales de la Universidad.

La Vicerrectoría de Extensión tiene como objetivo articular la producción académica e investigativa universitaria a la proyección social y servicio a la comunidad. Entre los elementos que la definen y caracterizan, se resalta la tarea de dotar de un *ethos* o espíritu social a las actividades misionales desarrolladas por la Universidad. Sus funciones contemplan: proponer políticas, orientar, coordinar y promover la extensión; administrar convenios y contratos con el apoyo de unidades como el Departamento de extensión cultural, el Museo Universitario, el Programa de Gestión Tecnológica, el Programa de Egresados y el Programa de Integración, Asistencia y Desarrollo Comunitario54

La Vicerrectoría Administrativa como instancia encargada de orientar a la Universidad hacia la modernización administrativa, actualmente define sus funciones a partir del modelo de gestión de procesos, en este caso macroprocesos de gestión logística y de infraestructura, así como de gestión del financiamiento que, de acuerdo con la Resolución Rectoral 34968 de julio de 2012, se ordenan y definen de la siguiente manera:

---

54 “La extensión expresa la relación permanente y directa que la Universidad tiene con la sociedad, opera en el doble sentido de proyección de la Institución en la sociedad y de ésta en aquella; se realiza por medio de procesos y programas de interacción con diversos sectores y actores sociales, expresados en actividades artísticas, científicas, técnicas y tecnológicas, de consultorías, asesorías e interventorías, y de programas destinados a la difusión de las artes, los conocimientos y al intercambio de experiencias y de apoyo financiero a la tarea universitaria. Incluye los programas de educación permanente y demás actividades tendientes a procurar el bienestar general. Así la Institución cumple una de sus funciones principales; para ello, sus egresados, como expresión viva y actuante de la Universidad en la sociedad, juegan un papel central (Estatuto General, artículo 15)
Cuadro 3: Gestión de macroprocesos

<table>
<thead>
<tr>
<th>Macroproceso de Gestión Logística y de Infraestructura</th>
<th>Líderes del Macroproceso de Gestión Logística y de Infraestructura</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Gestión de la inteligencia logística</td>
<td>Director de gestión logística y de infraestructura</td>
</tr>
<tr>
<td>Transferencia de recursos institucionales y Gestión de infraestructura</td>
<td>Coordinador de inteligencia logística</td>
</tr>
<tr>
<td>Articulación de complementadores de las soluciones lógicas</td>
<td>Coordinador de soluciones logísticas</td>
</tr>
<tr>
<td>Administración de infraestructura para la experimentación y el desarrollo científico</td>
<td>Coordinador de complementadores logísticos</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Coordinador logístico para el desarrollo científico</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Es importante aclarar que en los contenidos de aquella Resolución no se incluyen artículos específicos referidos a lo que la dependencia nombra como “gestión del financiamiento”.

c. Los Decanos de Facultad, a la luz del artículo 51 del Estatuto General, estos miembros del Consejo Académico son simultáneamente “representantes del rector en las unidades académicas”. En el siguiente cuadro, y de acuerdo con dicho Estatuto, se condensan las funciones de los decanos55.

Cuadro 4: Tipos de funciones del decano

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tipo de Función</th>
<th>Funciones del decano enduring el Artículo 53, Estatuto General</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Académicas</td>
<td>Fomentar y preservar en la Facultad condiciones para el trabajo universitario y para el desarrollo de la vida académica.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Propiciar la interrelación con otras dependencias de la Universidad para el mejor cumplimiento de las funciones de ésta.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Fomentar la interacción académica de la Facultad con instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Presentar a las autoridades universitarias nombres de las personas que a juicio del Consejo de la Facultad sean merecedoras de distinción.</td>
</tr>
<tr>
<td>Administrativas</td>
<td>Expedir los actos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Facultad, con sujeción a las disposiciones legales, estatutarias y reglamentarias.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Velar para que el personal docente, administrativo y de trabajadores oficiales a su cargo realice sus funciones con puntualidad, eficiencia y sujeción a las disposiciones vigentes, y propiciar el liderazgo académico de los profesores. Esta función se ejerce con el concurso de los Directores de Instituto y de Escuela y de los Jefes de Centro y de Departamento Académico.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Presentar al Consejo de la Facultad el proyecto de plan de desarrollo de la dependencia y ejecutarlo una vez adoptado.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

55 Este conjunto general de funciones son las dispuestas por el Estatuto General Universitario en su artículo 53. No es clara la existencia de un reglamento o manual de funciones de los decanos. De ahí que se sinteticen y describan aquellas funciones que son comunes a su campo de actuación académica, administrativa y disciplinaria en la Universidad.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Tipo de Función</th>
<th>Funciones del decano</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Funciones del decano</strong></td>
<td><strong>Artículo 53. Estatuto General</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Actuar como ordenador de gastos de la Facultad dentro de los límites establecidos por los estatutos y los reglamentos de la Universidad, o por la delegación que le haga el Rector.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Celebrar los contratos o convenios y aceptar las donaciones y legados de acuerdo con el Régimen Contractual de la Universidad o con la delegación que el Rector le haya hecho.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Preparar el proyecto de presupuesto, con la asesoría de la Sección de Presupuesto de la Universidad y con la participación de los Directores de Instituto y de Escuela y de los Jefes de Departamento Académico y de Centro de la Facultad, y presentarlo a la Vicerrectoría Administrativa.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Solicitar a la Rectoría la provisión de las vacantes dentro de la planta de cargos y promover los respectivos concursos públicos de méritos.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Realizar, en el ámbito de su competencia, los trámites necesarios para la adquisición, reforma y conservación de edificios, dotaciones, mobiliario, campos de deporte y demás bienes y servicios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Velar porque en la Facultad se cumplan las disposiciones constitucionales en lo pertinente, las leyes, y los estatutos y los reglamentos de la Universidad.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Actuar como gestor y promotor del desarrollo integral de la Facultad en los campos académico, cultural y administrativo.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Convocar y presidir las sesiones del Consejo de la Facultad</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Proponer al Rector candidatos para vicedecanato, para direcciones de Instituto y de Escuela y para jefaturas de Departamento Académico y de Centro de la Facultad.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Resolver, en el ámbito de su competencia, las peticiones estudiantiles y profesionales</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Procurar la integración de los egresados a la vida de la Facultad.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Reunir a los profesores de la Facultad, por lo menos dos veces cada semestre académico, para informarles sobre la marcha de ésta y de los planes y programas que adelanten la dependencia y la Universidad, y escuchar sugerencias.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Convocar y reunir periódicamente al estudiantado de la Facultad para informarlo sobre la marcha de ésta y de los planes y programas que adelanten la dependencia y la Universidad, y escuchar sugerencias. Estas reuniones se pueden hacer por Institutos, Escuelas, Departamentos Académicos o niveles.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Autorizar permisos hasta por tres días y hasta por dos veces al año, y conceder comisiones y licencias hasta por treinta días.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Presentar a la Rectoría cada año, y al término de su gestión informe escrito sobre la marcha de la Facultad; y sobre asuntos específicos a las autoridades universitarias cuando ellas lo soliciten.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Presentar a la Rectoría o al Consejo de Facultad informe de cada una de las comisiones que cumpla en nombre de la Universidad o de la Facultad, respectivamente.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Presidir las ceremonias de grado de la Facultad.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Disciplinarias</strong></td>
<td><strong>Ejercer la función disciplinaria en la Facultad, con potestad para investigar en todos los casos y para imponer las sanciones que no estén reservadas a otra autoridad.</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Fuente:** Estatuto General. Artículo 53. Normativa General. Universidad de Antioquia

d. **Representante de los Profesores**, elegido por votación universal y secreta de los profesores vinculados, ocasionales, con dedicación exclusiva, de tiempo completo y de medio tiempo, y por mayoría simple de votos, para un período de dos años. Esta figura de representación profesoral es diferente a la del Representante Profesoral ante el Consejo Superior de la Universidad. De acuerdo con la Resolución Rectoral 4744 del 11 de mayo de 1996.

---

56 Aquí no se aclara, por lo pronto, la transferencia de esa función disciplinaria a otra instancia universitaria creada en los últimos años.
1994, son electores del representante ante el Consejo Académico los representantes profesionales ante los Consejos de Facultad de cada unidad académica del Alma Mater. Este mecanismo de elección obedece claramente a la estructura o modelo de gobierno representativo que se extiende a la mayoría de los niveles de dirección de la Universidad de Antioquia y posee una estructura de postulación y elección igual a la dispuesta por la misma en el caso de la selección y nombramiento del representante estudiantil.

e. **Representante de los Estudiantes**, elegido por los representantes estudiantiles ante los Consejos de Facultad, para un período de dos años. Si bien el Estatuto General y la Resolución Rectoral 4744, disponen los mecanismos para la elección del representante, esta figura no ha sido utilizada por los estudiantes en los últimos años en razón de las críticas que han formulado a las restricciones e inconvenientes de esta figura.

Actualmente el Consejo Académico cuenta con asistentes invitados. Entre ellos se cuentan el Vicerrector General, las direcciones de Desarrollo Institucional, Regionalización, Bienestar Universitario, Relaciones Internacionales, Posgrados y la Oficina Jurídica; los directores de las escuelas de Idiomas, Bibliotecología, Microbiología, Nutrición y Dietética, y de los Institutos de Educación Física y de Filosofía. Esta larga lista de invitados obedece, entre otras razones, a las modificaciones introducidas por el Mapa Orgánico de Proceso a instancias como la Rectoría y la Vicerrectoría Administrativa.

Como se ve, la lista de asistentes invitados es bastante nutrida en relación con la composición básica del Consejo. En ese sentido, uno de los ejes de problematización apuntará a identificar cuál es su capacidad de incidencia y orientación de las decisiones que toma la corporación en general con base en sus miembros con voto.
2.5.2 Modos de expresión y acciones

El Estatuto General, define un conjunto general de funciones para esta instancia del gobierno, las cuales podrían sintetizarse de la siguiente manera:

**Funciones de desarrollo académico de la institución:** Asociadas a programas de investigación, docencia y extensión. Se podrían subdividir sus funciones en los siguientes tipos:

**Funciones asociadas a la adopción de políticas** académicas asociadas al profesorado y el estudiantado, relacionadas con la definición del plan de trabajo de los profesores en relación con la docencia, la investigación, la extensión y la administración académica; así como con la definición de cupos de admisión para aspirantes de programas de pregrado y posgrado.

**Funciones de consulta y delegación** en relación con los Consejos de Facultad y Comités (organismos de segunda instancia en los que se delega la aprobación de planes de investigación, estudio y extensión). El Consejo Académico puede delegar en el Rector, los Consejos de Facultad y Comités las funciones que considere necesario, con algunas excepciones.

**Funciones académico-administrativas,** relativas al plan de desarrollo docente y a su evaluación periódica, así como las orientaciones a la definición de calendarios académicos.

**Funciones de Conceptuación** ante el Consejo Superior sobre la propuesta de plan de desarrollo de la institución presentado por el Rector; sobre el presupuesto de la
Universidad preparado por la Vicerrectoría Administrativa; y sobre la creación, modificación, supresión, fusión y reestructuración de unidades académicas.

Funciones autonómicas: Darse su propio reglamento y demás funciones que señalen las leyes, estatutos y reglamentos de la Universidad.

Adicionalmente el Estatuto General señala un conjunto de comités que servirán de apoyo al trabajo realizado por el Consejo Académico, entre ellos se encuentran: Jerarquía Docente, Asuntos Estudiantiles, Desarrollo de la Investigación, Extensión, Vicedecanos y Bienestar Universitario: “La composición, las funciones y las formas de trabajo se definen en el reglamento que para el efecto expida la Corporación; pueden decidir en primera y segunda instancia en temas claramente definidos por el Consejo Académico, y tienen representantes permanentes de los profesores, de los estudiantes y de los egresados, según la naturaleza del Comité” (Estatuto General. Pág. 16). El Consejo Académico también tiene la potestad de crear comités y comisiones, y suprimirlos luego de analizar su conveniencia. Y finalmente, por su especialidad, naturalmente que el Consejo puede decidir sobre asuntos académicos que no estén atribuidos a otra autoridad universitaria.

2.5.3 Instrumentos del gobierno

En el plano de los instrumentos de que dispone el Consejo Académico para adelantar sus funciones como máxima autoridad académica, el Estatuto define (“Actos de los órganos de gobierno”) dos tipos particulares de instrumentos orientados al cumplimiento de los fines académicos de la Institución y la efectividad de los derechos de miembros de la comunidad universitaria. Se trata, en primer lugar, de los Actos de carácter general, que en este caso se reconocen como Acuerdos Académicos, los cuales se adoptan mediante dos debates realizados en días diferentes, existiendo disposiciones especiales cuando se trata de estatutos o reglamentos profesionales y estudiantiles; en segundo lugar, se
encuentran las Resoluciones Académicas que son de carácter particular. El artículo 68 de la norma, señala claramente que: “En el ámbito de la autonomía universitaria y con plena garantía de la libertad de cátedra, los estatutos y los reglamentos del profesorado y del estudiantado regulan los procedimientos de control aplicables a los actos académicos, con el fin de asegurar la objetividad, transparencia y calidad de los mismos” (Estatuto General, 1994, p. 30).

En consonancia con sus funciones, el Consejo Académico, aparte de la potestad para emitir acuerdos y resoluciones, dispone de un conjunto de acciones que si bien no son consideradas de manera explícita en las normas universitarias, pueden deducirse de sus funciones académicas. Entre ellas: actuaciones como segunda instancia de Consejos de Facultad y Comités de su competencia; diseño de políticas educativas; delegación de funciones a Consejos de Facultad, Escuelas o Institutos; diseño de directrices sobre programas académicos; expedición de conceptos a otras instancias del gobierno universitario.

2.5.4 Decisiones de los órganos de gobierno

Las decisiones de este Consejo se dirigen fundamentalmente al plano académico; no obstante la misma definición de lo que puede incluirse en dicho ámbito resulta compleja, pues muchas decisiones asociadas a la función académica universitaria están necesariamente vinculadas a los planos económico, administrativo, presupuestal, político, entre otros.

2.5.5 Espacios de intervención

En su condición de órgano académico los espacios de intervención del Consejo Académico podrían identificarse no sólo en relación con el tipo de función que desempeña, sino con
la naturaleza de los medios empleados para su expresión. En ese sentido, podrían reconocerse como espacios de intervención: las unidades académicas a través de los decanos como representantes del rector, el Consejo Superior Universitario a través de su representante ante dicha corporación, los Comités a los cuales le ha asignado competencias, instancias y autoridades del gobierno universitario que se dirijan a este con fines consultivos, las vicerrectorías (el Estatuto General se refiere expresamente a la Vicerrectoría administrativa cuando se trata de considerar el proyecto de presupuesto), entre otros.

De igual forma, aparte de los medios estrictamente normativos, los “comunicados del Consejo académico” son instrumentos habituales mediante los cuales esa corporación expresa sus opiniones o anuncia el contenido de algunos de sus debates, especialmente en momentos de tensión o conflicto en la universidad.

Con lo recogido hasta aquí sobre el Consejo Superior, se pueden exponer algunos elementos de análisis que se derivan de las fuentes normativas consultadas, por supuesto sin desconocer que un análisis más complejo e integral solo podrá lograrse cuando se aborden otros documentos (cómo las Actas del Consejo) que permitan identificar aspectos asociados a la forma como se discuten y adoptan las decisiones. Por ahora el análisis se detiene en los siguientes asuntos:

- Por el cargo que desempeñan, es llamativo el rol de algunos –frecuentes- invitados a los Consejos. No hay suficiente información sobre la justificación del alcance o las restricciones de su participación, más allá de la aclaración de que sólo los miembros del Consejo tienen voto.
- La real importancia que cobran las tareas y funciones del Consejo Académico frente a otras instancias del gobierno como la Rectoría y el Consejo Superior, plantea preguntas como: ¿cuál es el peso o qué tan determinantes son sus intervenciones
como órgano consultivo, teniendo en cuenta que se trata de la mayor autoridad académica de la Universidad?

- En el Consejo Superior no existe una reglamentación semejante a aquella de la que se ha dotado el Consejo Superior

- Llama la atención la forma como la progresiva incorporación de directrices y procesos de modernización administrativa de la Universidad —en lo atinente, por ejemplo, a los cambios experimentado en la Vicerrectoría Administrativa— permean u orientan algunos de los temas y discusiones del Consejo Académico.

- No se conoce el lugar ocupa el Consejo Académico en las recientes transformaciones organizacionales, y cómo se podrían ver afectadas en ese marco sus dinámicas de funcionamiento y toma de decisiones.

- Es llamativo el contraste entre el número de funciones administrativas que les confiere el Estatuto General a los Decanos en sus respectivas unidades académicas y su condición de actor esencialmente académico o miembro por derecho propio del Consejo Académico. Adicionalmente, la mención reiterada en esta lectura a su condición de representante del rector, conduce a la pregunta por el equilibrio entre las funciones administrativas y académicas que se da a las actuaciones de los decanos en esta y otras instancias del gobierno de la Universidad.

- Por último, y como elemento que apenas mencionamos en este momento de nuestro trabajo, pero que demandará una mayor atención, se encuentran los problemas que se derivan de la ausencia de representación estudiantil. Es claro que el estamento estudiantil ha decidido en los últimos años no ejercerla, pero al parecer esa decisión no resuelve los inconvenientes que se derivan de los límites, restricciones e insuficiencias de la representación para un estamento universitario que demanda la puesta en marcha de otras formas y mecanismos de participación democrática.
2.6 La rectoría como órgano de gobierno: caracterización formal y normativa

De acuerdo con las disposiciones normativas nacionales el Rector es una figura central del gobierno de la universidad por su condición de máxima autoridad ejecutiva. En el caso de la Universidad de Antioquia, el Estatuto General universitario confiere al rector un conjunto de funciones específicas que se describen a continuación.

2.6.1 Responsabilidades y funciones del gobierno

Tal como se puede apreciar en el cuadro 5, a diferencia de lo dispuesto para los consejos académicos y los consejos superiores universitarios, la Ley 30 de 1992 es limitada en la discriminación de las funciones rectorales; no obstante es clara al momento de diferir dicha asignación de funciones tanto a las disposiciones normativas internas de las universidades públicas como a las decisiones del Consejo Superior Universitario como máxima autoridad de las instituciones de educación superior. Ello posiblemente, da cuenta del grado de autonomía que las universidades pueden tener en términos de darse sus reglamentos; no obstante, resulta significativo analizar esta disposición autonómica en relación con la forma como la Universidad de Antioquia en particular ha insertado en años recientes modificaciones en su Estatuto General en lo que concierne a la estructura, funciones y composición de la Rectoría como autoridad del gobierno universitario.
Cuadro 5: Responsabilidades y funciones del Rector

<table>
<thead>
<tr>
<th>Disposiciones señaladas por la Ley 30 de 1992</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>El Rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será designado por el Consejo Superior Universitario. Su designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos. En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el Rector.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Disposiciones del Estatuto general Universitario</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>a. Dirigir el funcionamiento general de la Universidad, trabajar por su engrandecimiento y disponer, o proponer a las instancias correspondientes, las acciones necesarias para lograr los objetivos institucionales. Cada año debe presentar una memoria de gestión a los Consejos Superior y Académico.</td>
</tr>
<tr>
<td>b. Adoptar procedimientos apropiados de planeación, programación, dirección, ejecución, evaluación y control de las actividades de la Institución.</td>
</tr>
<tr>
<td>c. Orientar el proceso de planeación de la Universidad, procurando la integración de las dependencias académicas y su desarrollo armónico.</td>
</tr>
<tr>
<td>d. Adoptar los sistemas de bibliotecas, publicaciones e información científica, información estadística, admisiones, registro y control académico, presupuesto, contabilidad, administración de personal, adquisiciones y suministros, archivos y microfilmación, almacenaje, inventarios y administración de planta física, necesarios para el adecuado funcionamiento de la Universidad.</td>
</tr>
<tr>
<td>e. Dirigir y fomentar las relaciones nacionales e internacionales de la Institución.</td>
</tr>
<tr>
<td>f. Representar judicial y extrajudicialmente a la Universidad, defender sus derechos y nombrar apoderados.</td>
</tr>
<tr>
<td>g. Ejercer la representación de la Universidad, o nombrar delegados, ante las instituciones en las cuales aquella tenga participación.</td>
</tr>
<tr>
<td>h.Cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales, legales, estatutarias y reglamentarias vigentes.</td>
</tr>
<tr>
<td>i. Velar por la conservación y el acrecentamiento del patrimonio económico, científico, pedagógico, cultural y artístico de la Universidad.</td>
</tr>
<tr>
<td>j. Aceptar, según lo previsto en el Régimen Contractual de la Universidad y cuando por su naturaleza o cuantía le correspondan o por delegación del Consejo Superior, donaciones y legados, y celebrar convenios, contratos y operaciones de crédito.</td>
</tr>
<tr>
<td>k. Someter el proyecto de presupuesto de la Institución a consideración del Consejo Superior, previa recomendación del Consejo Académico, y ejecutarlo una vez expedido.</td>
</tr>
<tr>
<td>l. Autorizar las adiciones y los traslados presupuestales que se requieran en el curso de la vigencia fiscal.</td>
</tr>
<tr>
<td>m. Fijar el valor de los servicios de extensión y de investigación.</td>
</tr>
<tr>
<td>n. Reglamentar, previo concepto del Consejo Académico, la elección de profesores, estudiantes, egresados y demás miembros que, de conformidad con las normas legales y estatutarias, deban hacer parte de los organismos colegiados de la Universidad, y efectuar oportunamente la convocatoria cuando se produzca la vacante o se venza el periodo de alguno de ellos.</td>
</tr>
<tr>
<td>o. Nombrar y remover a los directivos y al personal de la Universidad, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, y adoptar todas las decisiones concernientes a la administración de esas personas.</td>
</tr>
<tr>
<td>p. Ejercer la función disciplinaria según lo previsto en los estatutos y los reglamentos de la Institución, con potestad para imponer a los integrantes del personal universitario las sanciones de suspensión, de expulsión y de destitución reservadas a él. Mientras se desarrolla el proceso disciplinario, y cuando las circunstancias y la falta lo ameriten, puede suspender a quien es objeto de investigación; contra esta decisión sólo cabe el recurso de reposición.</td>
</tr>
<tr>
<td>q. Designar, para lapsos de hasta seis meses, a Decanos encargados.</td>
</tr>
<tr>
<td>r. Autorizar permisos hasta por tres días, y hasta por dos veces al año, para el personal administrativo no adscrito a los Decanos; y conceder las demás comisiones y licencias, cuya duración sea superior a treinta días.</td>
</tr>
<tr>
<td>rr. Firmar los títulos que la Universidad otorgue y las correspondientes actas de grado.</td>
</tr>
<tr>
<td>s. Disponer, cuando las circunstancias lo hagan indispensable, la suspensión de actividades de la Universidad hasta por quince días. Cuando la suspensión sea superior a ocho días requiere el concepto favorable del Consejo Académico.</td>
</tr>
<tr>
<td>t. Las demás que le señalen las leyes, los estatutos y los reglamentos de la Universidad, y las que no estén expresamente atribuidas por tales normas a otra autoridad universitaria.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Ley 30 de 1992, Estatuto General de la Universidad de Antioquia

168


### 2.6.2 Modos de expresión y acciones

El Estatuto General en su artículo 42 contempla un conjunto de acciones en cabeza del Rector, tendientes al funcionamiento, dirección, orientación, representación y cumplimiento de los objetivos generales de la Universidad. En ese sentido, sus actuaciones son de naturaleza múltiple y poseen un carácter académico y administrativo. A propósito de los actos del Rector el Estatuto General estipula: “Los actos del Rector se llaman Resoluciones Rectorales. Por medio de ellas expide las normas y actos administrativos necesarios, en la órbita de su competencia, para el cumplimiento y la ejecución de los estatutos, de los reglamentos y de las demás decisiones de los Consejos Superior y Académico” (Estatuto General, 1994, p. 29).

Ahora bien, como se mencionó desde las primeras líneas de este apartado, en el caso de la Universidad de Antioquia la distinción entre la Rectoría como instancia orgánica y la figura del Rector como autoridad ejecutiva, merece una particular atención en términos de determinar no sólo las diferencias de su composición, sino de las funciones que desempeñan en diferentes instancias de la administración y el gobierno universitario. Cabe recordar en este punto la afirmación realizada algunas líneas atrás a propósito de que es el rector y no propiamente la rectoría, la figura del gobierno a la que se refiere la normativa nacional; de allí que no se conozca muy bien qué tipo de disposiciones derivadas de la Ley 30 de 1992 puedan resultar diferenciales cuando se trata del rector y no propiamente de la rectoría como una especie de organismo colegiado que dependería de éste.

De acuerdo con información institucional de la Universidad de Antioquia, la Rectoría es una instancia cuya estructura actual se define por las disposiciones del Estatuto General modificadas por el Acuerdo Superior 389 de 2011, el cual modificó la antigua estructura
formal de la dependencia en el marco del Proceso de Transformación Organizacional.

Atendiendo a la información contenida en los considerandos del Acuerdo Superior en mención, las modificaciones derivan de la entrada en vigencia del Acuerdo Superior 354 del 29 de abril de 200, en la que se declaran las circunstancias de adopción del Mapa Orgánico de Procesos (MOP) para la Universidad. Con base en las disposiciones del Acuerdo Superior 389 de 2011, la Rectoría se concibe como una instancia orgánica que opera bajo la dirección del rector y que está compuesta como lo muestra el cuadro 6.

Cuadro 6: Composición de la Rectoría

<table>
<thead>
<tr>
<th>Composición Rectoría previa modificación Arts. 39 y 48 del EG</th>
<th>Composición Actual de la Rectoría</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Artículo 39. Composición. La Rectoría es una dependencia universitaria bajo la dirección del Rector, constituida por:</td>
<td>Artículo 39. La Rectoría es una instancia orgánica bajo la dirección del Rector, constituida por:</td>
</tr>
<tr>
<td>a. El Rector.</td>
<td>a. El Rector</td>
</tr>
<tr>
<td>b. El Vicerrector General.</td>
<td>b. El Vicerrector General</td>
</tr>
<tr>
<td>c. Los Vicerrectores de Investigación, de Docencia, de Extensión, y Administrativo.</td>
<td>c. El Secretario General</td>
</tr>
<tr>
<td>d. Los Directores de la administración central.</td>
<td>d. Los vicerrectores, como líderes de los macroprocesos operacionales</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>e. Los directores, como líderes de los macroprocesos habilitadores</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>f. El Asesor en Planeación</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>g. El Auditor Interno</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>h. El equipo de asesores o consejeros en temas estratégicos institucionales</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>i. Servidores de apoyo administrativo</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Estatuto General. Normativa General. Universidad de Antioquia

Con el proceso de transformación organizacional que se deriva de los objetivos de modernización administrativa e institucional contenidos en el Plan de Desarrollo de la Universidad para la década 2006-2016, la Rectoría como instancia orgánica del gobierno de la Universidad adoptó una forma de gestión académica y administrativa que orienta al Alma Mater hacia un modelo de procesos y macroprocesos, en el cual se concibe a la administración universitaria como una amplia red de servicios, y a los miembros de la comunidad académica como usuarios de los mismos.
La adopción del MOP y su implementación en todos los ámbitos de la Universidad, representa la posibilidad de “ensanchar” o “robustecer” la composición de la Rectoría con la presencia de actores que no se contemplaban antes de la modificación del artículo 39 del Estatuto General y que, de paso, harán presencia en otras instancias del gobierno universitario donde tiene presencia el Rector: El Consejo Académico y el Consejo Superior para citar los dos ejemplos más relevantes.

La mención específica a figuras y actores como los Vicerrectores (reconocidos ahora como líderes de macroprocesos) y los denominados por el MOP “asesores” o “consejeros en temas estratégicos”, plantea cuestiones importantes a propósito del estilo y modelo de la gestión universitaria cuando del desarrollo de procesos de primer nivel se trata (macroprocesos, en la terminología del MOP). Igualmente esa situación genera interrogantes sobre el tipo de actuaciones administrativas y académicas que se derivan de dicho modelo de gestión y sus implicaciones para el modelo de gobierno de la Universidad. En consecuencia, si se compara la actual composición de la Rectoría, con la composición del Consejo Académico, incluidos no sólo sus miembros sino sus Asistentes Invitados, la estructura de ambos se torna bastante similar.

En el marco del Acuerdo Superior 389 de 2011, es evidente que el Rector es el depositario de nuevas funciones asociadas a la orientación de los macroprocesos de la universidad, lo cual necesariamente significa un “ensanchamiento” de sus competencias como autoridad ejecutiva del gobierno universitario. Entre los considerandos de dicho acuerdo se lee:

7. Se hace necesario que el Rector esté facultado para asignar funciones y requisitos a nuevos oficios, creados o reclasificados, en el marco de la implementación del mapa orgánico de procesos que ya fue aprobado por el Consejo Superior Universitario.
8. Igualmente, con el fin de evitar conflictos normativos, se hace necesaria la modificación del Estatuto General, y asignar al Rector la función de establecer y determinar la estructura que complementará las vicerrectorías y las direcciones, que surgen de los macroprocesos aprobados por el Consejo Superior Universitario.
9. La arquitectura de los procesos universitarios está conformada por macroprocesos operacionales y habilitadores, líneas decisionales que se encuentran dentro de los
Esta asignación de funciones por la vía de adopción del modelo de gestión de procesos es un eje de análisis importante para la presente investigación, pues queda claro que de las instancias u órganos del gobierno formal hasta ahora caracterizados, es la Rectoría la más directamente involucrada o el órgano de mayor interés del proyecto de universidad modernizada concebido en el plan de desarrollo 2006-2016 y cuyos antecedentes se remontan a iniciativas de finales de los años 90.

2.6.3 Instrumentos del gobierno

Los actos del rector se denominan Resoluciones Rectorales. A través de ellas se lleva a cabo al cumplimiento de estatutos, reglamentos y decisiones en general de los Consejos Académico y Superior. En relación con estos que el Estatuto General denomina “actos del Rector”, otra vez quedan muchas inquietudes sobre las funciones e instrumentos de gobierno de “la Rectoría” como instancia orgánica. Igual situación se da cuando se trata de una instancia como el Comité Rectoral que desarrolla funciones y posee instrumentos de gobierno en el marco de sus actuaciones ante el Consejo Superior Universitario. Esta referencia se hace con la intención de citar un caso que puede generar confusiones y problemas en relación con las actuaciones de las autoridades académicas y administrativas de la Universidad, cuando se trata de intervenir en diferentes instancias del gobierno formal de la misma.

De otro lado, la “Rectoría Cívica” de la Universidad de Antioquia dispuesta en la Resolución Rectoral 5858 del 30 de mayo de 1995 con el fin de fomentar las relaciones de la Universidad de Antioquia con el medio externo (sectores sociales, empresariales, culturales y políticos), constituye otro de los casos interesantes en términos de la incidencia de las iniciativas y proyectos de la Rectoría en el proyecto de Universidad moderna e investigadora que subyace a los planes de desarrollo de la Universidad de
Antioquia en su historia reciente. En 1995, el Consejo Superior—cuya presidencia era ejercida en ese momento por el gobernador Álvaro Uribe Vélez—contempla para el Rector Cívico de la Universidad las siguientes funciones específicas:

- Asesorar al Rector en las relaciones con el medio externo.
- Diseñar y fomentar programas y actividades que rescaten la imagen positiva de la Universidad y le devuelvan la credibilidad en la comunidad en general.
- Estimular, insinuar, colaborar y dirigir proyectos que busquen la vinculación de la Universidad con los distintos sectores sociales, culturales y políticos.
- Representar al Rector y a la Universidad en los proyectos culturales, científicos y de extensión que promueva la institución y cuando así lo consideren conveniente las autoridades universitarias correspondientes.
- Fomentar al interior de la Universidad programas y actividades dirigidas a la búsqueda de una cultura que generalice y estimule el ambiente de diálogo y cordialidad entre los estamentos universitarios.
- Las demás que le asigne el Rector y las que le correspondan por la naturaleza de su cargo. (Resolución Rectoral 5858 de mayo de 1995. Artículo 3).

En ese sentido, la Rectoría cívica no sólo se creaba con el fin de promover relaciones con el medio externo de la Universidad, sino que representaba la puerta de ingreso de alianzas estratégicas con actores externos a la Universidad como la Fundación Amigos de la Universidad (como se lee en las actas del Consejo Académico entre los años 1995-1997) o simplemente la Fundación Universidad de Antioquia. Este efecto conexo a la creación de dicha Rectoría cívica, le ha representado a la Universidad al día de hoy relaciones estratégicas con entidades, organismos y con empresas como:

la Asociación de Bananeros de Colombia, Asociación de Ingenieros Industriales, Asociación de Médicos Veterinarios y Asociación de Contadores de la Universidad de Antioquia; Asociación Ladrilleras Unidas de Antioquia, Asociación Médica Sindical, Banco Comercial Antioqueño, Compañía de Cementos Argos, Compañía Nacional de Chocolates, Conavi, Compañía Colombiana de Tabaco, Conconcrete, Cervecería Unión, Corfinsura, Colombiana Seccional de Antioquia, Diagonal, Delima y Compañía, Fabricato, Federación Nacional de Cafeteros, Fundación Coltejer, Fundación Suramericana, Federación Nacional de Comerciantes, John Restrepo y Compañía, Leonisa, Lonja de Propiedad Raíz, Plan Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proantioquia, Simesa y Tutti Frutti.\(^{57}\)

Para ampliar esta información a propósito de la Historia, los servicios y las alianzas estratégicas de la Fundación Universidad de Antioquia ver:

173
En la lógica de la investigación sobre los actores de la estructura formal del gobierno de la Universidad de Antioquia, las alianzas estratégicas que aparecen por esta vía configuran un punto de partida para el análisis sobre el grado de incidencia de los mismos en el proyecto de Universidad del presente y, con éste, del modelo de gobierno que actualmente se ejerce en el Alma Mater.

3. Reflexiones sobre el gobierno de la Universidad de Antioquia desde su perspectiva institucional

*En el plano de los estudios sobre el gobierno universitario* se identifican asuntos como:

a. La trascendencia del plano normativo y la lectura de la estructura formal como única dimensión explorada en la mayoría de los estudios, y un análisis centrado en el análisis de los niveles superiores de los órganos de gobierno. Si bien buena parte de este informe puede identificar precisamente con la prevalencia de ese enfoque, aquí la descripción de la normativa y los actores sólo constituye un momento contextual e indiciario que, en la siguiente fase, permitirá captar con mayor sentido el gobierno de la universidad a partir del análisis de sus niveles intermedios y micropolíticos.

b. La ausencia de lecturas multidimensionales a propósito del gobierno como fenómeno político atravesado por relaciones de poder formales e informales

c. La tendencia a formular diagnósticos generales y homogeneizantes en contraste con lecturas del gobierno universitario en contexto. Es decir que existe una tendencia a realizar generalizaciones sobre los problemas de la universidad pública más allá de las especificidades del contexto.
d. Buena parte de los estudios se detienen en los problemas de la gestión y administración universitaria y en una discusión casi técnica sobre el funcionamiento democrático o antidemocrático de la universidad.

*En el plano normativo internacional* se identifica un eje central sobre el cual se propone la relación entre educación superior y desarrollo. Influentes o reconocidos organismos internacionales en esta materia, vinculan la educación superior como un factor predominante en el desarrollo económico, especialmente para el caso de los países en desarrollo. Sobre la base de esa idea, se han incorporado recientemente reformas y transformaciones que apuntan al fortalecimiento de la pertinencia, la investigación y la innovación como elementos pilares y nuevos objetivos misionales de las universidades. En efecto, hay un cambio de dirección de los objetivos misionales de la universidad social hacia una universidad con pertinencia —no sólo social sino— productiva y económica. Ese es un problema relevante en el estudio del gobierno universitario.

Esos lineamientos de política, inicialmente basados en la ampliación de cobertura y calidad, en la instauración de una educación pertinente sustentada en la investigación e innovación, van cristalizando en las iniciativas de búsqueda de rentabilidad y finalmente se insertan en las normativas nacionales y locales. Ello condiciona la vida universitaria y las acciones de su gobierno, cuyas normativa y decisiones dan cuenta de unos determinados proyectos de universidad.

Cada uno de estos modelos o proyectos de universidad propuestos por organismos internacionales y adoptados, ya sea en su totalidad o en parte, por las universidades colombianas, traen consigo tensiones entre dos visiones de universidad: por una lado, la defensa de la universidad de carácter humanista, orientada fundamentalmente por su *ethos* académico y social; por otro lado, la universidad pertinente, investigadora y de calidad, orientada al desarrollo y la productividad e impulsadas desde las consignas de la
gestión pública, la eficiencia y la optimización de procesos. Y, si bien no se trata de polarizar la discusión a propósito de los modelos, ni de sus posibles antagonismos, resulta importante reconocer una cierta lógica de coexistencia y cohabitación, en un mismo espacio, de elementos provenientes de ambos tipos de universidad.

Es real, entonces, que el tema del gobierno de las instituciones de educación superior y de la autonomía universitaria, ha sido agendado y relacionado con las diferentes directrices de organismos internacionales, como la Unesco y el Banco Mundial de manera sistemática desde finales de 1970. Asimismo, es necesario reconocer que dichos temas han focalizado elementos de las universidades, según el organismo influyente o los cambios contextuales y estructurales que han sobrevenido a las sociedades. Recuérdese el cambio de un modelo de una universidad humanista en 1973 a un modelo de universidad pertinente a principios de 1990 o a un modelo de universidad investigadora reforzado en el nuevo milenio. Tal como se planteó en el primer capítulo, cada uno de estos modelos promueve la inserción de un tipo determinado de actores, procesos y reformas que tienen implicación en el gobierno de las universidades de manera diferenciada, lo que hace que los problemas asociados al gobierno universitario deban estudiarse en contextos precisos y con las particularidades de cada caso.

Finalmente, podría indicarse que desde el plano normativo internacional, el gobierno universitario está fuertemente influenciado por actores y fuerzas internacionales que hacen llegar sus posturas y propuestas de reformas al sistema educativo en documentos institucionales con carácter vinculante o no, según los acuerdos y tratados firmados por Colombia, así como en evaluaciones comparadas de los diferentes sistemas educativos que proponen “recomendaciones” de actuación para avanzar al unísono con otros países. Sus principales argumentos están generalmente sustentados en la pertinencia social, con demasiada fuerza hacia el sector productivo. Y aunque, en la mayoría de sus documentos se defiende la autonomía universitaria y la democracia y participación de todos los
miembros de la comunidad académica, su énfasis en la eficiencia, la gestión, la necesidad y oportunidad de otras fuentes de financiación, inciden en la toma de decisiones del gobierno y, en general, de la academia.

**En el plano normativo nacional:** se percibe la fuerte influencia del modelo de desarrollo de la nación bajo los objetivos de la apertura económica y la modernización estatal. La Ley 30, aunque reconocida por algunos autores como un logro de las comunidades académicas, es una fiel muestra de la configuración del sistema de educación superior en Colombia orientado hacia los objetivos del desarrollo económico, la productividad y la competitividad, al mismo tiempo que a la globalización y a la economía del conocimiento. Esto no se contempla en sí mismo como un obstáculo o problema para la Universidad, pero ha representado un horizonte normativo y político, a la vez que una ruta de desarrollo, cuyos fines y acciones no siempre incluyen el conjunto de ideas que sobre la universidad pública tienen algunos sectores de la comunidad académica que la constituye.

Adicionalmente, la progresiva adopción del discurso del conocimiento académico con pertinencia y la necesidad del aumento en la cobertura, han impulsado una carrera por adelantar reformas del sistema educativo, así como la adopción de modelos de gestión y de administración universitaria que resulten más eficientes y eficaces. Lo que ha introducido nuevas necesidades relacionadas con la incorporación creciente de personal administrativo que resulte competente para el cumplimiento de dichos fines, personal que no siempre proviene, entiende y responde con sus actuaciones a las lógicas y necesidades de la academia.

También es necesario destacar la pre-configuración del sistema educativo de educación superior colombiano que ejerce gran influencia y control sobre las universidades públicas, lo cual se evidencia en la fuerte presencia de la burocracia gubernamental en la toma de decisiones de la vida universitaria. Esa burocracia, y desde luego la compleja normativa
que la acompaña, van asediando y minando, en algunas ocasiones y particularmente desde el ámbito financiero, la autonomía universitaria. Asimismo, por la vía de la regulación del sistema educativo, se implantan sistemas de evaluación y acreditación propuestos por organismos internacionales para la conducción de la educación superior en función de las metas de pertinencia, cobertura y eficiencia.

**En los ámbitos regional y local**, se evidencia un compromiso societal con un cambio en el modelo de desarrollo del Departamento, justificado en la incapacidad del modelo vigente hasta la década de 1980 para llevar los beneficios del desarrollo a todas las subregiones de Antioquia. En este nuevo modelo, la educación superior se entiende como un factor fundamental para la formación de capital de humano caracterizado por su relación con el entorno y con la competencia para interactuar con la ciencia, la investigación y la innovación, con miras a fortalecer la agenda estratégica del Departamento y la relación de la educación con el sector productivo.

En el ámbito departamental es evidente la cohesión del nuevo modelo de desarrollo y las tendencias internacionales que vinculan la educación con el sector productivo y la pertinencia de la educación, y en este modelo de desarrollo la Universidad de Antioquia se vio transformada para aportar a las metas propuestas. Uno de los cambios más evidentes y visibles fue el proceso de regionalización, en el cual se crearon sedes en todas las subregiones antioqueñas sustentadas en la flexibilidad horaria y la pertinencia de la oferta de programas acordes con las nuevas vocaciones subregionales establecidas. Pero a pesar de este aporte, obligatorio conforme a los planes de desarrollo y a la incidencia directa de la Gobernación de Antioquia en el gobierno universitario, la Universidad de Antioquia aparece en los planes de desarrollo de los gobernantes de turno como una institución receptora de las políticas y normativas determinadas por el gobierno nacional y departamental. Con ello, la alineación con metas propuestas por organismos internacionales se hace de manera no participativa ni consultada, y la alineación con
objetivos regionales se consolida en cuanto la universidad se convierte en institución “socia” o “aliada estratégica”, cuyo conocimiento y capital permiten mejorar al sector productivo.

La realidad local muestra, también, una fuerte presión de alianza estratégica de la Universidad con agentes sociales, administrativos y empresariales que progresivamente modulan el carácter académico de la Universidad y reorientan su misión hacia otros campos y ámbitos misionales que redefinen la condición de ente con régimen especial de la Universidad, bajo el argumento de la pertinencia, la extensión social y la transformación de la ciudad y la región.

**En el caso concreto de la Universidad de Antioquia**, luego de una revisión general a la normativa universitaria y a sus documentos oficiales, se identifican unas características de diseño institucional que si bien dan forma a los objetivos y acciones de la universidad, generan problemas e inquietudes sobre la forma y el estilo del gobierno universitario en un entorno social, cultural, político y académico que demanda cada vez con mayor fuerza un gobierno democrático para la Universidad. Estos elementos que se derivan del diseño institucional se esbozan en diferentes apartados del texto y serán objeto detallado de análisis y problematización en el informe final de esta investigación.

**En relación con sus actores formales y la estructura formal del gobierno** resulta claro que el predominio de un estilo de gobierno representativo plantea para el entorno universitario contemporáneo un fuerte problema de insuficiencia y restricciones que generan conflictos en algunos ámbitos del gobierno universitario. De igual forma, reducir la pregunta sobre qué es el gobierno universitario a la respuesta según la cual “sus autoridades lo son”, resulta insuficiente para entender desde una perspectiva multidimensional eso que llamamos el gobierno de la universidad pública. Las características y algunos elementos problemáticos que se derivan de cada una de las
instancias formales del gobierno universitario, como en el caso anterior, serán objeto de análisis detallado en el informe final de este estudio.

Por lo pronto, es posible identificar algunos problemas asociados al CSU. Un primer aspecto problemático es el relacionado con el miembro designado por el Presidente de la República que haya tenido vínculos con el sector universitario, ya que no se expresa qué tipo de vínculos, el tiempo de vinculación o un mínimo de tiempo transcurrido desde su última vinculación. Tampoco se dice si ese vínculo universitario con la universidad pública o privada. De igual manera, es obligatorio que entre los miembros del CSU deba haber representantes del Estado y la comunidad académica de la universidad (artículo 63), pero no se define el número ni un equilibrio entre estos.

En tercer lugar, llama la atención la inexistencia de un reglamentado del CSU que esclarezca las funciones y responsabilidades de cada miembro de acuerdo, pues se puede diluir el poder e influencia que cada tipo de actor tiene a la hora de tomar las decisiones que afectan a la Universidad de Antioquia. Además, es significativo que la normativa que regula el CSU, solo establezca que ante la inasistencia, baste con avisar con antelación al Secretario; asunto que deja abierta la pregunta por quienes asisten a aquellas sesiones en las que se discuten asuntos de vital importancia para la Universidad, cómo se da el proceso de delegación del voto y sobre quiénes recae la responsabilidad de las decisiones tomadas.

En cuarto lugar, es necesario destacar que el representante de los estudiantes no asiste a las sesiones del CSU desde hace aproximadamente veinte años; asunto que no ha sido solucionado por esta Corporación ni los estamentos universitarios.

Para finalizar, ante la pregunta ¿A qué llamamos o reconocemos como el gobierno de la Universidad de Antioquia? En esta fase de la investigación adelantamos las hipótesis de trabajo:
El gobierno de la Universidad de Antioquia, en el plano formal, es el ejercicio de la autoridad instituida legalmente por la universidad en uso de la autonomía para darse su propio gobierno.

De igual forma el gobierno de la Universidad de Antioquia, en su dimensión procedimental, es el conjunto de procesos y reglas que orientan el desarrollo de la institución en el marco de su plan de desarrollo y el cumplimiento de sus objetivos misionales de docencia, investigación y extensión.

El gobierno de la universidad de Antioquia, en su diseño normativo, es el conjunto de instancias de representación que, bajo normas y procedimientos de postulación, nombramiento y elección de representantes pretende orientar sus decisiones y actuaciones de manera consensuada y democrática. Las circunstancias del presente evidencian que esta forma de gobierno representativo es fuertemente cuestionada por sectores de la comunidad académica y por la sociedad en general que demandan mecanismos de participación e incidencia en las decisiones y actuaciones de la universidad trascendiendo las restricciones de la figura de la representación.

El gobierno de la universidad de Antioquia es un principio de la autonomía universitaria en su condición de ente con régimen especial académico, en el que el ethos académico universitario sería el eje definitorio de las propiedades y el ejercicio del gobierno. La identificación de los cambios recientes en la misión de la Universidad es una vía de comprensión para identificar las transformaciones experimentadas por el gobierno. A su vez, no dependen exclusivamente de las dinámicas internas de la universidad, sino de los lineamientos internacionales y las políticas nacionales y locales que plantean un horizonte de desarrollo y modernización para esta. Sin embargo, la adopción de estos lineamientos no se hace por fuera de los intereses y decisiones de las autoridades universitarias.

En su relación con el entorno interno y externo de la universidad, el gobierno de la misma es una estrategia orientada hacia el desarrollo de la universidad bajo la consigna de
la construcción de conocimiento pertinente y ajustado a las demandas sociales sin excluir de esta al sector empresarial de la ciudad, la región y el país. De ahí que para el gobierno de la Universidad las alianzas estratégicas resulten fundamentales. Podría decirse, de una u otra forma, que el gobierno formal de la universidad no gobierna solo.

- Desde una perspectiva multidimensional, la cual pretendemos adelantar con cuidado en la siguiente fase de la investigación, el gobierno de la universidad de Antioquia es un espacio amplio y heterogéneo de relaciones de poder que según el caso, la instancia y el ámbito de toma de decisiones y sus actores, surte efectos y rendimientos diferentes. De manera que, a pesar de todos los problemas que puedan generarse, nos permiten apartarnos del diagnóstico general de que la Universidad de Antioquia es ingobernable en todas sus instancias o que resulta antidemocrática en todos sus ámbitos de actuación.
Referencias Bibliográficas

Normativa nacional y local


188


**Normativa Universitaria**

- **Acuerdos y resoluciones**

  UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO ACADÉMICO. Acuerdo Académico 126 (17, febrero, 1998). Por el cual se establece el régimen de admisión de aspirantes nuevos a los programas de pregrado. Recuperado de: http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/u012698.html


UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo superior 023. (10, octubre, 1994). Por el cual se establece el procedimiento para nombrar al Señor Rector de la Universidad de Antioquia. Recuperado de:
http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/a002394.html

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo superior 024. (10, octubre, 1994). Por el cual se establece el procedimiento para nombrar a los Decanos de la Universidad de Antioquia. Recuperado de: http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/a002494.html


UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo superior 121 (07, julio, 1997). Por el cual se expide el Estatuto Presupuestal de la Universidad de Antioquia. Recuperado de: http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/a012197.html

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo superior 124 (29, septiembre, 1997). Por el cual se establece el Estatuto Básico de Extensión de la Universidad de Antioquia. Recuperado de: http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/a012497.html

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo superior 125 (29, septiembre, 1997). Por el cual se adoptan las Políticas de Extensión de la Universidad de Antioquia. Recuperado de: http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/a012597.html

193
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo superior 153 (06, noviembre, 2001). Por el cual se sustituye el Acuerdo Superior No. 23 de 1981, que creó el Sistema Universitario de Investigación, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://comunicaciones.udea.edu.co/autoevaluacioncomunicaciones/images/Sitio_informe/Anexos/Acuerdos%20Superiores/Acuerdo%20Superior%20153%20de%201990.pdf


UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo superior 230 (05, agosto, 2002). Por el cual se aprueba el Estatuto de carrera administrativa del personal no docente. Recuperado de: http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/indice_gral/estatuto_carrera.html

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo superior 234 (19, noviembre, 2002). Por el cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario de la Universidad de Antioquia. Recuperado de: http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/a0234-2002.html


UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. RECTORÍA. Resolución Rectoral 4744 (11, mayo, 1994). Por la cual se reglamentan las elecciones de los representantes de los profesores y de los estudiantes ante los Consejos Superior, Académico y de la Facultad y ante los Comités de las Escuelas e Institutos. Recuperado de: http://secretariageneral.udea.edu.co/doc/i474494.html


- Actas y comunicados


- Planes de Acción y de Desarrollo institucionales


**Libros y artículos**


**Cibergrafía**


SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior). “¿Cómo funciona el SNIES?”. http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-217541.html


