

Tesis Doctoral

# **GOBERNANZA Y DESEMPEÑO ORGANIZACIONAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

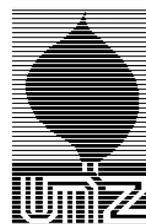
## **Determinación de variables claves y alianzas de actores en la gestión y el gobierno universitario**

Directora: Dra. Marta Comoglio

Codirectora: Dra Claudia Minnaard

Doctorando: Mg Nestor Hugo Blanco

Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
Facultad de Ingeniería  
Diciembre de 2017



## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ)

A la Universidad de Flores (UFLO)

A las autoridades de la Facultad de Ingeniería de la UNLZ (FI-UNLZ)

Al Director, los docentes y coordinador del Doctorado en Ingeniería de la FI-UNLZ

A las integrantes del equipo de la UEPI y el ITC de la UNLZ

Al equipo de rectorado de la UFLO

A mi familia

A la Dra Marta Comoglio

A la Dra Claudia Minnaard

A la Dra Estela Moyano

## INDICE

Agradecimientos	2
1. Área temática. Introducción	10
1.1. Aproximación al concepto de Gobernanza	10
1.2. Tipos de gobernanza	13
2. El problema de la gobernanza universitaria	15
3.1. Planteo de la investigación	22
3.2. Alcance del campo empírico de la investigación	22
3.3. Niveles del campo empírico	22
3.4. Problema y elementos de la investigación	23
3.5. Unidades de análisis	24
3.6. Preguntas de investigación	25
3.7. Objetivos de la investigación	26
3.8. Hipótesis	26
4.1. Marco conceptual	28
4.2.1. La universidad como sistema y organización	30
4.2.2. Las universidades como integrantes de sistemas nacionales	31
4.2.3. La universidad como burocracia profesional	33
4.2.4. La universidad como complejidad con sentido y continuidad	35
4.2.5. Las universidades según análisis comparado de sistemas de Educ. Superior	39
4.2.6. La universidad como modelo abierto de gobernanza	42
4.2.7. Las variables de gestión y gobierno universitario	43
4.3. Conceptualización de las alianzas entre actores.	55
4.3.1. Teoría de Agencia	56
4.3.2. La capacidad de gobierno en las universidades.	59

4.3.3. Análisis del juego de Actores	62
4.4. Síntesis del encuadre teórico	63
5.1. Recorrido metodológico	66
5.2. Expertos – actores productores de contenido	67
5.3. Abordajes metodológicos de las Hipótesis	68
5.3.1. Hipótesis 1: Las variables claves de los sistemas de gestión de gobierno son identificables.	68
5.3.1.1. Identificación de variables	70
5.3.1.2. Localización y ponderación de variables en la matriz del cálculo estructural	70
5.3.1.3. Determinación de las variables críticas o claves mediante el cálculo estructural aplicando el método Mic-Mac.	72
5.3.2. Hipótesis 2. Reconocer los objetivos y lineamientos estratégicos de la gestión de gobierno.	76
5.3.3. Hipótesis 3. Los intereses de los actores condicionan su comportamiento en la gestión de gobierno.	78
5.3.4. Hipótesis 4. La posición de los actores respecto de los objetivos estratégicos determinan el grado de gobernanza de un sistema o institución.	82
6.1.1. Expertos proveedores de contenidos.	85
6.1.2. Identificación y convocatoria de los expertos participantes	85
6.2. Metodología para la elaboración de contenidos	88
6.2.1. Mecanismos de indagación, reflexión y producción de contenidos	88
7. Resultados y Discusión	92
7.1. Desarrollo de la hipótesis 1	92
7.1.1. Ordenamiento de variables	92
7.1.2. Variables de partida	93
7.1.3. Identificación de variables claves	113

7.1.3.1. Matrices de ponderación de la influencia entre variables	113
7.1.3.1.1. Primer cálculo estructural. Variables claves de la fase Planificación.	115
7.1.3.1.2. Primer cálculo estructural. Variables claves de la fase Ejecución.	119
7.1.3.1.3. Primer cálculo estructural. Variables claves de la fase Evaluación.	123
7.1.3.2. Variables referentes	127
7.1.3.3. Nuevo cálculo estructural. Determinación de Variables Claves finales.	130
8.1. Desarrollo Hipótesis 2.	135
9.1. Desarrollo hipótesis 3	139
9.2.1. Identificación de los actores del gobierno a nivel institucional	140
9.2.2. Identificación de los actores del gobierno a nivel del sistema universitario	143
9.2.3. Identificación de los actores extrauniversitarios con incidencia en el gobierno	148
9.2.4. Cuadro de actores	149
9.3. Relaciones entre los actores	150
9.4. Construcción de la matriz de Actores por Actores	151
9.4.1. Análisis de las relaciones entre actores	154
9.4.2. Competencias de los actores	160
10. Desarrollo hipótesis 4	164
10.1. Correlación global de fuerzas de los actores por objetivos	166
10.2. Alineamientos de actores aliados y adversarios frente a los objetivos	170
11. Conclusiones, aprendizajes y posibilidad de nuevas indagaciones	183
11.1. Sobre la problemática general de la gobernanza universitaria	183
11.2. Sobre el objeto de investigación	184
11.3. Sobre los informantes calificados	185
11.4. Sobre la metodología	186

11.5. Sobre las variables claves de la hipótesis 1	186
11.6. Sobre los objetivos estratégicos de la hipótesis 2	188
11.6. Sobre los actores y sus relaciones de la hipótesis 3	189
11.7. Sobre aliados y adversarios frente a los desafíos estratégicos de la hipótesis 4	191
11.8. Certezas y aprendizajes	193
11.9. Nuevas líneas de investigación posibles	194

## **INDICE de FIGURAS**

Figura 1 Tipos de variables por influencia o dependencia	74
Figura 2 Mapa de relaciones entre variables	76
Figura 3 Mapa relaciones entre actores	82
Figura 4. Plano de influencia-dependencia directa entre variables de fase Planificación	116
Figura 5. Plano de influencia-dependencia directa entre variables de fase Ejecución	120
Figura 6. Plano de influencia-dependencia directa variables de fase Evaluación	124
Figura 7. Plano de influencia-dependencia directa entre variables referentes. Determina variables claves	131
Figura 8. Relaciones entre actores	158
Figura 9. Relaciones de fuerza de los actores	161
Figura 10. Histograma de actores favorables y desfavorables por cada objetivo	168
Figura 11. Balance objetivo liderazgo	171
Figura 12. Balance objetivo establecer políticas	172
Figura 13. Balance objetivo implementar cambios	173
Figura 14. Balance objetivo efectuar seguimiento y revisiones	174
Figura 15. Balance objetivo planificar	175

Figura 16. Balance objetivo mejorar procesos	176
Figura 17. Balance objetivo asegurar recursos críticos	177
Figura 18. Balance objetivo conocer requisitos de usuarios	178
Figura 19. Balance objetivo corregir-prevenir por indicadores	179
Figura 20. Balance objetivo enfoque en actores y RRHH	180
Figura 21. Balance objetivo efectividad de logros	181

## **INDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Conformación grupo de expertos	87
Tabla 2. Distribución de variables de partida en Fases	94
Tabla 3. Variables de la fase Planificación	95
Tabla 4. Variables de la fase Ejecución	104
Tabla 5. Variables de la fase Evaluación	109
Tabla 6. Distribución de Variables según fase y temas	112
Tabla 7. Distribución cuantitativa de variables por temas	113
Tabla 8. Matriz de variables de la fase planificación	115
Tabla 9. Resultado del 1er cálculo estructural sobre variables de fase planificación	118
Tabla 10. Matriz de variables de la fase Ejecución	119
Tabla 11. Resultado del 1er cálculo estructural sobre variables de fase ejecución	122
Tabla 12. Matriz de variables de la fase Evaluación	123
Tabla 13. Resultado 1er cálculo estructural sobre variables de fase evaluación	126
Tabla 14. Variables referentes resultantes de cálculo estructural sobre variables de partida de las tres fases	127
Tabla 15. Matriz de variables referentes para determinar variables claves	130
Tabla 16. Variables claves determinadas	133

Tabla 17. Proceso de determinación de variables claves	134
Tabla 18. Variables claves y su correspondencia a las fases de gestión	136
Tabla 19. Objetivos estratégicos ordenados por fases	137
Tabla 20. Actores	149
Tabla 21. Matriz de actores por actores (MAA)	152
Tabla 22. Actores por actores	156
Tabla 23. Matriz de actores por objetivos MAO	167
Tabla 24. Aliados y adversarios frente al objetivo estratégico de liderazgo	171
Tabla 25. Aliados y adversarios frente al objetivo de establecer políticas	172
Tabla 26. Aliados y adversarios frente al objetivo de implementar cambios	173
Tabla 27. Aliados y adversarios frente al objetivo: efectuar seguimiento y revisiones	174
Tabla 29. Aliados y adversarios frente al objetivo asegurar recursos críticos	177
Tabla 30. Aliados y adversarios frente al objetivo conocer requisitos de usuarios	178
Tabla 31. Aliados y adversarios frente al objetivo corregir-prevenir por indicadores	179
Tabla 32. Aliados y adversarios frente al objetivo enfoque en actores y RRHH	180
Tabla 33. Aliados y adversarios frente al objetivo efectividad de logros	181



## 1. Área temática

### 1.1. Aproximación al concepto de Gobernanza

*«Governance processes refer to the quality of participation necessary to ensure that political, social and economic priorities are based on a broad consensus in society and that the voices of the excluded, poorest and most vulnerable are heard in decision-making.»*

Report to the Secretary General Ban Ki-Moon, by the UN System Task Team, on the Post-2015 Development Agenda, June 2012.

El presente trabajo de tesis se propone contribuir al conocimiento del fenómeno de la gobernanza en el campo de las instituciones y los sistemas de Educación Superior. El propósito es el de concurrir a la comprensión de las variables críticas que operan en dicho fenómeno, así como de las interacciones entre los actores que intervienen en las políticas y estrategias de gobierno en el campo de las instituciones universitarias y los sistemas de Educación Superior. Para esa finalidad, en este primer apartado se aborda el concepto de gobernanza en un sentido amplio, a efectos de clarificar sus implicancias semánticas más generales, y como paso previo a abordar específicamente el estudio del fenómeno de la gobernanza en la Educación Superior universitaria.

En las últimas décadas el término “gobernanza” ha alcanzado relevancia en los estudios sociales y organizacionales. Sin embargo, se observa cierta falta de especificidad y de ambigüedad en el uso del término, dado que el concepto de “gobernanza” posee un amplio rango semántico que facilita cierta diversidad de interpretaciones y aplicaciones, las más de las veces sujetas al contexto de aplicación e intencionalidad de su uso (Brower Beltramin, 2016).

En general la gobernanza se refiere a modalidades de gobierno de los sistemas sociales, tal que proporcionen eficacia respecto de sus propósitos, así como satisfacción de los intereses y requerimientos de los actores y sectores participantes. El concepto alcanza a toda entidad compleja con implicancia en asuntos públicos, como ser un estado, una organización, así como también una asociación de estados o de organizaciones. La gobernanza posee entonces un alcance difuso y variado semánticamente, designando múltiples dimensiones de relaciones entre el estado, las instituciones y las personas.

La necesidad de comprender la gobernanza emerge en circunstancias como las contemporáneas en las que el poder, tradicionalmente centralizado, se distribuye entre múltiples actores y se dispersa asimétrica y aleatoriamente en el tejido social e institucional. De hecho en un mundo como el actual, interconectado e interdependiente, prácticamente ningún poder puede arrogarse plenitud de soberanía decisional. Existe una creciente aceptación de que los modelos de gobierno y los factores de poder conocidos no alcanzan a resolver las complejidades sociales; ante lo cual surgen caminos que divergen hacia nuevas formas de institucionalidad política, económica y social con pretensión de ser más inclusivas de las diferencias y más tolerantes de las contradicciones. Estas divergencias generan requerimientos antes desconocidos para el ejercicio del gobierno, tanto a nivel global como local (PNUD, 2014). Factores como las crisis financieras, las demandas sociales diversas y fragmentadas, y las acciones colectivas cada vez más visibles, han cuestionado la capacidad de los gobiernos y los regímenes de atender con suficiencia tal simultaneidad y agudización de demandas y situaciones transversales y conflictivas.

En verdad la gobernanza implica una cierta forma de ejercer las funciones de gobierno, tal que se promueva y asegure la inclusión de sectores que divergen en intenciones e intereses. De modo que la gestión de los asuntos públicos verifique la participación de la sociedad civil y los actores a todos sus niveles: local, nacional, regional e internacional. Es decir que la gobernanza refiere a la capacidad de las sociedades y sus sistemas políticos e institucionales de responder a demandas cada vez más diversas, contradictorias y complejas.

Cabe advertir que está implícito en el concepto de gobernanza el de democracia. Al decir de Jiménez (et al, 2007) la gobernanza sería una cierta forma acertada de funcionamiento participativo de las democracias occidentales, “exigidas y tensionadas por una realidad compleja, convulsionada y mundializada”. La gobernanza democrática debiera asegurar la agenda y el ejercicio del gobierno resguardando estándares participativos e inclusivos. Es decir que se requiere de la existencia de espacios participativos de carácter democrático para la verificación de gobernanza efectiva. Esto implica la existencia de una poliarquía de actores involucrados, en el sentido elaborado por Dahl (1998). Para este autor un buen sistema de gobierno democrático

es en verdad una suerte de gobierno ejercido por muchos (poliarquía), ordenados mediante mecanismos de alternancia y distribución en el poder, en un marco de estado de derecho que asegure la presencia y participación de todos los interesados. Este buen gobierno democrático, debe permitir, entre otros derechos, que los ciudadanos gocen de libertades de asociación, de pensamiento y expresión, y de los derechos de sufragio y de acceso a la información, así como de mecanismos institucionales de control sobre la acción de quienes ejercen autoridad. Esta suerte de idealidad democrática constituiría un estado de buena gobernanza.

Según esta mirada, la cual promueven los enfoques de organismos internacionales acerca del desarrollo humano sustentable (PNUD, 2011), la dirección y evolución de los conglomerados sociales ya no es una función o responsabilidad exclusiva de la autoridad, sino que es el producto de las interacciones de una multiplicidad de actores que configuran nuevas relaciones y que reclaman transitar desde el control jerárquico del gobierno, hacia formas más horizontales, comprometidas y cooperativas de gestión de los asuntos públicos.

Por otro lado, cabe señalar conjuntamente a Dalla Torre (2017) que la actualidad, y consecuentemente la historicidad, del concepto de gobernanza está referida al menos a dos aspectos. El primero se vincula a la situación política mundial contemporánea, en la que no existe una estructura o poder dominante global de gobierno que resuelva los conflictos entre estados, bloques, grupos, etnias, etc.; lo que hace necesaria la participación de los diversos sectores en pugna para gestionar o administrar la conflictividad. Siendo este difuso sistema de gobernar superior en términos de estabilidad y eficacia social a la imposición mediante cualquier coerción por parte de una autoridad única superior o de un sector hegemónico sobre otros. El segundo aspecto está vinculado al modelo contemporáneo de economía de mercado, ya que la gobernanza implica una reducción de la intervención reguladora de la autoridad del estado sobre la actividad, la producción y la articulación de los actores en el campo social.

En un sentido práctico, según Mayntz (2000), la gobernanza refiere a la horizontalidad y cooperación creciente en las interacciones entre lo público y lo privado, y entre la diversidad de formas organizacionales e institucionales. Es decir que la gobernanza

suministra las condiciones, a modo de emergentes reglas de juego, para los efectivos intercambios que den cuenta de una mejor capacidad de gobierno y de atención de los asuntos de todos. Al decir de Meuleman (2009) la gobernanza se define como el conjunto de interacciones entre organismos públicos, privados, y de la sociedad civil, orientadas a la resolución de tensiones y conflictos comunitarios que se generan desde las propias y diversas identidades. Así considerada, la gobernanza resulta ser una condición de posibilidad para que el ejercicio de la gestión de gobierno de los estados o las instituciones se resuelva mediante una compleja pluralidad de variables que exceden las capacidades de las autoridades formales y que expresan las dinámicas de los múltiples espacios, comprendidos como entramados de interacción de los actores tanto al centro como en las periferias del poder.

Según Brower Beltramin (2016) el buen gobierno que deviene de buenas condiciones de gobernanza posee algunos sellos distintivos, a saber: atención a las redes generadas mediante coordinaciones sociales horizontales, en contraposición a las determinaciones verticales de la autoridad; atención a las tensiones globales-locales donde la escala territorial permite identificar variables idiosincráticas de las comunidades con mayor pertinencia que las políticas globales o transversales; y atención a políticas públicas y normativas que den cuenta de una gran diversidad de variables y concepciones de las comunidades y que establezcan equilibrios entre las centralidades y periferias de los fenómenos sociales.

## **1.2. Tipos de gobernanza**

Se puede decir, aun a riesgo de simplificar, que existen al menos dos tipos de gobernanza: por un lado la gobernanza global que genéricamente refiere a la regulación de relaciones entre estados o macro entidades interdependientes ante la ausencia o permeabilidad de una autoridad política global o hegemónica; y por otro lado la gobernanza corporativa que señala un conjunto de procesos, políticas, normas, costumbres, y prácticas que hacen al control, administración y dirección de una empresa u organización determinada, incluyendo las relaciones entre los muchos agentes, actores y partes interesadas implicados en cada empresa u organización (desde la propiedad a la dirección, los controladores externos, acreedores, inversores, clientes, suministradores, empleados, el entorno y la sociedad entera).

Respecto del nivel corporativo de gobernanza cabe destacar, siguiendo a Ferraz Correia (et al, 2006), que asegurar que una organización sea gobernada en consonancia con los intereses de sus stakeholders es un claro problema de gobernanza. En verdad, la armonización de las expectativas de los grupos de interés o stakeholders, mediante interrelaciones no violentas ni coercitivas, tiende a ser un dominio específico de la gobernanza, sea a nivel macro o global, tanto como a nivel micro, local o corporativo. De hecho, las teorías basadas en el modelo relacional para la gestión del desarrollo sustentable (Mendoza, 1996) (Rodrigo y Arena, 2014) consideran la gobernanza como el camino adecuado para implementar estrategias colaborativas entre sectores y grupos de interés con los ámbitos decisionales tanto de los estados como de las organizaciones. De algún modo, la gobernanza a todo nivel, estructurada a partir de relaciones cooperativas intersectoriales, se ofrece como un camino de atención y de posibles soluciones a las problemáticas sociales y ambientales que se generan tanto a nivel global como local.

De lo anterior parece inferirse que entre los niveles global y corporativo de la gobernanza se verifica sólo una diferencia de grado o alcance: el nivel global compete a los estados, sus relaciones, los sistemas interinstitucionales, la transversalidad de los campos sociales, etc.; mientras que el nivel corporativo se limita a la gobernanza dentro de los más acotados límites de cada organización o institución. En efecto, al decir de Romagoza (2012) la gobernanza incluye a los organismos gubernamentales y a las entidades intergubernamentales, pero también se aplica a las situaciones de gobierno de las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los individuos en general.

Por lo dicho, puede afirmarse que la gobernanza es sensible a los contextos. Es decir que su alcance es flexible en concordancia al alcance de las unidades involucradas en los asuntos de gobierno. Los principios de la gobernanza global son entendidos como precondiciones para el desarrollo de todo el sector público en conjunto, mientras que la gobernanza corporativa atañe restrictivamente a las prácticas de gestión necesarias para el buen desempeño de las instituciones de manera individual (OLACEFS, 2014).

## **2. El problema de la gobernanza universitaria**

Es propósito de esta tesis identificar los elementos necesarios y prioritarios para mejorar el desempeño de la gestión y el gobierno de las instituciones universitarias en el marco del Sistema de Educación Superior nacional. Esta identificación se deberá operar considerando el contexto contemporáneo global de crisis y de cambios, tanto en los marcos socio políticos y económicos de los países, como en el ámbito de los modos de producción de conocimiento, de enseñanza y de vinculación, que constituyen las funciones de los sistemas e instituciones universitarias.

Al decir de Vázquez y Pagés (2015) los estudios sobre el campo universitario deberían conceder un lugar destacado a la reflexión sobre la gobernanza de las instituciones y de los propios sistemas nacionales de Educación Superior. De este modo se podrían identificar con mayor detalle ciertas situaciones o complejidades que generan capacidades y fortalezas, pero que también producen disfunciones. En consecuencia sería factible definir instancias de mejora, superadoras y efectivas, correctivas o preventivas, de la gestión del campo institucional.

Una mirada semejante requiere hacer foco sobre los modelos vigentes de organización institucional y de gobierno universitario que en la actualidad se evidencian como suficientes en un sentido y/o problemáticos en otros. En el caso de las disfunciones de los sistemas de gobernanza, se observa que los problemas emergen bajo la forma de mecanismos de funcionamiento pobremente adaptados a las verdaderas demandas de eficacia de las funciones universitarias.

Como marco general, el escenario universitario, cuando es considerado a nivel regional, en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, presenta la impronta de un profundo proceso de cambio y transformación, expresado principalmente en una explosión de la demanda de estudios superiores. Las exigencias de tal demanda no es acompañada en forma plausible por la evolución de los sistemas y las instituciones de la región (Ganga y Abello, 2015) (Rengijo Millán, 2015). En efecto la región posee una amplísima variedad de instituciones con multiplicidad de modalidades organizativas, diferenciadas por su naturaleza estatal o privada, con trayectorias antiguas o recientes, con diversidad en su misión, con amplios rangos de diversidad en su escala, con heterogeneidad en las características de su alumnado y las

competencias de sus cuerpos académicos, con diversos pesos relativos en la enseñanza o la investigación, en el pregrado, el grado o el posgrado, con múltiples y complejos enfoques de vinculación con la sociedad civil, el estado y los mercados. Todo lo cual las diferencia en términos de la orientación y calidad de sus programas, los niveles de interacción e internacionalización, sus fuentes de financiamiento y el prestigio relativo o el posicionamiento ante sus comunidades locales o nacionales de referencia.

A esta diferenciación cabe sumar el hecho de que el contexto en que se desenvuelven las universidades, está cruzado por tensiones y problemas que de un modo u otro impactan en su capacidad de gestión y de gobierno. Estas tensiones, que como mínimo están caracterizadas por procesos de masificación, diferenciación y cambios críticos, fuerzan a los países a adoptar políticas a favor de minimizar la conflictividad y asegurar espacios de gobernanza, y a las universidades a adaptar sus estructuras y prácticas en un sentido análogo.

Efectivamente, en opinión de Brunner y Pedraja (2017) los desafíos de gobernanza universitaria en la región están condicionados por algunos factores como ser: la coexistencia de dinámicas público-privadas muchas veces contradictorias, la multiplicidad de modalidades de coordinación y financiamiento, la proliferación de partes interesadas comprometidas o con capacidad de incidir sobre las instituciones, la complejidad de regulaciones y procesos políticos o sociales que operan en el campo de la Educación Superior, y los efectos del impacto local de las tendencias globales; algunas ya mencionadas, como ser masificación, diferenciación institucional, especialización disciplinar, y ejercicio más o menos profesional de la gestión de gobierno de las organizaciones.

Al decir de Vázquez y Pagés (2015) la diversidad de modelos institucionales, de esquemas de gobierno y de organizaciones universitarias, no implica superioridad de unos sobre otros. Por el contrario la diversidad debe ser vista como la expresión de diferentes estrategias de adaptación a las circunstancias de cada caso, o de orientación hacia finalidades diferenciadas.

Para los autores tampoco existe una correlación necesaria entre forma de gobierno y calidad de las universidades, ya que existen altos niveles de calidad en muy diferentes

modelos institucionales.

Un escenario tan complejo y diverso demanda evitar la tentación de homogeneizar los procesos de gestión y gobierno al interior de cada sistema de educación superior. También debe evitarse la proliferación de recetas de buen gobierno y gobernanza, que extrapoladas de otros contextos, intentan simplificar artificialmente las situaciones de alta complejidad de las universidades en cada contexto.

Un síntoma muy extendido de afectación de la gobernanza universitaria se verifica alrededor de la cuestión económica financiera de las Universidades, según sea la naturaleza de las instituciones estatales o privadas. En efecto, en el caso de las Universidades de cuño estatal o de gestión pública, estas conforman un conglomerado dependiente básicamente del gobierno nacional para efectos del financiamiento. Los gobiernos, al decir de Brunner (2006) “adoptan la forma de transferencias directas desde el presupuesto nacional, con el recaudo que dichas transferencias son no condicionadas, que las Universidades administran en arreglo a su autonomía legal y autarquía financiera, y no se exigen requisitos obligatorios de uso eficiente de dichos recursos”. No existen requisitos de uso, pero sí existen condiciones exigibles de transparencia o accountability, si bien, el rigor y profundidad de la misma está dada externamente por los juicios de la Agencia encargada de la función de evaluación. En la experiencia reciente se han experimentado financiamientos adicionales dirigidos a fines específicos (programas de mejora, contratos programa, etc.) que permiten por lo tanto un mayor control, de tipo indirecto, sobre la gestión (Ganga, 2010) (Moreno, 2014). Frente a este modo de funcionamiento las universidades asumen esquemas de gobierno de tipo colegiado y representativo, con participación de los diferentes estamentos (docentes, estudiantes, administrativos, etc.); quienes gobiernan mediante voto ponderado en los organismos colegiados y en la elección de las autoridades de la universidad. Al decir de Brunner (2006) esta forma de autoridad institucional genera dispersión del poder en niveles intermedios (facultades, escuelas), donde se adoptan muchas de las principales decisiones. Si bien la autoridad culmina en el vértice del rector, su figura es relativamente débil, sobre todo en lo que hace a liderar procesos de cambio organizacional. Se verifica, a decir del autor, una suerte de “veto perfecto” en la situación de gobierno. El Rector reina pero no gobierna,

carece de facultades para sobreponerse a la capacidad de veto de las principales facultades, e incluso “para llegar al cargo, necesita previamente establecer alianzas con una red de actores con poderes dispersos dentro de la organización que, a la hora de hacer o promover cambios, lo atrapan en las redes del status quo”. Este escenario de fuerzas en pugna fue descrito por Clark (1983) como la acción de gobierno de “oligarquías académicas”. La descripción de Clark permite connotar la situación de dispersión del poder que caracteriza los escenarios con dificultades de gobernanza vistos en apartado 1.1.

Por su parte en el caso de las Universidades de gestión privada, al menos en la Nación Argentina, su financiamiento está dado centralmente por el arancelamiento de la enseñanza, y en algunos casos, por el soporte de las entidades patrocinantes y propietarias que concurren al sostenimiento de las instituciones. No hay subsidios del Estado ni está permitido el lucro. En este contexto la pirámide de autoridad rectoral también queda condicionada por la autoridad de la entidad patrocinante muchas veces con mayor énfasis que por las instancias colegiadas.

Por otro lado, en cuanto a su composición, la naturaleza de las universidades comporta complejidades y particularidades que generan fragmentación en su base operativa al coexistir situaciones de puja entre diferentes grupos académicos o intereses científicos, al verificarse duplicidad en las fuentes de la autoridad administrativa versus la académica, y al constatarse permeabilidad de las jerarquías mediante la concurrencia de multiplicidad de actores en las esferas decisionales.

La buena gestión universitaria, el buen desempeño de su gobernanza, pareciera exigir entonces que se distingan los niveles, las competencias y las responsabilidades del ejercicio de gobierno universitario; lo que a su vez pone en tensión la dosis de autonomía y autogobierno de las universidades respecto de los vínculos con los sectores internos y externos de interés social y/o estatal, y en el ajustado marco de las regulaciones y normativas que los sistemas van generando en un afán de control.

Para DeVries e Ibarra (2004) el gobierno y los mecanismos de gestión universitaria no son meros instrumentos para alcanzar un fin, sino que constituyen una parte indisoluble con la misión institucional, con la definición de sus objetivos, y son la base del despliegue de los programas y los procesos que les competen.

Por otro lado al abordar la cuestión del gobierno universitario desde la óptica de la gobernanza, se hace presente la relación entre la propia complejidad institucional y la complejidad social externa; es decir entre la universidad y aquellos que siendo externos guardan alguna vocación de interés por el devenir de su actividad. Este elemento externo de gobernanza, instala de lleno en el escenario del gobierno universitario a la otredad del entorno, convierte al otro en un propio. Involucra actores tanto internos como externos, e invoca la capacidad de armonizar, o al menos de compatibilizar, los intereses genuinos de todos en el marco complejo de las funciones de la universidad.

En definitiva se puede razonablemente afirmar con Ballofet y Martin (2007) que el grado en que las instituciones llegan a cumplir sus fines está relacionado a la calidad de su gobernanza.

Anteriormente se ha dicho que gobernanza indica una suerte de estilo de gobernar de reconocido cuño democrático pero epocalmente innovador. Un estilo que se distingue del modelo tradicional de control jerárquico. Que se caracteriza por la aceptación de un mayor grado de interacción y cooperación horizontal entre las partes, por la canalización de la acción en forma de redes de relaciones mixtas entre internos y externos, entre la esfera de lo público y de lo privado, entre los diversos actores que aspiran a alcanzar el beneficio de una actividad institucional. En este sentido, y al decir de Meléndez Guerrero (et al, 2010), la gobernanza universitaria refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones con impacto en el desempeño funcional de la institución o el sistema. La gobernanza es el resultado de los esfuerzos de intervención interactiva del conjunto de los actores involucrados. Hay por tanto una cierta cesión de autoridad desde la jerarquía directiva formal a favor de los actores de otros niveles, al menos en las cuestiones de interés común o transversal, y en el abordaje de los problemas colectivos.

También la gobernanza, tanto a nivel global como corporativo, implica negociación colectiva. Es así que la gobernanza universitaria puede ser explicada como una modalidad de toma de decisiones sostenida mediante la negociación entre redes de actores capaces de acordar modelos de accionar colectivos que definan el rumbo y

hasta la naturaleza de las funciones que debe cumplir la universidad.

Muchas de estas consideraciones podrían verificarse en todo tipo de organizaciones y empresas, sin embargo cabe advertir la peculiaridad de la organización universitaria. Su función no se orienta de modo inmediato y sustantivo hacia el mercado de bienes y servicios; sino que su actividad principal, cual es la producción y transferencia de conocimiento, excede la utilidad de los mercados y constituye por sí misma un bien social absoluto, y es materia de un derecho humano fundamental.

De hecho la gobernanza universitaria se desarrolla de modo distinto al del mundo empresarial o de otros sectores corporativos; entre otras razones porque, además de su particularidad misional y su carácter de productora de bien público, las prácticas de su dirección y gobierno se verifican a mayor cantidad de niveles de la estructura y con mayor complejidad que en otros campos o modelos organizacionales. La estructura organizacional de la universidad excede en complejidad e intervención colegiada a la de cualquier unidad o grupo empresarial (Shattok, 2006). Los procesos de gobernanza universitaria reconocen, a diferencia de los del campo empresario, mayor cantidad de personas implicadas en la toma de decisiones directivas, mayor permeabilidad con el mundo externo, mayor diversidad de roles y posiciones de los actores internos, mayor complejidad e inestabilidad en la interacción entre procesos, y mayor heterogeneidad en los mecanismos de regulación, de comunicación e información (Moreno y Yañez, 2013).

En definitiva la gobernanza universitaria alcanza a procesos de toma de decisiones, a distribución dinámica y plural de la autoridad, a mecanismos de comunicación, negociación y generación de acuerdos o de solución de controversias, a procesos que se despliegan en programas y proyectos de multiplicada profundidad y complejidad, y a procedimientos normados de transparencia y rendición de cuentas; todo en el versátil ámbito de la producción de conocimiento socialmente útil (investigación) y su transmisión, circulación y diseminación (enseñanza y vinculación).

En síntesis, la gobernanza aparece siempre como un modo de asumir el gobierno universitario a partir del difícil equilibrio entre tendencias e intereses en tensión o en pugna que habitan los sistemas y las instituciones. Resulta entonces necesario dilucidar algunos factores claves de la gestión y la actividad de gobernar, así como

comprender el entramado de actores internos y externos que, voluntariamente o no, pueden colaborar en la construcción de una gobernanza que aporte mayor eficacia para la Educación Superior. Es en este sentido que se orienta la presente investigación.

### **3.1. Planteo de la investigación**

El presente trabajo de tesis se propone contribuir al conocimiento del campo de la Educación Superior, a través de la identificación de factores claves que inciden y modelizan las condiciones de gobernanza universitaria; así como de los vínculos y del potencial de alianzas estratégicas que, respecto del buen gobierno y desempeño institucional, pueden asumir los diversos actores e interesados. En síntesis este estudio se orienta a hacer visibles los factores que facilitan los objetivos y buenas prácticas de gobierno universitario y también a los posicionamientos de los actores respecto de los mismos.

### **3.2. Alcance del campo empírico de la investigación**

La problemática del gobierno y el desempeño institucional y sistémico de la educación superior se presenta en general en una gran diversidad de países (Castro, 2012) (Ganga y Abello, 2015) (Shattok, 2006). Ya se ha dicho que el contexto dentro del cual se desenvuelve la educación superior contemporánea, en general caracterizado por procesos de masificación, diferenciación y cambio, estimula y fuerza a las universidades a adaptar sus estructuras de gobierno, y a los países a adecuar las variables de gobernanza universitaria a nivel nacional.

No obstante la generalidad y extensión del fenómeno, las condiciones de producción de este estudio limitan su alcance al ámbito específico del sistema de educación superior argentino; más precisamente al campo de instituciones universitarias y entes de coordinación de las mismas en el país.

La base empírica de este trabajo comprende una muestra de actores representativos de entes de gobierno y de coordinación, así como de procesos de gestión y gobierno de instituciones universitarias tanto públicas como privadas de la Argentina.

### **3.3. Niveles del campo empírico**

La primer distinción a efectuar, considerando lo expuesto en el apartado 1.2, permite segmentar el campo empírico en dos grandes niveles: el nivel macro o global que corresponde al Sistema Nacional Universitario (SNU) definido en Argentina por medio de la Ley de Educación Superior 24.521/95 en su artículo 26 (LES art. 26), y el nivel micro de las propias Universidades e Institutos Universitarios. Es decir que el estudio

indagará sobre condiciones de gobernanza tanto a nivel macro o sistémico nacional, como a nivel de las propias instituciones; considerando las correspondencias, convergencias o superposiciones de ambos niveles.

A nivel macro, sistémico, se analizan las instancias de coordinación interinstitucional y de regulación del Estado mediante políticas y orientaciones regulatorias con intencionalidad sistémica; y a nivel micro, institucional, se analizan las instancias de gobierno y coordinación que operan al interior de las Universidades.

En síntesis, a partir de lo dicho en este estudio se pueden reconocer los siguientes niveles:

Nivel de Sistema como ámbito de gobernanza global, que comprende las relaciones de poder y gestión a nivel estatal y social, con dinámicas interdependientes e interinstitucionales.

Nivel de Institución como ámbito de gobernanza corporativa, que comprende las políticas, normas, procesos y prácticas, las que combinan diversos intereses y hacen al planeamiento, dirección y control de una organización universitaria.

### **3.4. Problema y elementos de la investigación**

El problema genérico sometido a indagación es el de la eficacia de la gobernanza y el desempeño sistémico y organizacional de la Educación Universitaria. En tal sentido se ponen bajo análisis los mecanismos genéricos de gobierno del sistema y sus instituciones, considerados desde la mirada de los actores principales involucrados.

Es decir que los sistemas de gobierno de las instituciones y las condiciones de gobernanza del sistema están sujetos a una complejidad de factores de gestión variables, así como de la lógica de actuación y los fines que cada grupo de actores moviliza. Se identifican por lo tanto dos tipos de elementos para la investigación: por un lado las acciones y los objetivos de la gestión de gobierno (Variables de los sistemas de gestión); y por otro lado los actores, sus relaciones mutuas y sus posicionamientos (Actores, considerando sus fines e intereses).

Considerados de modo independiente, cada uno de estos elementos posee una cierta complejidad que está dada por la multiplicidad de aspectos variables que los integran o comprenden. Es así que las acciones de gobierno son en general consecuencia de

toma de decisiones, planificadas y ejecutadas en los niveles directivos, generalmente orientadas a objetivos o a políticas. Por su parte los actores sean unipersonales o colectivos, están correlacionados entre sí por sus roles en las estructuras operacionales o jerárquicas y sus voluntades convergen o divergen según la configuración de posiciones que adoptan a favor de sus intereses.

Si estos elementos son considerados de forma conjunta se puede vislumbrar una complejidad de interrelaciones e incidencias mutuas entre ambos tipos. En efecto, no puede pensarse un objetivo institucional que motive una acción decisora de gobierno sin un actor interesado que lo promueva y la ejecute; y del mismo modo no tiene sentido identificar o tipificar actores sino es en términos de sus roles, sus intereses y sus alineamientos con respecto a los objetivos y las acciones de gobierno.

### **3.5 Unidades de análisis**

En definitiva, el estudio de la gobernanza aquí propuesto comprende las siguientes unidades de análisis:

a.- Las variables de la gestión de gobierno, dadas por los mecanismos y reglamentaciones aplicables en las fases típicas de la gestión organizacional, esto es de planeamiento, de ejecución y de evaluación y control.

b.- Los objetivos estratégicos del sistema y de sus instituciones, dados por la misión, las políticas públicas, así como por las finalidades propias de quienes detentan la responsabilidad directiva y de la toma de decisiones.

c.- Los actores internos y externos al sistema y a las universidades, en particular sus esferas directivas o con incidencia en la toma de decisiones de gobierno, y la complejidad de los intereses que persiguen.

d.- Los alineamientos y posiciones de los actores, asumidos en resguardo de sus intereses, y en relación de alianza u oposición a los objetivos estratégicos y de gobierno.

Estas unidades de análisis no agotan la complejidad del fenómeno de gobernanza universitaria que se pretende estudiar; pero sí aseguran un menú de cuestiones a indagar que resulte suficiente como para hacer visible algunas de los elementos principales que pueden explicar la variabilidad general del sistema, su equilibrio

evolutivo de relativa inestabilidad, y hasta cierta imprevisibilidad de la funcionalidad o disfuncionalidad de los desempeños institucionales.

### **3.6. Preguntas de investigación**

En referencia a lo expresado surgen algunos interrogantes preliminares en la investigación. En efecto, cabe preguntarse:

Al respecto de las variables de gobierno y gestión; ¿cuáles son las variables de gestión de gobierno universitario que resultan determinantes para asegurar niveles aceptables de sus indicadores de desempeño?, ¿cuáles variables de gestión resultan claves al momento de la planificación, de la ejecución y de la evaluación de los procesos de gobernanza tanto sistémica como institucional?

Al respecto de los objetivos estratégicos del sistema y de sus instituciones; ¿cómo se identifican los retos estratégicos y los objetivos que, atendiendo las políticas públicas y normativas vigentes, satisfagan la elaboración de directrices, a favor del mejoramiento y el desarrollo?, ¿cómo se operacionalizan los objetivos estratégicos mediante los mecanismos claves de gobierno y gestión?

Al respecto de los actores del sistema y las universidades; ¿qué niveles o roles decisionales intervienen en la gobernanza universitaria?, ¿cuáles intereses sectoriales o individuales asumen los actores en el marco de los procesos de gestión de gobierno universitario?, ¿cómo se expresan, en términos del comportamiento de los actores, sus alianzas e interrelaciones mutuas?

Al respecto de las alianzas y alineamientos de los actores; ¿cómo se articulan los intereses de los actores con los objetivos estratégicos de las políticas o los planes de desarrollo de las instituciones? ¿qué tipos de indicios y estrategias pueden visualizar los líderes y decisores para establecer alianzas a favor de la construcción de políticas y el cumplimiento de objetivos?

Estas preguntas no agotan la totalidad de cuestiones que se podrían indagar en términos de elucidar las claves de la gobernanza universitaria, pero sí aseguran orientar los objetivos de la investigación en torno a la naturaleza y la dinámica de las unidades de análisis expresadas en el apartado anterior, que en su conjunto explican en medida cierta la gobernanza de las universidades.

### **3.7. Objetivos de la investigación**

El objetivo general del presente trabajo consiste en determinar las variables claves y alianzas de actores en la gestión y gobierno universitario, de modo de identificar factores que necesariamente inciden en la gobernanza y el desempeño organizacional de la Educación Superior.

Los objetivos específicos que se pueden desagregar son:

- a.- Identificar variables claves del proceso de gobierno institucional en las fases de planeamiento, de ejecución y de evaluación.
- b.- Reconocer los desafíos y objetivos estratégicos que guían la elaboración de políticas y la actividad de gobierno institucional o sistémica.
- c.- Comprender posibles comportamientos de los actores internos y externos, en especial con responsabilidades directivas, según sea la complejidad de los intereses que persiguen.
- d.- Distinguir alianzas potenciales a partir de los alineamientos y posiciones de los actores en resguardo de sus intereses y en relación a los objetivos estratégicos y de gobierno.

### **3.8. Hipótesis**

La postura epistémica que se adopta es que la variabilidad de eficacia del desempeño, tanto del sistema universitario como de las instituciones que lo componen, puede ser explicada, al menos parcialmente, mediante el estudio de las variables de gestión, la formulación de objetivos, la disposición de los actores participantes y la dinámica de sus alianzas estratégicas.

Por lo tanto se propone como hipótesis genérica la siguiente expresión:

*Existen ciertos factores variables claves e identificables de la gestión de gobierno universitario y de las acciones de los actores participantes, que inciden principalmente en las dinámicas del desempeño organizacional y la gobernanza de la Educación Superior.*

Ahora bien, el amplio espectro de elementos que hacen a la gobernanza hace difuso el alcance de la hipótesis general planteada y dificulta sus posibilidades de contrastación.

Sin embargo desagregando el objetivo general de investigación, y contemplando los objetivos específicos, se plantean las siguientes hipótesis derivadas que son pasibles de ser indagadas:

1. Las variables claves o prioritarias de la gestión de gobierno son identificables.
2. Las variables claves se correlacionan a los retos estratégicos y la formulación de objetivos de gobierno.
3. Los alineamientos e intereses de los actores condicionan la gestión de gobierno.
4. La posición de los actores con respecto a los objetivos estratégicos determinan el grado de gobernanza de un sistema o institución.

A efectos del diseño de la investigación que permita corroborar o contratar estas hipótesis, en los apartados siguientes se abordarán los marcos conceptuales y las referencias teóricas que la temática reclama.

#### **4.1. Marco conceptual**

Los objetivos de esta investigación exigen la revisión conceptual y el esclarecimiento previo de los elementos que componen cada una de las unidades de análisis seleccionadas en el apartado 3.5.

La primer consideración al respecto lleva a entender la universidad como un sistema y una organización, que si bien guarda características distintivas, aun así es una entidad con misión, objetivos y funciones, con recursos y límites establecidos, que debe alcanzar sus propósitos en un contexto de cierta eficiencia y eficacia, y de aspiración a metas de calidad. Por tanto, analizar la gobernanza de una organización universitaria implicará considerar tanto a la dirección en su rol estratégico de establecer políticas, objetivos y planes; como también a la gestión, en su tarea rutinaria y sistemática en procura del cumplimiento de la misión institucional. Por lo cual detrás de la gobernanza organizacional subyace la definición de estructuras, de sistemas directivos y de gestión, relaciones humanas, y esquemas de poder y gobierno. Asimismo se deberán conceptualizar las características organizacionales sistémicas que adoptan los conjuntos de instituciones universitarias en un contexto nacional determinado.

La segunda consideración, a efectos de conceptualizar la complejidad de elementos que hacen a la gobernanza, implica abordar la naturaleza de las unidades de análisis, cuales son (ver apartado 3.5.):

1. Las variables que intervienen en la gestión de gobierno.
2. Los objetivos estratégicos que devienen de las variables claves de gobierno.
3. Los actores, sus intereses y sus relaciones mutuas.
4. Las posiciones de los actores respecto de los objetivos estratégicos.

La complejidad inherente a esta distinción obliga a segmentar su abordaje conceptual en dos partes, por un lado la consideración teórica de las unidades 1 y 2 relativas a la función de gobierno y gestión universitario, y por otro lado la base teórica para abordar las unidades 3 y 4 relacionadas a los actores y sus alineamientos.

Respecto de la conceptualización de las unidades 1 y 2 de variables y objetivos de la función de gobierno y gestión universitario; se convoca a las teorías de sistemas (Aracil, 1978) del análisis organizacional que contemplan la naturaleza específica de la

universidad como un tipo particular de organización. Al efecto se aplicará el enfoque de autores que dominaron la escena de las teorías organizacionales, como Henry Mintzberg (2000), quien asigna a la universidad una tipología diferenciadora dentro de las organizaciones, a la que denomina burocracia profesional. Asimismo para comprender el amplio espectro de variables relativas a la gestión de gobierno, se aplicarán las conceptualizaciones de la escuela organizacional de Richard Hall (1996) que estudian las relaciones entre la estructura y los procesos de una organización.

Por otra parte se revisará el estudio de los sistemas comparados de Educación Superior que presenta Burton Clark (1983) para elucidar algunos modelos de gestión y de autoridad universitaria apropiados a las complejidades sistémicas de las universidades en el país. También se distinguirán las tres fases que la literatura de gestión organizacional reconoce, esto es: la fase de planeamiento, la fase de ejecución y la fase de evaluación; en el sentido estandarizado que proponen los documentos normativos de la BS ISO (2015).

Por su parte respecto de la conceptualización de las unidades de análisis 3 y 4 relativas a los comportamientos y alianzas entre actores; el estudio de su composición, de sus intereses y sus posicionamientos para con las políticas u objetivos institucionales; será abordado a través de la aplicación al campo universitario de la Teoría de Agencia de Jensen y Meckling (1976); que permitirá comprender parte de las lógicas divergentes que relacionan al principal (institución) con su agente (actor directivo). También se analizará la capacidad técnico-política de los actores para el ejercicio del liderazgo en las acciones directivas y de gobierno en los términos de la teoría de planeamiento y liderazgo de Carlos Matus (1997), así como de la teoría del juego de Boudon (1983) y cierto enfoque sobre la naturaleza de los actores de la academia según Bourdieu (2008).

Si bien la revisión teórico conceptual enunciada no agota la amplísima variedad de enfoques existentes sobre los temas bajo estudio, no obstante este conjunto particular de teorías y autores ayudará a delinear con precisión suficiente los fenómenos que intervienen en cada unidad de análisis y que condicionan la efectividad de la gobernanza.

#### **4.2.1. La universidad como sistema y organización**

Los modelos teóricos que se exponen en lo que sigue identifican diferentes aspectos y racionalidades de la organización universitaria, tal que puedan explorarse las lógicas de dirección y gobierno en su seno, y de ello inferirse variables de gestión.

El estudio de la universidad como un tipo particular de organización genera diferentes interpretaciones.

La primer apreciación es la de considerar a la universidad como un sistema. En lenguaje coloquial, un sistema es un conjunto de partes operativamente interrelacionadas, en el que unas partes actúan sobre las otras, y del resultado de las interrelaciones se alcanza un resultado entendido como comportamiento sistémico (Aracil, 1978). Este comportamiento puede definirse como teleológico, o ajustado a fines. Las universidades satisfacen esta definición muy genérica de sistema.

Ahora bien, la noción de sistema es compatible con el estudio de las organizaciones y de las interrelaciones entre sus elementos estructurales y dinámicos, por lo cual se puede asumir la pertinencia de revisar modelos explicativos de teorías organizacionales para dar capacidad analítica al intento de comprensión de la universidad y sus determinantes de gobierno.

En ese sentido, en las últimas décadas, se desarrolló una copiosa literatura que da tratamiento a tipologías o taxonomías de organizaciones entre las que se encuentran modelos adecuados para describir las universidades, sus particularidades estructurales y sus dinámicas de gobierno; así como abundancia de estudios de los propios sistemas de educación superior universitaria (Altbach, 2001) (Arguin 1986) (Brunner 1986) (Clark 1982) (Ribeiro 1982) (Romero 1988). Gran parte de los autores coinciden en que no puede justificarse una única interpretación de modelo organizacional de universidad. De hecho, los especialistas tienden más a reconocer agrupaciones de universidades como sistemas nacionales de educación superior (Clark, 1983), que a clasificar las instituciones específicamente. Por razones históricas, culturales, sociales y políticas, las naciones desarrollan conjuntos de establecimientos e instituciones universitarias que pese a sus particularidades, comparten características y fines que habilitan a hablar de sistemas nacionales.

#### **4.2.2. Las universidades como integrantes de sistemas nacionales**

Se ha dicho que un sistema es un conjunto de partes interrelacionadas y coordinadas cuyo comportamiento es ajustado a fines.

Ahora bien, los conglomerados de universidades han evolucionado en la mayoría de países hacia la conformación de lo que puede denominarse como “sistemas nacionales de educación superior”. El fenómeno se explica por la apropiación que hacen los Estados de las instituciones productoras de conocimiento por su implicancia en la evolución social, la economía, la globalización y hasta la formación de su dirigencia. No obstante, a pesar de conformarse y regularse como sistemas, al interior de los mismos se verifican heterogeneidades de diversificación y diferenciación, tanto como de concurrencia y convergencia entre las instituciones componentes. Esta situación obliga a focalizar en los temas de control, supervisión y coordinación de los sistemas universitarios, como ejes de las políticas públicas del sector.

Según el Manual de Lima (2016) los sistemas nacionales de educación superior poseen características cualitativas que varían en cada país. Para su comprensión importa conocer su organización, la existencia de subsistemas, los criterios de ordenamiento vigentes y normados, las jurisdicciones territoriales involucradas y los organismos de regulación y de coordinación que los atraviesan.

Es decir que un Sistema Universitario consta de:

- Organización interna
- Subsistemas o sectores diferenciados
- Jurisdicción, o nivel de dependencia del Estado
- Organismos de determinación de políticas, de planeamiento, de regulación y de coordinación
- Organismos o Agencias de evaluación
- Marco normativo
- Multiplicidad de instituciones

Al decir de Rodríguez Gómez (2009) las cualidades de organización, planeamiento y coordinación varían sustantivamente según la relación entre el grado de centralización de las políticas de educación superior, y el grado de autonomía relativa de las instituciones. En efecto, una tensión generalizada al interior del sistema radica en la

percepción de las instituciones del riesgo de pérdida de autonomía por injerencia de las entidades gubernamentales. Esta tensión es mayor cuanto mayor es el grado de autonomía de las instituciones. La tensión expresa una de las ecuaciones críticas de la gobernanza del sistema. Cuando la autonomía universitaria es relativamente menor (países en los que la autonomía se limita únicamente a la libertad académica y/o a la designación de autoridades) el poder de coordinación del Estado es obviamente mayor y se verifican políticas centralizadas que tienden a homogeneizar el sistema. Por el contrario cuando la autonomía es fuerte y está sostenida por normas (en Argentina es un principio constitucional) la coordinación opera más radialmente, por mecanismos colegiados y por la acción de asociaciones o corporaciones universitarias, en los cuales se delega la representación institucional para interactuar con mayor independencia respecto de la instancia gubernamental. O sea que no son las instituciones directamente, sino ciertos cuerpos representativos de autoridad, los que asumen las negociaciones implícitas en los esfuerzos de coordinación y velan por el sostén de la autonomía.

La mediación sistémica de órganos colegiados de coordinación constituye un escenario en el que la propia acción coordinante suele operar mediante mecanismos de concesiones mutuas o de compensaciones. En la medida que la coordinación se corporiza mediante estos instrumentos, se fortalece la dimensión sistémica al ampliarse las negociaciones globales y reducirse las transacciones bilaterales, que tenderían a mayor dispersión y eventual resistencia a las políticas.

En el país la Ley de Educación Superior definió la constitución del Sistema de Educación Universitario (LES, art 26), y estableció organismos de coordinación: el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) (LES, arts. 70 a 73). Además estableció la Agencia de Evaluación y determinó sus funciones (CONEAU) (LES, arts. 44 a 47), la cual, en los hechos cumple también funciones de articulación mediante la aplicación de sus instrumentos a efectos de alcanzar condiciones mínimas de calidad exigibles.

De entre los órganos de coordinación, particularmente el CU funciona como “organismo de cúpula”, integrado por representantes del resto de los organismos de

coordinación y establece el ámbito propio de interlocución con las autoridades gubernamentales. Su operación es una suerte de “coordinación de coordinaciones” y es una instancia de concertación de políticas y decisiones (Rodríguez Gómez, 2009).

Los ejes temáticos de las actividades de coordinación pasan en general por asuntos tales como: la proyección nacional e internacional de las políticas del sector, las condiciones de regulación para la oferta de títulos profesionales, la legitimación de modos de diversidad institucional, la definición de estándares de calidad, y el desarrollo territorial de las universidades.

Por todo lo anterior cabe inferir que la gobernanza sistémica universitaria tiene una correlación directa con la capacidad de coordinación que los mecanismos y actores ejerzan.

#### **4.2.3. La universidad como burocracia profesional**

Henry Mintzberg (2000) destina diversos estudios a la comprensión de las organizaciones y a los métodos para el diseño y gobierno de las mismas. En su concepción reconoce dos esquemas básicos que son requisitos fundamentales de toda organización: la división del trabajo en distintas tareas y la coordinación entre esas tareas. La división de tareas es una función dependiente del tipo de procesos, mientras que la coordinación es dependiente del grado de complejidad de la organización.

Hay cinco mecanismos de coordinación para el autor. Mecanismos que explican las maneras en que las organizaciones coordinan su trabajo, a saber:

- ajuste mutuo,
- supervisión directa,
- estandarización de procesos de trabajo,
- estandarización de producciones de trabajo, y
- estandarización de destrezas de trabajadores.

Por otro lado, el autor estudia como las organizaciones definen estructuras internas para captar y dirigir flujos de procesos y para conducir las interrelaciones entre las distintas partes que concurren a los procesos.

Las partes componentes de la tipología de estructura organizacional que postula el autor son:

- Cumbre Estratégica: se corresponde con todos los cuerpos directivos, en el caso de las universidades son los Consejos Superiores, Rectores, Decanos, etc.
- Núcleo Operativo: implica básicamente a los operadores directos de los procesos, en general los actores académicos con funciones de docencia e investigación en las universidades.
- Línea Jerárquica: se conforma por sectores que coordinan, enlazan o atienden áreas específicas de los procesos. En la universidad la constituyen los gestores, secretarios, directores de áreas, coordinadores de carreras o de escuelas, jefes departamentales, etc. Su variedad es dependiente de la complejidad institucional.
- Tecno Estructura: son áreas expertas que poseen conocimientos específicos requeridos para funcionamientos técnicamente comprometidos. En la universidad suelen ser expertos, especialistas, profesionales, asesores, investigadores.
- Estructura de Apoyo: es el sector que administra y da apoyo a los procesos sin ser operadores directos. En la universidad está conformada por técnicos, administrativos, laboratoristas, asistentes, informáticos, personal de mantenimiento, etc.

A partir de los dos esquemas básicos expuestos, mecanismos de coordinación y estructura, Mintzberg identifica varios tipos de organizaciones. En particular, define una tipología de organización que resulta de interés para aplicar a la comprensión de las universidades, a la que llama “burocracia profesional”.

La burocracia profesional es una variante organizativa en la que se destaca como mecanismo de coordinación imperante la estandarización de destrezas de los operarios. Este tipo de organización contrata especialistas debidamente capacitados y formados a nivel profesional para atender las actividades de su núcleo operativo, y “luego les da considerable control sobre su propio trabajo” (Mintzberg, 2000).

Mintzberg explica: “control sobre su propio trabajo significa que el profesional trabaja en una relativa independencia de sus colegas y sus mandantes, pero en una estrecha relación con aquellos a quienes atiende”. Los ejemplos que cita son paradigmáticos: el maestro en el aula que trabaja con relativa prescindencia de colegas y autoridades y

ejerce gran discrecionalidad dentro de los límites del aula, los médicos en la estructura hospitalaria o de salud, los contadores en empresas de consultoría, los jueces en las cortes, y por supuesto los profesores y académicos en las universidades.

En consecuencia, a efectos de focalizar en las variables de gobierno que interesan a este estudio, el modelo de burocracia profesional de Mintzberg trae consigo la certeza de que no todas las decisiones estratégicas o su control pasarán exclusivamente por la dirección o cumbre estratégica de la universidad sino que existirá un considerable capital decisorio diseminado en otros niveles organizacionales, y muy particularmente entre los profesores del núcleo operativo; lo cual tiene consecuencias en todas las fases de la gestión estratégica y la gobernanza institucional.

#### **4.2.4. La universidad como complejidad con sentido y continuidad**

Richard Hall (1996) presenta una definición compleja de organización que debe satisfacer un conjunto de elementos y factores. Para el autor, una organización es “un colectivo con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”. Adicionalmente a su definición, Hall reconoce otros tres elementos necesarios que determinan características esenciales de una organización: la diferenciación interna, las unidades organizacionales y su institucionalización.

Cada uno de los elementos expuestos por Hall en su análisis pueden verificarse como existentes en la organización universitaria, a saber:

- Un colectivo. Las universidades nuclea diversos colectivos en su seno (de profesores, de alumnos, de funcionarios, de técnicos, de investigadores, de extensionistas, etc.) en muchos ámbitos denominados “claustros”, todos interrelacionados e interdependientes, de modo de constituir un gran colectivo universitario, comúnmente llamado “comunidad académica”, con sus propias y diferenciales características.

- Una frontera relativamente identificable. Sea por limitaciones físicas de un pabellón o de un campus, por alcance geográfico o territorial, por delimitaciones patrimoniales, por elementos de identificación formal, por tradiciones, por símbolos, por imagen institucional, etc., la universidad puede ser distinguida fronteras afuera de su entorno.
- Un orden normativo. Las universidades están sujetas a normas y compromisos tales como acuerdos internacionales, legislaciones nacionales o provinciales, regulaciones específicas o de control externo, normativas internas estatutarias, reglamentaciones varias por funciones o áreas, etc.
- Niveles de autoridad. La complejidad misma de funciones y responsabilidades de la universidad exige niveles de autoridad tanto formal como informal. Son niveles formales los que se definen normativamente y distinguen las autoridades, las jerarquías del funcionariado, los responsables disciplinares o de cátedras, los directores de proyectos o de titulaciones, etc.; todo en un amplio entramado de relaciones lineales o matriciales formalmente especificado. Son niveles de autoridad informal los que distinguen al profesor de sus alumnos, al investigador senior del junior, etc.
- Sistemas de comunicaciones. La universidad, como toda organización, despliega hacia adentro y hacia afuera diversos sistemas de comunicación y emisión de mensajes de carácter institucional, de difusión de conocimientos, de promoción y oferta de productos tales como titulaciones y tecnologías, de opinión calificada sobre asuntos de orden público, etc. Internamente diseminan mensajes y comunican propósitos y políticas, recomiendan acciones, conservan y transmiten información. De hecho una de las funciones más específicas y distintivas de la organización universitaria es la de transferir conocimientos mediante un proceso comunicacional interactivo como el de enseñanza-aprendizaje, o mediante la publicación de resultados de investigación. La comunicación atraviesa en diversos sentidos la complejidad estructural de la universidad. Hall identifica sentidos comunicacionales ascendentes y descendentes, verticales y horizontales, laterales, radiales, etc.; e incluso establece al ámbito comunicacional como el campo de emergencia de los conflictos y las relaciones de poder en una organización, lo cual es muchas veces evidente en las universidades. La comunicación traslada sentidos y habilita distinciones e interpretaciones comunes o

consensuales. O sea que la comunicación es constituyente de gran parte del sentido de unidad u homogeneidad organizacional de la universidad.

- Sistemas de coordinación de memberships. Los miembros e integrantes de los diferentes cuerpos y niveles de la universidad están sujetos a relaciones que se rigen por sistemas formales e informales, escritos y no escritos, para regular su ingreso y pertenencia, tanto como para regular los vínculos e interacciones. Los miembros de la comunidad universitaria son “miembros” de diversos agrupamientos por disciplina, categoría, dedicación y otras singularidades que los distinguen y les generan pertenencias diversas
- Existencia de manera continua en un ambiente. La continuidad es un elemento destacable respecto de la universidad. De hecho es uno de los pocos tipos de organización que se cuentan entre las de mayor longevidad en la historia de la civilización. Algunas universidades europeas ya son milenarias, mérito que comparten con muy pocas otras organizaciones. Apenas un puñado de estados, de iglesias y de ejércitos nacionales registran una continuidad temporal tan dilatada, habiendo sostenido con continuidad todas las características esenciales a sus funciones. La continuidad es siempre dinámica, ya que implica la conservación de los elementos distintivos de la organización a través de los cambios y mudanzas sucedidos en el tiempo. Cambio y continuidad aparecen como elementos asociados en la especificidad temporal que muestran las universidades.
- Involucramiento en actividades que se relacionan con un conjunto de metas. La universidad, como toda organización, está sujeta al cumplimiento de metas definidas por ella y para ella, cuyo impacto es tanto interno como externo. En cuanto a su sujeción a metas, la universidad es una organización altamente compleja, y sus metas son múltiples, diferenciadas, diversificadas, y a veces hasta contradictorias. Halla un especial tratamiento a las metas de la organización. Para el autor, las metas organizacionales son creación de personas, de manera individual o colectiva, que involucran intentos y resultados, y sirven como restricciones para la toma de decisiones. Al mismo tiempo, la determinación de una meta para la acción se convierte en un estándar por el cual se juzga la acción. Pero además las metas determinadas colectivamente, como es de uso en la universidad, rara vez permanecen constantes en

el curso del tiempo, lo que lleva a la organización a continuos ajustes de nuevas metas y nuevos juicios acerca de la capacidad de logro de las propias metas.

- Obtención de resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad. Este factor del modelo es fácilmente evidenciable respecto de la universidad. La universidad ejecuta procesos a través de los cuales obtiene resultados claramente identificables. De los procesos de enseñanza obtiene aprendizajes, competencias y habilidades profesionales; de los procesos de investigación obtiene resultados de conocimiento, innovaciones, tecnologías, patentes, etc., todos los cuales benefician en diferente grado a diferentes sectores sociales. Pero también sus resultados impactan en la capacidad de sus procesos y actores internos, como en las investigaciones metodológicas para potenciar el alcance de una disciplina o los desarrollos pedagógicos para mejorar los procesos formativos. En definitiva, la universidad genera beneficio social para su entorno, para la sustentabilidad de sus propios sistemas y para el incremento de las capacidades de sus miembros.
- Diferenciación interna. Las universidades son entidades de carácter político, con diferentes posiciones o sectores de interés diferenciados internamente. Los sectores pugnan por el poder político o el control en la universidad. Son fuerzas de oposición, que generan tensiones y hasta contradicciones dentro de la organización universitaria. Son diferenciaciones internas, que pugnan entre sí con diversos grados de intensidad, que van desde la convivencia concertada y de estilo democrático, que muchas veces potencia la función social de la universidad, hasta el enfrentamiento declarado con efectos paralizantes.
- Unidades organizacionales. Con frecuencia las universidades son organizaciones que contienen partes o unidades que son también organizaciones por propio derecho. La universidad suele escalar dimensiones tales que es bueno considerar a sus partes componentes como organizaciones separadas. Una unidad académica (Facultad, Departamento, Instituto) integrante de una universidad es en sí misma una organización con márgenes de derecho propio y con algunas características de autonomía que así lo determinan.

- **Institucionalización.** La institucionalización refiere a los procesos por los cuales las organizaciones adquieren legitimidad social y definen las formas y modalidades funcionales que poseen. Las organizaciones existen en un campo o área reconocida de vida institucional. Así por ejemplo las universidades integran y comparten un campo o sistema educativo de nivel superior en los diversos países. Por una suerte de “isomorfismo” al que Hall define como “institucional”, las universidades evolucionan hacia una homogeneidad de modelo conformando una cierta igualdad repetitiva. La institucionalidad funciona así como una especie de estandarización de formas, funciones y estructuras entre las diversas universidades que comparten un mismo sistema. Los factores que según Hall modelan este isomorfismo institucional son las fuerzas coercitivas del ambiente (como por ejemplo regulaciones gubernamentales), la mutua influencia entre universidades que se modelizan entre sí, y las presiones de homogeneización que las fuerzas internas de trabajo generan a medida que se profesionalizan.

#### **4.2.5. Las universidades según el análisis comparado de sistemas de educación superior**

Burton Clark (1983) realiza un exhaustivo análisis comparativo entre diversos sistemas de educación superior nacionales, y muestra con estilo detallado y pormenorizado la forma en que está organizada y se gobierna la educación universitaria.

Desarrolla dos ejes en su análisis: la exposición de los elementos y rasgos básicos del sistema de educación superior, y la demostración de cómo esos rasgos varían entre naciones para vislumbrar los efectos que tales variaciones generan en las modalidades de los sistemas universitarios nacionales. Es una constante en Clark el discernir las particularidades nacionales bajo estudio a efectos de evitar expresiones genéricas o comparaciones ilegítimas entre sistemas o instituciones cuya diversidad de funciones y estructuras no habilita para generalizaciones superficiales.

Clark expone la parte estructural de su modelo, a través de la categorización de elementos que le permiten abordar la comprensión del sistema universitario: el conocimiento como materia y como finalidad, la división del trabajo disciplinar o institucional, las creencias o determinantes simbólicas y culturales y las formas y niveles de autoridad y gobierno académico.

- Conocimiento como materia y finalidad. Define la educación universitaria como una estructura social destinada a controlar el conocimiento avanzado y la tecnología. Las universidades se abocan al conocimiento y hacen de esa tarea su principal misión. El material que manipulan los procesos universitarios es el conocimiento. La tecnología más difundida del proceso universitario de manipular el conocimiento es la enseñanza y la investigación. El conocimiento es obtenido, sometido a pruebas de validez y luego determinado o confinado en diseños curriculares para su transmisión.
- Especialización. Para Clark el conocimiento que circula se organiza por especialización disciplinar. Las disciplinas y especialidades son los cimientos a partir de los cuales se construye el “edificio” estructural de la universidad. La finalidad de la universidad suele ser amplia y difusa.
- Propósito. Prevalecen las definiciones de “triple propósito”, según las cuales la universidad tiene como finalidad la docencia, la investigación y la extensión. Pero la ambigüedad de objetivos es tal que se produce un dilema: los objetivos son tan amplios y ambiguos que la universidad tiene baja probabilidad de cumplirlos, o al menos resulta muchas veces difícil o hasta imposible evaluar su cumplimiento efectivo.
- División del trabajo disciplinar o institucional. La actividad o tarea académica se organiza o agrupa básicamente alrededor de dos ejes: el de la disciplina y el del establecimiento. La disciplina genera formas especializadas de organización del trabajo. Los operadores se agrupan por tema o campo temático, “los historiadores con los historiadores, los químicos con los químicos”. El establecimiento organiza funciones alrededor de una localización, por ejemplo el campus o edificio de una universidad, y agrupa diversas especialidades, “los químicos, los psicólogos, los historiadores juntos”, en torno a un locus o nivel institucional.
- Creencias o determinantes simbólicas y culturales. La universidad, como toda entidad social, está sesgada por aspectos simbólicos, culturales, por ciertas creencias, mitos o relatos compartidos que “coadyuvan a que los individuos participantes definan quienes son, qué hacen, por qué lo hacen y si ello les implica un infortunio o una bendición”. En la organización académica proliferan estas modalidades culturales. Se encuentran adhesiones a escuelas científicas, a orientaciones políticas, ideológicas o

morales, etc. Clark distingue por un lado la cultura de la disciplina que implica adhesión a ciertas actitudes y hábitos intelectuales y cognitivos, así como a ciertas cosmovisiones emanadas de los paradigmas disciplinares dominantes. Por otro lado la cultura del establecimiento que determina creencias y conductas determinadas por condicionantes institucionales tales como el tamaño del establecimiento, su trayectoria, historia y antigüedad, las tradiciones asociadas con la pertenencia, los simbolismos de las luchas internas entre sectores y la diferenciación competitiva con otros establecimientos.

- Formas y niveles de autoridad y gobierno académico. El modelo de Clark busca determinar patrones globales de poder legítimo, de autoridad ejercida por grupos dominantes de la universidad, desnudando algunos mitos, creencias, reglas de juego, etc. El elemento autoridad se descompone en los niveles y las formas de variadas de autoridad académica. Por una parte la autoridad se distribuye a lo largo de los niveles de todo el sistema de educación superior. Se distinguen los siguientes niveles: nivel operativo de base (por ejemplo, cátedras o departamentos), nivel de funciones operativas agregadas o contenidas por un establecimiento (por ejemplo, facultad, instituto, departamento, colegio), nivel de institución o universidad que incorpora diversos establecimientos en su seno y actúa como mediador y articulador con los niveles inferiores y superiores (por ejemplo, rectorado) y niveles superiores sistémicos como los consejos de rectores, hasta llegar a los niveles del gobierno de la jurisdicción estatal o nacional. García de Fanelli (1998), siguiendo a Clark, sintetiza los varios niveles en tres: el nivel básico de las disciplinas académicas, el nivel intermedio de los establecimientos e instituciones y el nivel macro de los sistemas educativos.

Por otra parte las formas de autoridad académica devienen de la autoridad que da la experticia en una disciplina o ciencia, la del establecimiento o patronazgo de pertenencia, y la de la autoridad burocrática o política gubernamental o jurisdiccional.

El elemento autoridad del modelo de Clark reviste una singular importancia a los efectos del estudio de las prácticas de gobierno en las universidades. Clark distinguió tres tipos de autoridad básica: colegiada, burocrática y política; y las tipologías derivadas que surgen de las combinaciones de los tipos básicos.

- El tipo colegiado tiende a no ser jerárquico, a adoptar modos cooperativos en la toma de decisiones y generalmente presenta predominio de la autonomía del cuerpo docente.
- El tipo burocrático se asienta en dos modalidades: por un lado, una burocracia apoyada en el conocimiento, formada por profesores e imbuida de mayor prestigio y que muestra tendencias personalistas; por otro lado, una burocracia formal y legal, integrada por agentes administrativos o personal de asistencia y apoyo, que está imbuida de menor prestigio y muestra tendencias corporativas.
- El tipo político se caracteriza por la existencia de múltiples grupos de interés y de conflictos o acuerdos entre dichos grupos, los que suelen competir desde perspectivas y valores contrapuestos.

Otros autores, como Hardy y Fachin (1996), partiendo del estudio de Clark y estudiando los procesos decisionales según Thompson (1964), expanden la tipología de la autoridad académica a un continuo que va desde la autoridad que responde a intereses comunes hasta la que responde a los intereses de un sector. Encuentran que muchos grupos de decisores de naturaleza colegiada difieren en sus creencias sobre las causas, pero concuerdan sobre las consecuencias, por lo cual pueden arribar a decisiones por juicios de la mayoría. Otros grupos de naturaleza más política que colegiada, concuerdan en las causas aunque difieren en las consecuencias, de modo que tienden a resolver a través de acuerdos o compromisos. Se puede identificar así un continuo en la autoridad que evoluciona desde formas políticas personalistas o unipersonales a formas colectivas colegiadas, o viceversa.

#### **4.2.6. La universidad como modelo abierto de gobernanza**

Lo visto alrededor del concepto genérico de gobernanza y de su aplicación en los sistemas de educación superior (ver apartados 1.1. y 1.2.) pone en cuestión algunos de los paradigmas analíticos de gestión tradicionales. Según Dalla Torre (2017), que estudia fenómenos y experiencias de gobernanza en ciertos territorios, pueden inferirse otros modelos de gestionar y gobernar más acordes que los tradicionales respecto a los contextos actuales de creciente incertidumbre y complejidad.

La idea de gobernanza se sustenta ya no en una estructura que jerarquiza los niveles decisores y operativos, y distribuye normativamente responsabilidades. Sino que se

verifican instancias a las que el autor denomina “modelos igualitarios participativos”, cuya característica central es que la modalidad de gobierno emergente se constituye a partir de la configuración de una multiplicidad de actores en un proceso de negociación y toma de decisión colectiva.

Los modelos participativos se caracterizan por, en términos del autor, “hacer sociedad” al interior de cada colectivo de actores. La participación permite la conformación dinámica de una pluralidad de nodos decisorios en la estructura organizacional. La participación expresa implícitamente las limitaciones de las organizaciones piramidales con poderes de control concentrados. La localización en nodos participativos conforma circuitos en los que el poder, en forma difusa, circula a la hora de tomar decisiones. Estos nodos son asiento de procesos de negociación intensiva, donde los muchos actores participan de una horizontalidad de gobierno colegiado y consultivo.

#### **4.2.7. Las variables de gestión y gobierno universitario**

Las organizaciones tienden a adoptar enfoques estructurados y sistemáticos para la gestión ordenada de sus asuntos y procesos. La adopción de un sistema para la gestión es siempre una decisión estratégica en toda organización. Se adopta en el convencimiento de que ayuda a mejorar el desempeño organizacional, y a proporcionar una base sólida para su desarrollo y sostenibilidad. En efecto los sistemas de gestión conllevan la promesa de asegurar que se alcanzarán del mejor modo los resultados y objetivos previstos, y que ese desempeño podrá sostenerse y hasta mejorarse en el tiempo.

Cabe entender entonces que un sistema de gestión es un conjunto de requisitos establecidos para que los procesos aseguren logros deseables y de ser posible sustentables. Los requisitos y elementos del sistema permiten establecer políticas, seleccionar objetivos, planificar procesos, definir normas y responsabilidades, identificar ejecutores, prescribir la disponibilidad de recursos y acordar mecanismos para evaluar y corregir los desvíos y/o prevenir los riesgos.

Hay además una condición esencial que recorre a todo sistema de gestión, y es que se verifique compromiso de parte de todos los niveles de la organización bajo un

liderazgo directivo (Pravesh & Sachindra, 2012). De este modo se asegura la direccionalidad del sistema y el alineamiento de las partes al todo. Esta condición genera, al decir de Sanchez y López (2013) un funcionamiento razonablemente estable, con capacidad de respuesta y adaptabilidad para las organizaciones.

Ahora bien, la condición de liderazgo, compromiso y estabilidad no siempre es inmediata o asequible en un ambiente con multiplicidad de voluntades como las que intervienen e interactúan en las universidades. La complejidad de los procesos de la educación superior y el carácter individual o colectivo, y casi siempre heterogéneo de los actores involucrados, la mayoría con porciones de poder y capacidad de incidir en las decisiones, no siempre habilita a compromisos unívocos y direccionados.

Es así que al relacionar los conocimientos sobre sistemas de gestión de organizaciones con la problemática de gobernanza universitaria, según lo indicado por Sánchez y López (2013) surgen algunas consideraciones particulares, a saber:

- El liderazgo universitario tiende a ser compartido o distribuido, trasladándose del vértice superior directivo (situación típica de las organizaciones empresarias) a las bases y equipos de trabajo.
- Las definiciones de políticas, objetivos y planes estratégicos, responden a procesos colectivos o colegiados de toma de decisiones.
- Los procesos organizacionales y de gestión o administración están fuertemente condicionados a las lógicas imperantes del quehacer académico y pedagógico que es constitutivo de la misión institucional.

Por lo anterior, a esta altura de la presente investigación, cabe intentar la elucidación de un conjunto de variables propios de los sistemas de gestión que pueda verificarse en los procesos de gobierno universitario.

Reconoceremos entonces, las siguientes variables de gestión, como elementos apropiados al estudio de los sistemas de gestión universitarios:

- Contexto de la institución.

Hace referencia a la comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas, cuales son esas partes y que requisitos les resultan pertinentes. O sea que el contexto es el entorno amplio de cada universidad y del sistema de educación

superior en conjunto. Implica una gran diversidad de actores y de intereses. En gran medida el contexto determina o circunscribe el alcance y los procesos de los sistemas de gobierno y gestión.

- Misión.

La misión estipula la “razón de ser” de una organización o sistema. Es una declaración esencial para establecer los objetivos y formular las estrategias, metas y políticas. La misión institucional es una suerte de dispositivo orientador y de comunicación organizacional para informar a todas las partes interesadas de qué es lo que se hace en la organización y de quién es importante para esa tarea. En el caso de las Universidades se suele identificar la misión con la triple función de investigar, enseñar y vincular o transferir. También es relevante destacar que toda misión engloba a los objetivos institucionales.

A efectos de clarificar las condiciones misionales y objetivos a nivel del Sistema Universitario nacional, cabe relevar como están definidas en la Ley de Educación Superior.

En la Ley la misión del Sistema de Educación Superior se enuncia como:

“La Educación Superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático”. (LES 24521/95, Art 3).

Por su lado, los objetivos del Sistema Universitario están enunciados del siguiente modo:

“a) Formar científicos, profesionales y técnicos, que se caractericen por la solidez de su formación y por su compromiso con la sociedad de la que forman parte; b) Preparar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo; c) Promover el desarrollo de la investigación y las creaciones artísticas, contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y cultural de la Nación; d) Garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en todas las opciones institucionales del sistema; e) Profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior, contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades; f) Articular la oferta educativa de los diferentes tipos de instituciones que la integran; g) Promover una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior, que atienda tanto las expectativas y demandas de la población como a los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva; h) Propender a

un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados; i) Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema y para sus egresados; j) Promover mecanismos asociativos para la resolución de los problemas nacionales, regionales, continentales y mundiales.” (LES 24521/95, art 4)

En el mismo sentido, el enunciado de la misión a nivel institucional se expresa en el Art 27 de la Ley.

“Las instituciones universitarias..., tienen por finalidad la generación y comunicación de conocimientos del mas alto nivel en un clima de libertad, justicia y solidaridad, ofreciendo una formación cultural interdisciplinaria dirigida a la integración del saber así como una capacitación científica y profesional específica para las distintas carreras que en ellas se cursen, para beneficio del hombre y de la sociedad a la que pertenezcan...” (LES 24521/95, Art 27)

Y las funciones u objetivos básicos de la universidad se enuncian en el Art 28:

“Son funciones básicas de las instituciones universitarias: a) Formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos, capaces de actuar con solidez profesional, responsabilidad, espíritu crítico y reflexivo, mentalidad creadora, sentido ético y sensibilidad social, atendiendo a las demandas individuales, en particular de las personas con discapacidad, desventaja o marginalidad, y a los requerimientos nacionales y regionales; b) Promover y desarrollar la investigación científica y tecnología, los estudios humanísticos y las creaciones artísticas; c) Crear y difundir el conocimiento y la cultura en todas sus formas; d) Preservar la cultura nacional; e) Extender su acción y sus servicios a la comunidad, con el fin de contribuir a su desarrollo y transformación, estudiando en particular los problemas nacionales y regionales y prestando asistencia científica y técnica al Estado y a la comunidad”. (LES 24521/95, Art 28)

Adicionalmente a las prescripciones de la Ley, cada institución asume su misión con ciertas particularidades idiosincráticas, y como parte de sus autonomía se expresa como orientación general de su proyecto institucional. Regularmente las universidades definen cual es su misión, cuales sus funciones y, en algunos casos, sus valores, en los instrumentos estatutarios que, en tanto personas jurídicas que gozan de autonomía, se dan a sí mismas.

- Liderazgo.

El sujeto individual o colectivo que ejerce la capacidad de liderazgo lo encarna quien asume la alta dirección de la organización. Su condición principal es la de sostener el compromiso, mediante acciones y recursos, respecto del cumplimiento del sistema de gestión y a favor del desempeño institucional ajustado a las normas vigentes y a la misión.

El líder o máximo directivo es responsable de: establecer políticas y directrices estratégicas adaptables al contexto e integrando el sistema de gestión a los procesos principales de la organización; promover la atención de las partes interesadas; sostener el enfoque a resultados; mantener un pensamiento preventivo basado en riesgos; planificar metas; asegurar la disponibilidad de recursos; velar por la ejecución de las actividades; evaluar el cumplimiento de los objetivos trazados; apoyar a las personas y áreas en el cumplimiento de sus metas; promover la mejora; comunicar a las partes las políticas y la importancia del sistema de gestión; etc. Asimismo quien ejerce el rol directivo es, o debería ser, responsable de rendir cuentas acerca de la eficacia del gobierno y la gestión que lidera.

La función de liderazgo directivo es responsabilidad de los órganos de gobierno de las universidades. Para la Ley, en su Art 52, los roles de gobierno deben estar previstos por los estatutos universitarios contemplando dos modalidades de órganos de gobierno: colegiados o unipersonales. Los cuerpos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control. Los órganos unipersonales tendrán funciones ejecutivas.

Normalmente los cuerpos colegiados son la Asamblea Universitaria y los Consejos Superiores a nivel institucional, y los consejos directivos en las unidades académicas o segmentos internos de las universidades.

El rol unipersonal ejecutivo es asumido por el rector o presidente en la institución y también normalmente por el decano en las unidades académicas internas.

En el caso de las Universidades Privadas la Ley indica su constitución como entidades sin fines de lucro bajo la figura jurídica de asociación civil o fundación. Tales personas jurídicas resultan ser la instancia que patrocina y sostiene a la institución. En principio, en lo formal, sólo tienen funciones de sostén de la institución en modalidades de apoyo, promoción y financiamiento. No obstante, en la práctica, los organismos directivos de las patrocinantes (Comisiones Directivas en las asociaciones y Consejos de Administración en las fundaciones) suelen incidir en las determinaciones de gobierno del órgano rectoral y de los Consejos Superiores de la propia universidad.

En la mayoría de estatutos de universidades se reconocen las siguientes atribuciones para los órganos de gobierno:

Las Asambleas. Son el máximo órgano de gobierno universitario y son depositarias de la soberanía autónoma que la ley les reconoce. Dictan o modifican el estatuto, resuelven sobre la designación o remoción del rector, crean o disuelven Institutos o Unidades Académicas internas.

Los Consejos Superiores. Dictan normas y ordenanzas, resuelven sobre los asuntos académicos y administrativos, designan al personal docente ordinario, aprueban planes de estudio, validan convenios y vínculos interinstitucionales, adquieren derechos, contraen obligaciones, adquieren o enajenan bienes y sancionan el presupuesto y supervisan su ejecución. En el caso de las universidades privadas, los entes patrocinantes se reservan el rol patrimonial en consulta con la opinión de los Consejo Superiores.

Los rectores. Dirigen la administración y gestión general de la Institución, convocan y presiden las sesiones de la Asamblea y del Consejo Superior, ejercen la representación legal y jurisdiccional, elaboran planes anuales o planes estratégicos de desarrollo, suscriben contratos y convenios, gestionan la planta de personal de administración y apoyo, certifican los títulos profesionales, académicos y honoríficos. También tienen a su orden los recursos financieros, salvo en las universidades privadas en las que muchas veces la función financiera está bajo el control de la entidad patrocinante y el rector ejecuta el presupuesto pero no lo define, en varios casos no maneja el flujo de fondos, y no ejerce una responsabilidad financiera legal.

- Destinatarios, beneficiarios, partes interesadas.

Los destinatarios directos son aquellos que obtienen sin intermediación el beneficio que los resultados de los procesos de la organización otorgan. Los alumnos, en todas sus categorías, son destinatarios directos de la función universitaria de enseñanza. Otros destinatarios, que se benefician de modo indirecto, forman una amplia gama de partes interesadas, en tanto individuos o colectivos, con desempeño interno o externo a la institución o el Sistema.

La gestión de gobierno debe poseer instrumentos para determinar y comprender las necesidades y los requisitos de los destinatarios directos e indirectos; asumiendo los requisitos legales aplicables, evaluando los riesgos y oportunidades, y sosteniendo el incremento de la satisfacción de los mismos.

- Partes interesadas.

Se considera parte interesada a quien puede afectar o ser afectado, o percibirse como tal, por decisiones o actividades de la organización. En general son partes interesadas los destinatarios de todo tipo, las comunidades, proveedores, entes reguladores, organizaciones sociales, inversionistas, donantes, empleados de docencia o administración, instancias del Estado, etc. Conforman, como se ha visto, por un lado el conglomerado de actores internos a la Institución o Sistema, y por otro lado los actores externos que conforman el contexto.

- Políticas.

Las políticas constituyen un cuerpo de intenciones y direccionamientos de una organización, normalmente relacionadas con su desempeño y con el logro de sus objetivos. Las políticas deben considerar su pertinencia al contexto y a la naturaleza de o misión de la organización. En consecuencia las políticas deben identificar marcos de referencia para establecer objetivos estratégicos o para direccionar las acciones. Asimismo deben fortalecer el compromiso de cumplir con los requisitos aplicables. Por otra parte una buena orientación política debería tender a la gestión de caminos de mejora continuada para la performance de la organización.

Normalmente el enunciado y el establecimiento de las políticas es función de los cuerpos directivos, aunque su origen puede ser externo, cuando se asume una política pública de orden superior; o interno, cuando responde a una demanda de los actores de la propia institución.

- Normas aplicables externas.

Toda organización o sistema despliega sus acciones en contextos regulados por normas de mayor o menor complejidad o especificidad.

El papel normativo fundamental está dado por la Constitución Nacional. Las universidades argentinas gozan del sostén de la norma constitucional en cuanto a su autonomía.

En particular las universidades públicas cuentan con garantías constitucionales respecto de la responsabilidad indelegable del estado para su financiamiento. En efecto la Constitución determina que corresponde al Poder Legislativo de la Nación:

“Proveer lo conducente a la prosperidad del país (...) dictando planes de instrucción general y universitaria...” (Constitución Nacional, 1994, Art 75, inc 18.)

“(...) Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. (Constitución Nacional, 1994, Art 75, Inc 19.)

Por su parte las universidades privadas acreditan su existencia merced a los derechos constitucionales de asociarse con fines útiles y de ejercer la actividad de enseñar y aprender (Constitución Nacional, Art 14).

Además del soporte constitucional, la arquitectura normativa vigente en el país se ordena a partir de la Ley 26606/06 que define el Sistema de Educación Nacional:

“El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación”. (Ley 26606/06, art 14).

La ya mencionada Ley de Educación Superior, 24521/95, ordena específicamente al Sistema de Educación Superior y Universitario y enuncia sus componentes institucionales.

“La Educación Superior comprende: a) Universidades e Institutos Universitarios, estatales o privados autorizados, en concordancia con la denominación establecida en la Ley N° 24.521 (...)”. (Ley 26606/06, art 34).

Al momento de este estudio la ley goza de plena vigencia. De tal modo que regula y ordena la totalidad del sistema, sus objetivos, estructura, funciones, etc.

El resto de la arquitectura normativa aplicable al campo universitario la conforman, en una enumeración simplificada, los Decretos del Poder Ejecutivo, Las Resoluciones o

Disposiciones Ministeriales y las Ordenanzas o Resoluciones de los órganos competentes.

- Normas aplicables propias.

Toda institución, en arreglo a su Estatuto se dota de reglamentaciones y normas para regular su funcionamiento. Como fue visto, el Consejo Superior y los Consejos Directivos de Unidades Académicas, en tanto órganos colegiados de gobierno con función normativa, resuelven, ordenan o disponen normas acorde a sus respectivos alcances. En su función ejecutiva el rector o decano pueden resolver o disponer, estando sujetos estos actos a la confirmación posterior del Consejo respectivo.

- Unidades responsables. Roles y responsabilidades.

Los organigramas que representan la estructura de gobierno del sistema y de las instituciones determinan las relaciones jerárquicas y las líneas de responsabilidad funcional entre los actores.

A nivel del Estado, en particular del Ministerio de Educación, las Secretarías, Subsecretarías y Direcciones con competencias son las unidades responsables de la gestión.

A nivel de las Universidades, normalmente el rector preside al Consejo Superior y asume la cúspide decisora de la institución. En su tarea ejecutiva se acompaña de vicerrectores o secretarios generales para cada una de las diferentes funciones. Pueden existir otros niveles menores como subsecretarías, direcciones, etc. definidas según la especificidad del rol y la complejidad de la Institución. Existen también Unidades Académicas, o unidades de tecno estructura especializadas (de evaluación, de personal, de asesoría legal, de informática, de auditoría interna, de función técnica o de mantenimiento, etc.)

Las funciones de las unidades responsables deben asegurar que su desempeño sea acorde a políticas y normas.

- Planeamiento.

Una parte esencial de la gestión de gobierno es el ordenamiento temporal “hacia delante” de las acciones; esto es la capacidad de planificar en base al rol de

planeamiento. En efecto, planificar lineamientos estratégicos, así como planificar desarrollos rutinarios de las actividades es una función primordial e insoslayable de la gestión de gobierno.

Un plan indica como mínimo qué se va a hacer, qué recursos se requieren, quién será responsable, cuando finalizará y cómo se evaluarán los resultados.

El planificar implica una suerte de despliegue de los objetivos buscados en directrices de acción.

Al planificar se requieren ciertos cuidados y alineamientos tales como: definición de objetivos acordes a la misión, fijación de metas coherentes con las políticas; determinación de acciones que permitan abordar tanto las oportunidades como los riesgos; secuenciación temporal de las acciones; establecimiento de indicadores de avance y seguimiento; disponibilidad de recursos acorde a las movilizaciones que indica el plan; consideración de eventuales cambios en la estructura de responsabilidades y del poder interno.

- Ejecución mediante enfoque en procesos, destinatarios y en riesgos.

La implementación de un plan se desarrolla en pasos o fases sucesivas, como parte de los procesos establecidos de la institución. El enfoque de la gestión hacia los procesos es una determinante del grado de eficiencia y eficacia del desempeño institucional. Un proceso siempre es una acción de transformación por pasos sucesivos. Opera como un devenir o flujo que va desde una fuente o estado inicial, a través de etapas definidas que generan cambios de estado, hasta una salida o final. La salida de un proceso es siempre un estado de resultado que debe implicar una transformación mensurable y apreciable con respecto al estado inicial. Las más de las veces un resultado puede adoptar la forma de un producto en la medida que estén definidas sus características.

El enfoque a procesos considera el cumplimiento de los requisitos exigibles en cada etapa y permite comprender el agregado de valor que el proceso agrega a cada paso y que se evidencia en los resultados y productos del proceso.

Para alcanzar mejores desempeños en términos de eficacia de la gestión, complementariamente al enfoque a procesos, resulta aconsejable el enfoque en los destinatarios. Este enfoque prioriza los requerimientos de los actores y personas que

directa o indirectamente recibirán el beneficio de los procesos, de modo que se pueda ajustar las acciones a las necesidades de los mismos. Finalmente los enfoques de la gestión en procesos y en destinatarios, reclaman instancias de seguimiento y evaluación para corregir desajustes o problemas.

Los procesos curriculares, los proyectos de investigación, y los de extensión o vinculación son los canales de ejecución destacados para el cumplimiento de las funciones universitarias según la mirada del enfoque a procesos.

Los modelos contemporáneos de sistemas de gestión (ISO 9001, 2015) consideran el desarrollo de competencias directivas que incorporen el pensamiento basado en riesgos. Este modo de enfocar la gestión implica contemplar la ejecución de acciones para abordar tanto los riesgos y amenazas como las oportunidades. Es decir que se disponen previsiones y mecanismos para aprovechar las oportunidades positivas y prevenir los efectos negativos de los riesgos. El riesgo es un efecto de los estados de incertidumbre, los que devienen de información y control deficiente sobre una situación; lo cual puede generar desvíos no deseados con impacto negativo en los resultados buscados por la gestión.

- Gestión de recursos.

La gestión de gobierno conlleva la responsabilidad de administrar recursos para aplicar a los procesos con los que se espera satisfacer los objetivos.

La dirección debe considerar las capacidades y limitaciones de los recursos internos disponibles, así como debe considerar cuales recursos se debe obtener de los proveedores externos.

La dirección asume considerar la disponibilidad de recursos humanos, es decir personas con las calificaciones necesarias para la implementación de los procesos. Debe también velar por la disponibilidad de recursos financieros para asumir los compromisos, y debe asegurar la disponibilidad de la infraestructura necesaria para la operación de los procesos en términos de: edificios, servicios, equipamiento, hardware, software, transporte, tecnologías, etc. Por último, se debe considerar dotar a la organización del ambiente más apto para la ejecución de sus procesos, entendiendo que el ambiente es una combinación de factores tanto humanos (sociales

y psicológicos) como físicos que facilitan un contexto adecuado a la realización prevista de las acciones.

- Evaluación, seguimiento y control.

La planificación y la ejecución de procesos requiere con cierta regularidad de ajustes a las metas y directrices, como a los mecanismos aplicados a la acción. Para esta finalidad se necesita poder dimensionar, ponderar o mensurar, de modo secuenciado y sistemático, las etapas de avance del proceso tanto como sus resultados.

Cada etapa de los procesos, desde el diseño mismo de operaciones, la planificación, la ejecución y la obtención de resultados y productos; exigen ser contrastados con estándares o parámetros deseables o esperables. Es decir que resulta una práctica deseable de toda gestión de gobierno el someterse con continuidad a sistemas de monitoreo, de seguimiento y de control; todo lo cual constituye una instancia de evaluación integral de la misma. Verificar evaluativamente si se dan los requisitos adecuados en términos de insumos y de actividades, si se verifican las instancias de avance y de resultados, si se satisfacen las exigencias aplicables y las metas previstas, e incluso si los impactos sucedidos ex post de los procesos satisfacen el desempeño deseado y generan beneficios a todas las partes involucradas.

- Ciclo de gestión: planificar , ejecutar, evaluar

La dinámica que subyace a los sistemas de gestión se fundamenta en la secuencia de los conceptos de planificar, hacer, verificar y actuar. En la literatura de gestión esta secuencia es reconocida como Ciclo PHVA por las siglas de Planear, Hacer, Verificar y Actuar, o su equivalente en inglés como PDCA por los términos Plan, Do, Check, Act (Deming, 1989).

Este ciclo conforma un modelo iterativo cuyos pasos son:

- Planificar: establecer los objetivos y los procesos necesarios para generar y proporcionar resultados de acuerdo a las políticas de la Organización.
- Hacer: implementar los procesos según lo planificado.
- Verificar: hacer el seguimiento y medir los procesos respecto de la política de la organización, incluidos sus compromisos, objetivos y criterios operacionales, e informar sus resultados.

- Actuar: emprender acciones para mejorar continuamente.

El ciclo PHVA le permite a la organización asegurarse que sus procesos cuenten con recursos, que se los gestione adecuadamente, que se determinen oportunidades de mejora y se actúe en consecuencia. Todo lo cual debería generar un ciclo virtuoso en las capacidades de gestión y gobierno.

A los efectos de simplificar la adecuación de este modelo teórico a los ciclos del gobierno del sistema universitario y sus instituciones, en los pasos metodológicos que siguen en este estudio, se adoptará un ciclo simplificado de tres momentos o fases, a saber: Planeamiento, Ejecución y Evaluación. Donde Planificar es la fase en la que se establecen las actividades del proceso, necesarias para obtener el resultado esperado. Ejecutar es la fase en la que se realizan las actividades previstas de cada proceso. Y Evaluar es la fase en la que, partir de los resultados, se procede a recopilar lo aprendido, generando recomendaciones y observaciones que suelen servir para volver al paso inicial. Así el continuo de planeación, ejecución y evaluación no deja de fluir.

El marco dinámico que dan las fases del ciclo de Planificar, Ejecutar y Evaluar se aplica a la totalidad de las funciones de gobierno y gestión universitaria revisadas, es decir a todas las variables de la secuencia de: Contexto, Misión, Políticas, Objetivos, Normativas, Partes Interesadas, Unidades Ejecutoras, planes/programas/proyectos/procesos/gestión de riesgos, Recursos Humanos, Materiales y Financieros, Resultados y Productos, Comunicación, Impactos, Seguimiento y Evaluación.

#### **4.3. Conceptualización de las alianzas entre actores.**

Hasta aquí, en los considerandos conceptuales que anteceden (apartados 4.2.1. a 4.2.7.), se han revisado los marcos teóricos que permiten comprender los elementos esenciales y los componentes básicos de las funciones de gobierno del sistema universitario y sus instituciones.

A continuación, los modelos teóricos que se presentan identifican diferentes aspectos y racionalidades de la conformación de los grupos de actores que intervienen como partícipes de la vida universitaria, en particular de los actores con roles directivos y responsabilidades de gobierno. De modo tal que puedan explorarse los intereses que

guían su accionar y elucidarse los alineamientos que resultan de sus posiciones relativas. En particular se tomarán elementos conceptuales de la denominada “Teoría de Agencia” de Jensen y Mekling (1976), de las ideas sobre capacidad para el liderazgo de Carlos Matus (2008), del enfoque analítico del juego entre actores de Boudon (1983), y del estudio de los actores académicos de Bourdieu (2000).

#### **4.3.1. Teoría de Agencia**

Según la tesis de Ganga y Ramos (2015) la denominada Teoría de Agencia (TA), formulada inicialmente por Jensen y Meckling (1976), reconoce aspectos determinantes de la relación entre una organización y sus actores directivos que pueden ser aplicables a la gestión de gobierno universitario.

La TA hace foco en una relación entre dos términos, a saber: el Principal y el Agente. La relación entre ellos es considerada como una relación contractual, donde una parte, el Agente, se compromete a llevar a cabo determinadas acciones en beneficio de la otra parte, el Principal; en una modalidad que generalmente implica delegación de autoridad.

La TA explora en las divergencias entre los intereses del Agente y el Principal. Por lo cual, a efectos de lograr convergencia de intereses y así lograr acatamiento, lealtad y alineamiento del Agente con su Principal, la teoría plantea una serie de mecanismos de control.

Los roles básicos de la TA son:

- El Principal. Es el rol de los dueños o accionistas de una empresa, de quienes contratan a otro para que actúe en su representación, como ser los ciudadanos a sus gobernantes, los deportistas a sus representantes, los académicos a sus rectores.
- El Agente. Es el rol contratado para ejercer las labores que encomienda el Principal.

Interpretada la Teoría en el campo organizacional de las universidades el rol de Principal lo cumple el órgano que detenta la soberanía universitaria (Asamblea, Consejo Superior, etc.) al que los autores denominan Máximo Cuerpo Colegiado (MCC); y el rol de Agente lo cumple normalmente el rector o el staff directivo superior.

Siempre existen riesgos de desajustes en la relación. O bien el agente no satisface el perfil del cargo encomendado, o bien actúa motivado por sus intereses personales y desatiende los objetivos organizacionales encomendados. En ambos casos se afecta la eficiencia y eficacia del gobierno de las organizaciones.

Para neutralizar, corregir y/o prevenir estos desajustes la TA postula una serie de mecanismos que ajustan las acciones al mandato contractual. Algunos de estos mecanismos son:

- **Asimetrías de información.** En la relación Principal-Agente se manejan distintos niveles de información. Sobre todo cuando son varios y diversos los integrantes del MCC. Los miembros del MCC tienen limitado acceso a la información, en cantidad, calidad y profundidad. El rector o Agente suele manejar mayor nivel de información sobre la gestión de gobierno dada la naturaleza inmediata de su actividad y el privilegio de acceso a información que normalmente detenta su posición. Las dificultades para ampliar la base de información del MCC se suplen mediante instrumentos de control y auditoría. El desajuste informativo genera muchas veces carencia de coordinación en políticas, y en consecuencia afecta a la gobernanza.
- **Divergencias de intereses.** Se da cuando existen objetivos disímiles entre Agente y Principal. Muchas veces los intereses no se conocen con precisión, o al menos no se explicitan. También se agudiza esta divergencia cuando se da entre los propios miembros de un MCC. Otras veces el Agente no cuenta con mandatos explícitos y debe conjeturar o suponer lo que se espera de él. Al decir de Ganga (2015) es frecuente encontrar Agentes, actores directivos o rectores, que priorizan metas particulares (por ej.: construcción de infraestructura que evidencie, las mas de las veces innecesariamente, su capacidad de gestión, estatus personal, satisfacción de su ego particular, acceso a redes para su beneficio, financiamiento de viajes superfluos, incremento de ingresos financieros a sus haberes, colocación de amigos en cargos de relevancia institucional, uso de la plataforma institucional como trampolín para un cargo político, etc.). Asimismo se verifican también casos de divergencia a nivel del Principal; por ej. casos en los que miembros del MCC priorizan sus intereses, o los de su sector de referencia o representación, por sobre la lógica institucional de desarrollo.

- **Sistemas de control.** El control en el contexto de la TA tiene como objetivo alinear los comportamientos oportunistas del Agente hacia los objetivos que tiene el Principal. El control reduce el margen de divergencia en los objetivos del Agente respecto del Principal. Parte de las herramientas de control interno son los sistemas gestión por objetivos, de control por resultados, de monitoreo de procesos, las auditorías internas, etc.; y las de control externo suelen ser auditorías externas o de tercera parte, rendición de cuentas, sistemas de acreditación y certificación, etc.
- **Marcos regulatorios.** La normativa vigente suele ser un marco referencial para alinear el gobierno institucional desde el enfoque Principal-Agente. La norma es siempre un molde al que adecuar los comportamientos y las iniciativas. Sin embargo en la práctica es fácil verificar actitudes contradictorias. Por un lado cierta laxitud respecto de la observancia de la normativa, gestando situaciones de hecho que fuerzan los límites de lo permitido. Por otro lado se observan afanes reguladores exagerados, que buscan estandarizar y moldear acciones que en verdad son expresiones de creatividad, dinamismo o autonomía.
- **Mercado de los directivos.** El denominado mercado de directivos se activa cuando los Agentes pretenden beneficiarse de la relación con la organización. Directivos compitiendo entre sí por el acceso a recursos de otros departamentos obliga al conjunto a sostener grados defensivos de eficiencia en sus gestiones. Asimismo los actores del Principal monitorean las actuaciones directivas en el mercado de otras organizaciones, como búsqueda de candidatos reales o potenciales a incorporar como agentes. De hecho este mecanismo registra cierta recurrencia entre universidades privadas, sobre todo entre aquellas de un segmento que tiende a privilegiar perfiles gerenciales para sus directivos. No es tan así en las tradiciones de universidades estatales donde se suele restringir la posibilidad de que los rectores provengan de otras universidades, dándole prioridad solo al mercado directivo interno como fuente de candidaturas de reemplazo. En este último caso es usual verificar tensiones entre el rector en ejercicio y las candidaturas potenciales de vicerrectores, decanos, directores, consejeros, etc.
- **Tamaño, composición y funcionamiento de los MCC.** En los últimos años se evidencia una preocupación, constatada en la evolución de los estatutos universitarios, de mejorar el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno. Una tendencia ha

sido la incorporación de miembros independientes a la organización en los MCC. En principio esto diversifica los enfoques para atender los asuntos de competencia de los cuerpos. Si bien, tampoco puede ser excesiva la diversidad para evitar problemas de códigos comunicacionales; y en razón de que los miembros externos no siempre conocen los procesos, métodos, políticas, criterios de funcionamiento, sobre los que deben resolver. Por su parte el funcionamiento de los cuerpos colegiados debería permitir cierta sinergia de intercambio de ideas y generación de soluciones. El ámbito debería adoptar prácticas deliberativas y resolutivas para facilitar la superación de algunas diferencias y generar convergencia con los intereses globales de la institución.

- Problemas de doble rol. El rol del MCC de supervisar y alinear intereses puede verse afectado en aquellos casos donde el rector o máximo directivo ocupa en simultáneo el cargo de presidente del MCC. Este fenómeno está muy extendido en las universidades del sistema nacional; de hecho los estatutos universitarios conceden al rector esta potestad. Cabe entender que la participación del agente en su doble rol de rector y de presidente del MCC condiciona al cuerpo colegiado, impacta en la gestión de gobierno y hace una pieza fundamental en la ecuación de gobernanza buscada.

En síntesis, como indican André-Noël y Gloria (2013) la gobernanza comprende a la totalidad de los vínculos entre directivos, y entre estos y los dirigidos. Principal y Agente forman parte de una misma ecuación de equilibrio en la que la emergencia de conflictos es lo esperable, pero donde la gobernanza implica un refuerzo de los procedimientos para la resolución de los mismos. Una buena gobernanza se corresponde con el ejercicio de toma de decisiones responsables, transparentes, efectivas y eficientes, que minimizan la emergencia de intereses sectoriales o individuales y producen equidad y sostenibilidad en los sistemas.

#### **4.3.2. La capacidad de gobierno en las universidades.**

Según autores como Carlos Matus (2008) la cuestión del gobierno de las instituciones posee un aspecto crítico: esto es la “capacidad” de liderar y gobernar que los actores implicados pueden desarrollar. El autor considera que la capacidad de liderar en cargos de gobierno es resultado de condiciones tanto individuales como sociales.

En lo individual el líder competente para la función gobernante surge de un equilibrio dinámico entre sus condiciones políticas y sus competencias técnicas. Las primeras se

desarrollan en el campo de la experiencia, el líder político se hace en la práctica. Las segundas, las competencias técnicas tienen muchos orígenes, pero en particular se adquieren mediante una formación específica, por ejemplo en trayectos formativos de la universidad.

En lo social, la capacidad de gobierno es una función dependiente del capital humano e intelectual de ciertos niveles o estratos sociales claves, los cuales son determinantes de la calidad de la gestión pública gobernante.

A los efectos de este estudio sobre la gobernanza universitaria, interesa comprender la dinámica que vincula la capacidad técnica con la experiencia política en los agrupamientos de actores del gobierno; por lo cual se analizan los niveles y estratos sociales que Matus (2008) indica. El autor define los estratos sociales como actores colectivos que intervienen en el gobierno de los Estados. Pero su clasificación es asimilable a categorías de actores que intervienen en el gobierno de instituciones como las universidades.

Matus estudia los estratos en forma de niveles superpuestos, que evidencian mayor o menor cercanía al rol de liderazgo y gobierno. El autor identifica cinco niveles, de los cuales para este estudio se analizan conceptualmente los tres primeros, por estar directamente implicados en la provisión de actores con competencias y capacidades para asumir cargos directivos en la universidad.

Los tres primeros estratos o niveles que el autor determina son:

- Nivel político propiamente. Formado por los actores que ocupan cargos de liderazgo en los estados o las instituciones. El líder político se hace en la práctica, en el partido o agrupación política, en interacción con el medio cultural. La calidad de su perfil está relacionada al nivel cultural de la competencia política a la que se enfrenta. Su formación académica es universitaria pero no le da la dosis de “arte” que requiere el liderazgo. En el ámbito universitario se corresponde a rectores, vicerrectores y decanos.
- Nivel tecno-político. Se nutre de actores de diverso origen y muy diferente formación. Se define por la función que ejerce en roles directivos, ejecutivos, planificadores y de alta gerencia. Este nivel combina conocimiento técnico, destreza política y capacidades

organizacionales. La calidad de la gestión de la cosa pública es muy dependiente de las capacidades de este nivel. Su formación es heterogénea, normalmente encapsulada en una visión disciplinar específica; que si bien le da competencias lógicas, no alcanza a sostener la necesidad de las funciones transversales que la gestión les demanda. En el ámbito universitario se corresponde a secretarios, jefes departamentales, coordinadores y demás perfiles decisores intermedios.

- Nivel de investigadores y nivel de profesionales universitarios con proyección al gobierno de la cosa pública. Este nivel concentra la oferta primaria de conocimientos que la gestión de gobierno demanda. Suele ser un estrato de actores con formación profesional y científica sólida, disponible para nutrir las jerarquías intermedias de la administración. Su formación profundiza el foco en disciplinas pero carece de visión en términos de la dosis de racionalidad política que el ejercicio de gobierno demanda.

Cabe señalar que la necesidad de combinar experticia política y formación técnica en los actores del gobierno institucional trae implícita dos pretensiones: por un lado, la de conceder valor a la trayectoria y práctica política universitaria; y por otro lado la de consignar a la formación técnica científica como fuente de competencias directivas.

Sin embargo esta doble pretensión enmascara una contradicción que se expresa en tres dificultades:

- a) Dificultades que emanan del contexto de los procesos político – institucionales. Donde o bien colisionan, o bien permanecen ambiguos los balances entre los hechos y los valores. Si se prioriza la racionalidad sería esperable la toma de decisiones basadas en evidencia científica; sin embargo en muchas ocasiones se decide en base a tradiciones, valores o prejuicios que contradicen la mejor opción que aconseje la racionalidad del momento. Por otro lado la ciencia aporta probabilidades, pero la política y el gobierno exigen decisiones singulares, lo que dificulta el entendimiento entre analistas y decisores. Finalmente la decisión política se define según la intencionalidad del grupo político de referencia, mientras que la evidencia científica hace abstracción de tales intereses y hasta puede contradecir las intenciones dominantes.
- b) Dificultades a partir de limitaciones cognitivas. La información apreciable como insumo político normalmente es sesgada, intuitiva, seguramente parcial. Su validación esta en función de la credibilidad que despierte la fuente, a diferencia de la información

científica que lleva la pretensión de criticidad y objetividad. Por otro lado la información aplicada a las decisiones de gobierno posee más valor por su cercanía a preferencias, o por la validación de posturas o acuerdos previos, que por su valor de verificabilidad. Al decir de Matus la victoria es más importante que la verdad.

- c) Dificultades que devienen de la naturaleza de la información científica. El campo decisonal de gobierno, no es un campo empírico experimental como exigiría la racionalidad científica. En consecuencia al no poder experimentar, las decisiones se basan en generalizaciones, extrapolaciones o simplificaciones más cercanas a juicios subjetivos que a proposiciones científicas verificables.

#### **4.3.3. Análisis del juego de Actores**

La comprensión de los proyectos, objetivos, comportamientos, fuerzas y medios de los agentes o actores son esenciales para evaluar las dinámica de la evolución de los sistemas de gobierno universitarios. Este esfuerzo comprensivo se resuelve mediante las teorías de análisis del juego de actores. Esta posición teórica ha tenido una evolución importante en las últimas tres décadas.

Algunos autores de esta corriente, registran coincidencias básicas y diferencias menores al explicar la naturaleza del rol de los actores y sus relaciones con el sistema que los involucra.

Según Boudon (1983), cada persona busca defender sus intereses, de tal modo que cada actor tiene razones propias para su obrar. A esta concepción se la denomina "individualismo metodológico". Dice que el actor, sea individual-unipersonal o colectivo-colegiado, tratará de realizar todo lo que lo favorezca y se abstendrá de realizar acciones que lo perjudiquen. Si entre los actores hay coincidencia de intereses se establecerán alianzas. Pero si por el contrario hay divergencia de intereses, entonces surgirán conflictos. El poder relativo de los actores incidirá en las características que adopten las alianzas o los conflictos.

Otra corriente de pensamiento indica que todo sistema es más poderoso que los actores que lo habitan. Es así que para autores como Bourdieu (2008) el medio (hábitus) es determinante de los comportamientos de los actores. Cada persona actúa según las coordenadas que les han sido inculcadas mediante un entrenamiento social

permanente y constante en la vida del actor. Esta mirada concede a los actores escasa libertad de acción ya que son pacientes de los sistemas sociales. Sin embargo, en contraposición si bien el entorno condiciona la acción humana, reiteradamente ocurren conflictos y aparecen grupos que cuestionan el statu quo. Estos actores impulsan los cambios y hacen evolucionar la realidad del sistema, evitando el determinismo del enfoque.

En síntesis, para las teorías del análisis del juego de actores se deben considerar: los intereses particulares de cada actor en un contexto sistémico dado, la capacidad o “poder” de cada actor de influir en las acciones de los otros, la rama de relaciones de mutua influencia que se da entre los actores y respecto de los condicionantes del sistema mismo que los contiene.

#### **4.4. Síntesis del encuadre teórico**

Mediante el recorrido efectuado en los apartados inmediatos anteriores (4.1 a 4.3) se reunió un conjunto de teorías de muy diversa naturaleza disciplinar, que a su vez plantean muy diferentes enfoques sobre los fenómenos bajo análisis. Tal diversidad responde en parte a la complejidad de la naturaleza de la universidad, así como a las diferentes facetas que las unidades de análisis definidas presentan como desafío de interpretación.

Es decir, por un lado la institución universitaria y el sistema nacional universitario, con sus características de especificidad y complejidad, reclaman esquemas interpretativos conceptuales apropiados. Por otro lado, las unidades de análisis definidas para la comprensión de la gobernanza (ver apartado 3.5.) que son: a) las variables de la gestión de gobierno, b) los objetivos estratégicos del gobierno, c) los actores internos y externos al sistema y a las universidades, y d) los alineamientos y posiciones de los actores; reclaman también abordajes conceptuales y metodológicos adecuados.

A modo de repaso sintético del marco teórico presentado para las unidades de análisis a) variables de gestión, y b) objetivos de gobierno, cabe decir:

La universidad como sistema, así como el sistema universitario pueden reconocerse mediante las características de organización mediante subsistemas, de operación de órganos internos y externos efectores de políticas, planes, regulaciones y acciones de

coordinación; así como por marcos normativos siempre en difícil equilibrio con la multiplicidad de instituciones, lo cual fue indicado en apartado 4.2.2.

La universidad puede asimilarse a la tipología de burocracia profesional, vista en apartado 4.2.3. planteada por Mintzberg (2000), cuya característica determinante es una fuerte independencia decisional de la base operativa respecto de la dirección, lo cual predetermina modalidades de gobierno y relación entre actores particulares.

La complejidad de la universidad se expresa mediante los elementos de heterogeneidad que indica Hall (1996), vistos en apartado 4.2.4. Este enfoque muestra la organización universitaria como un colectivo de límites no siempre definidos, débilmente sujeto a un orden normativo, con niveles de autoridad y coordinación, que persigue metas diversas según sus unidades internas, en un continuo de construcción de institucionalidad.

Por su parte los sistemas universitarios se presentan, según la visión de Clark (1983) vista en el apartado 4.2.5., como conglomerados que se conforman alrededor de la materialidad del conocimiento, organizándose y desagregándose por especialización disciplinar y por determinantes simbólicos o culturales.

Para el análisis de las variables de gestión de gobierno se admitió como punto de partida que la gobernanza universitaria reclama mayores niveles de participación decisional respecto de los modelos tradicionales de autoridad, lo que lleva a considerar una multiplicidad de variables, actores y nodos de procesos decisores comprendidos en mecanismos de negociación colectiva para gobernar. (apartado 4.2.6.).

La identificación de las variables de gobierno, vistas en el apartado 4.2.7., obtuvo como resultado una compleja lista de elementos tales como misión, liderazgo, políticas y determinación de objetivos estratégicos. Todo lo cual exige elaboración y acatamiento de normativas propias y externas, acciones enfocadas a procesos y a prevención de riesgos, o bien foco en las personas y actores, determinaciones según intereses de las partes y del contexto; en un secuencia de temporalidad en la que la autoridad planifica, ejecuta y evalúa en una suerte de ciclo continuado.

Por su parte, a modo de repaso de la conceptualización de las unidades de análisis c) actores, y d) posicionamiento de los actores, cabe decir:

En apartado 4.3.1., mediante la Teoría de Agencia (Jensen y Meckling, 1976) se relevaron los vínculos entre la autoridad unipersonal (el agente) y la institución (el principal) en términos de las situaciones en las que sus intereses divergen o encuentran dificultades de ajuste. Situaciones que generan conflictividad como la asimetría de información o la divergencia de intereses, y consecuentemente estrategias que intentan mutuo ajuste o control mediante marcos regulatorios, o controles de los órganos colegiados.

Por otro lado, la comprensión de los actores y sus determinaciones implica asumir, como se vió en el apartado 4.3.2. según la mirada de Matus (2008), que los dirigentes y decisores universitarios muestran cierto desacople entre capacidad política y experticia técnica, lo que genera aptitudes y enfoques muy diferentes en la actuación de gobierno.

Finalmente, se revisaron brevemente en el apartado 4.3.3. algunos conceptos aplicables provenientes de la sociología. Como ser los estudios de teoría de juegos de Boudon (1983) respecto a la maximización de los intereses de cada actor en sus interacciones; y como los de Bourdieu (2008) respecto a los condicionantes de cada actor en relación a su “hábitus” o ambiente cultural y social de procedencia, lo que en el actor universitario u “homo academicus” adquiere connotaciones particulares.

Hechas las definiciones conceptuales de este marco teórico, en los apartados próximos se revisarán los aspectos metodológicos requeridos para el esfuerzo de contrastación de las hipótesis planteadas. En un primer conjunto (apartados 5 y subsiguientes) se presentará la estrategia metodológica para la identificación de variables claves; y en un segundo grupo (apartados 6 y subsiguientes) se presentará la naturaleza de las fuentes calificadas y expertas que proveerán la información necesaria.

## 5.1. Recorrido metodológico

Habiendo recorrido los marcos conceptuales que se entienden necesarios para abordar la investigación, corresponde ahora presentar los encuadres de metodología y de procesamiento para la misma finalidad.

Cabe recordar que en el apartado 3.7. se han definido los objetivos de la presente investigación. Por entonces se explicitó el objetivo general de este estudio que es determinar las variables claves y alianzas de actores en los procesos de gestión y gobierno universitario, de modo de identificar los elementos y factores que necesariamente inciden en la calidad de la gobernanza y el desempeño organizacional de las instituciones universitarias. En ese marco de intencionalidad se desagregaron objetivos específicos, ligados a las unidades de análisis planteadas en apartado 3.5., a saber:

- a.- Identificar variables críticas de los sistemas de gobierno universitario en las fases de planeamiento, de ejecución y de evaluación.
- b.- Reconocer los objetivos estratégicos de la gestión de gobierno.
- c.- Comprender los alineamientos de los actores acorde a la complejidad de los intereses puestos en juego.
- d.- Distinguir alianzas potenciales de los actores en relación a los objetivos estratégicos y su efecto potencial en la gobernanza.

En ese orden, en el apartado 3.8. se postuló una hipótesis genérica, seguida de una hipótesis particular para cada uno de los objetivos específicos.

La hipótesis genérica expresa que:

*Existen ciertos factores variables claves e identificables de la gestión de gobierno universitario y de las acciones de los actores participantes, que inciden principalmente en las dinámicas del desempeño organizacional y la gobernanza de la Educación Superior.*

Por su parte las hipótesis desagregadas en formulaciones específicas, más simples y pasibles de verificación dicen:

- 5. *Las variables claves o prioritarias de la gestión de gobierno son identificables.*

6. *Las variables claves se correlacionan y predeterminan los retos estratégicos de gobierno.*
7. *Los intereses de los actores condicionan su comportamiento en la gestión de gobierno.*
8. *La posición de los actores con respecto a los retos y objetivos estratégicos determinan el grado de gobernanza de un sistema o institución.*

Dicho lo anterior, cabe introducir los métodos y estrategias metodológicas que se proponen para abordar los objetivos expresados y, consecuentemente, contrastar las hipótesis que devienen de los mismos (ver apartado 3.8).

En lo que sigue (apartado 5.2.) se explicita brevemente la modalidad adoptada para obtener la información mediante consulta a informantes calificados; es decir mediante consulta a expertos proveedores de los conocimientos y contenidos necesarios para satisfacer la verificación de cada hipótesis. Asimismo se presenta con mayor detalle (apartados 5.3. y subsiguientes) el camino metodológico para dar tratamiento a la corroboración propiamente dicha de cada una de las 4 (cuatro) hipótesis específicas enunciada.

## **5.2. Expertos – actores productores de contenido**

El método que esta investigación aplica exige la intervención de expertos o conocedores, en calidad de proveedores de contenido. Es decir de expertos portadores de conocimiento teórico y empírico sobre el sistema de gobernanza universitaria abordado, a efectos de que puedan identificar con precisión creciente los elementos y factores variables que mejor describen al sistema bajo estudio.

La intervención de expertos a quienes se convocó para esta investigación acompañó desde el inicio todo el proceso metodológico. En lo que sigue se muestra como se realizaron las indagaciones que, para satisfacer la investigación, se cursaron a los expertos. Las indagaciones se realizaron de modo dirigido y exhaustivo, a fin de que se relevase con detalle y con amplitud la naturaleza compleja de los elementos variables que definen a los sistemas de gobierno y gestión universitaria.

En apartados posteriores (6.1 y 6.2.) se detallarán los perfiles de los expertos convocados, todos los cuales se desempeñan actualmente, o lo han hecho hasta época

reciente, como actores directivos de los sistemas e instituciones universitarias estudiadas. Es decir que los expertos convocados forman parte de los colectivos de actores involucrados en prácticas reales del gobierno y la gestión universitaria. De este modo se asegura que su posición y su experiencia los califica para aportar información y adoptar definiciones pertinentes respecto de las acciones y funciones que les competen en el desempeño de sus roles directivos. Como consecuencia el proceso de consulta en sí mismo generó un alto valor cognitivo a favor de comprender las dinámicas del gobierno universitario; lo que luego quedó reflejado en la abundancia y pertinencia del material producido para su procesamiento.

Las consultas se realizaron interactuando con los expertos tanto en pequeños grupos como de modo individual; las más de las veces de forma presencial, y en ocasiones a través de intervenciones virtuales (ver apartado 6.2.)

### **5.3. Abordajes metodológicos de las Hipótesis**

Las 4 (cuatro) hipótesis enunciadas en apartado 3.8. refieren a unidades de análisis ya diferenciadas cada una de las cuales reclama para su verificación, de información de base específica y de abordajes metodológicos adecuados y diferenciados. En los pasos siguientes se aborda el instrumental metodológico a ser aplicado a cada hipótesis.

#### **5.3.1. Hipótesis 1: Las variables claves de los sistemas de gestión de gobierno son identificables.**

Todo sistema es un conjunto de elementos relacionados entre sí en una urdimbre dinámica. La comprensión de la estructura de relaciones entre sus elementos permite aproximar el conocimiento acerca del comportamiento del sistema y su posible evolución y devenir. En efecto la comprensión de la estructura del sistema, o sea, la red de relaciones entre elementos es esencial para comprender al sistema, puesto que dicha estructura conserva cierta permanencia en el devenir del mismo (Godet, 1993).

Para este estudio, que sostiene la necesidad de comprender los sistemas de gobierno universitario, es requisito poner de relieve las relaciones e interacciones entre los elementos variables que componen tales sistemas.

A tal fin, en términos instrumentales y metodológicos, se propone aplicar un procedimiento de análisis o cálculo de naturaleza mixta (cuantitativa y cualitativa), que

permita al decisor establecer cuales son aquellas variables claves. Es decir aquellas variables que por su influencia o su movilidad afectan a todo el sistema en forma manifiesta y directa (Arango Morales y Cuevas Perez, 2014).

El método aplicable será el denominado “análisis estructural” cuya funcionalidad es justamente poner de relieve las relaciones entre las variables cualitativas y/o cuantitativas que caractericen a un sistema estudiado.

El análisis estructural permite describir un sistema dado utilizando una matriz mediante la cual se presentan, de modo ponderado, las interacciones mutuas de sus elementos variables componentes; y por ende facilita simplificar la multiplicidad de interacciones, identificando las variables esenciales del comportamiento del sistema (Godet, 1993).

En verdad el análisis estructural facilita en dos aspectos el conocimiento de un sistema complejo. El primero es dar una representación plausible y exhaustiva del sistema. El segundo es reducir la complejidad del sistema a una representación del mismo a partir de las variables esenciales o claves de su comportamiento.

El método es funcional para identificar las variables, representar la multiplicidad de interacciones entre ellas y luego poner de relieve las que resulten claves a partir del tenor y el efecto de esas interacciones. Esta funcionalidad se obtiene de identificar las variables claves mediante una matriz de cálculo que revisa los impactos cruzados, directos e indirectos de las variables entre sí.

El momento instrumental del método, o sea el cálculo estructural propiamente, se resuelve mediante el uso de un software de fuente abierta denominado Mic-Mac. Toma este nombre por el algoritmo que lo anima el cual calcula en forma cruzada los impactos de los elementos contenidos en las matrices que procesa.

Lo que hacen las técnicas de análisis estructural realizadas mediante el método Mic-Mac es elevar los datos de la matriz a una potencia de valores sucesivos, de modo que se procesan miles de líneas y valores de los elementos de los sistemas concretos representados matricialmente (Godet, 1993).

En la práctica el análisis estructural se suele usar para la toma de decisiones dada su potencia para identificar variables claves y actores sobre los cuales incidir para

alcanzar objetivos; y también para realizar análisis prospectivos en los que interesa identificar las variables sistémicas que permitan asentar principalmente las reflexiones sobre el futuro y las planificaciones consecuentes.

En síntesis se requieren tres pasos para la aplicación del método: 1. La identificación, explicitación y clasificación de variables representativas del sistema mediante intervención de expertos. 2. La distribución y ponderación de sus relaciones en el seno de una matriz. 3. La realización de un procedimiento de cálculo estructural sobre la matriz, mediante el cual se determinan las variables de mayor criticidad.

En los apartados siguientes se explicitan con detalle estos tres pasos del análisis estructural.

#### **5.3.1.1. Identificación de variables**

La identificación de las variables implica el punto de inicio de la consulta sistemática a los expertos mencionados. Se espera obtener de ellos el enunciado y definición de un número amplio de variables, que a juicio de tales expertos, son elementos esenciales de los sistemas. Se enuncian así variables que son propias e internas al sistema, constitutivas de los mecanismos de gestión y gobierno; así como también se enuncian variables externas que caracterizan al contexto del sistema.

Resulta ser de utilidad agrupar las variables por características comunes compartidas. De tal modo las variables enunciadas se agruparán, con consenso de los expertos, según su correspondencia a las fases de planeamiento, de ejecución o de evaluación de los procesos de gestión (ver marco teórico apartado 4.2.7.).

#### **5.3.1.2. Localización y ponderación de variables en la matriz del cálculo estructural**

Cabe considerar que en las interacciones propias de los elementos que componen los sistemas, tales elementos valen tanto por su propia naturaleza, como por los efectos que se generan a partir de las interacciones que mantienen con otros elementos del propio sistema. Es decir que las variables no poseen solo un valor de existencia por sí mismas, sino que su importancia y jerarquía está dada por las relaciones e interacciones que establecen con los restantes elementos, también variables, del sistema que las comprende.

En razón de esta naturaleza referencial de las variables entre sí, el método del cálculo estructural las ubica en una matriz de doble entrada, justamente a efectos de visualizar sus interrelaciones. Por lo tanto, la matriz se despliega ubicando a las variables tanto en las filas como en las columnas de la propia matriz.

En esta disposición a las relaciones de cada variable con cada una de las restantes, se las considera como relaciones de acción efectiva, es decir que de la acción de una variable X se desprende, mediante interacción, una modificación efectiva o impacto en otra variable Y.

Las relaciones entre variables siempre generan un efecto de unas sobre otras. Es decir que se puede afirmar que las variables ejercen influencia, inciden, causan, afectan o se condicionan entre sí. Puede darse el caso en que la relación sea neutra, es decir que por sus valores relativos una variable incide sobre otra pero que esa relación no genere efectos.

A las relaciones de cada variable con cada una de las restantes, se las ponderó cuantitativamente siguiendo un método de interrogación a los expertos basado en preguntas básicas referidas a los vínculos entre variables, a saber:

Relaciones directas: ¿Existe una influencia efectiva de la variable X sobre la variable Y, o bien de Y que influya sobre X?. La pregunta implica determinar como cualquier cambio de X repercute en Y, o viceversa, pero siempre de modo directo. Esta es una relación de orden 1, directa, donde hay un solo paso entre las variables comprometidas.

$X \rightarrow Y$

$Y \rightarrow X$

Relaciones indirectas: ¿Hay una relación indirecta entre X e Y, que se da a través de otra variable Z intermedia entre ambas, de tal suerte que X al actuar sobre Z genera que Z a su vez influya en Y?. Es decir que si X afecta a Z, y si Z afecta a Y, en este caso cualquier cambio de X también afecta a Y, pero de modo indirecto. Esta es una relación de orden 2, pues hay al menos 2 movimientos o interacciones para componer el efecto de la interacción.

$X \rightarrow Z \rightarrow Y$

Esta relación indirecta puede complejizarse según sea el número de variables que intermedian entre X e Y. Esta es una relación de orden  $n$  pues hay  $n$  pasos (es decir  $n$  V variables) para lograr el efecto.

$$X \rightarrow V_1 \rightarrow V_2 \rightarrow V_3 \rightarrow V_n \rightarrow Y$$

Debe considerarse que en una matriz donde se distribuye un listado amplio de variables, cuando se consideran todas las interacciones directas y las indirectas posibles, se pueden verificar varios cientos de relaciones, lo que genera un gran volumen de interacciones que dificulta una explicación sencilla del comportamiento del sistema y complejiza la posibilidad de operar sobre él.

Por otro lado, las posibles relaciones así consideradas son de naturaleza cualitativa en tanto expresan y califican tipos de acciones o interacciones, por ejemplo de X sobre Y. Pero el método requiere que se opere también una valoración cuantitativa mediante una distinción de intensidades, expresables numéricamente, en las relaciones. Es así que se distingue y cuantifica si las relaciones de influencia resultan neutras, débiles, moderadas o fuertes, y se asigna una escala numérica para distinguir estos niveles.

De todo lo dicho resulta que para la operación sobre los sistemas de gestión y gobierno de universidades se ubican en la matriz las variables identificadas por los grupos de expertos, y se las pondera cuantitativamente siguiendo la opinión consensuada de los mismos expertos, resultando cuantificadas en una escala de 0 a 3; donde 0 indica un valor de no incidencia o influencia neutra, 1 expresa relación débil, 2 indica una relación de fuerza intermedia o moderada, y 3 valora a la relación como fuerte.

#### **5.3.1.3. Determinación de las variables críticas o claves mediante el cálculo estructural aplicando el método Mic-Mac.**

El primer efecto buscado es el de lograr simplicidad. Es decir que después de haber establecido, y colocado en la matriz, la lista amplia de variables a tener en cuenta según el juicio de expertos; se requiere reducir la complejidad resultante identificando y aislando aquellas variables claves que habría que considerar con preferencia, a los efectos de entender el comportamiento del sistema.

El cálculo estructural que realiza el método Mic-Mac está basado en las propiedades de las matrices booleanas de operar con las relaciones de diferente orden al elevar a la  $n$  potencia (desde 2 hasta  $n$ ) los valores de la matriz. Se ponen así de relieve las relaciones tanto directas (de orden 1) como indirectas de orden de 2, o más de 2 hasta  $n$ ).

Al multiplicar los valores de las interacciones de la matriz, Mic-Mac pone de relevancia cierta clasificación de las variables a partir de las relaciones directas o indirectas que las afectan. Surge así una tipología o clasificación distintiva de las variables.

La primer distinción entre variables es la diferencia variables internas y externas, donde las primeras suelen ser influidas por algunas de las segundas. Las variables externas ejercen influencia, a modo de contexto, y son determinantes en variados aspectos del comportamiento de las variables internas que son más sensibles a ese contexto. Si hubiese variables externas contextuales pero que no ejercen influencia, entonces se descartan para el análisis.

Una segunda clasificación de mayor relevancia que la anterior es la que distingue entre variables motrices y variables dependientes. Se entiende que las variables motrices son las que generan mayor influencia mediante interacciones diversas y por tanto condicionan mayormente la evolución del sistema. Por su parte las variables dependientes son más sensibles, reciben mayores influencias, y son las más afectadas por las transformaciones del sistema.

Es decir que las variables se tipifican según el número y la intensidad de las relaciones de influencia o dependencia que las implican.

A efectos de abonar la comprensión de los roles y las tipificaciones que las variables adoptan según las relaciones e interacciones que las afectan, se puede trazar un esquema o gráfico basado en dos coordenadas o ejes, que facilite su visualización:

Un primer eje de las abscisas (o eje X) que expresará, de menor a mayor, el grado de dependencia de las variables.

Un otro eje de las ordenadas (o eje Y) que expresará, de menor a mayor, el grado de influencia de las variables.

Como resultado se construye un plano en el cual se delimitan cuatro sectores o cuadrantes, tal como se indica en la figura 1.

**Figura 1 Tipos de variables por influencia o dependencia**



**Figura 1, elaboración propia. Fuente Godet (1993)**

Los cuadrantes o sectores de la figura permiten clasificar por ubicación a las variables según la correlación de influencia-dependencia que se verifique una vez realizado el cálculo estructural mediante Mic-Mac. Los sectores resultantes son:

Sector 1: variables muy influyentes y poco dependientes (arriba izquierda en el plano). Son las variables de mayor capacidad de incidencia. Sus comportamientos resultan muy condicionantes para el resto del sistema. Son relevantes para entender el comportamiento del sistema ya que son las primeras o principales causas de cambios y afectaciones del mismo.

Sector 2: variables muy influyentes pero a la vez muy dependientes (arriba derecha en el plano). Resultan ser de comportamiento muy inestable, muy motrices. Cualquier acción sobre ellas se replica sobre otras. La potencialidad de cambio que poseen por su inestabilidad las convierte en variables críticas o claves del sistema, pues la dinámica de su variación compromete la naturaleza dinámica del sistema.

Sector 3: variables de muy baja influencia y alta dependencia (abajo derecha en el plano). Se comportan como la resultante o consecuencia de la acción de las variables más motrices de los sectores 1 y 2. Su importancia para entender el comportamiento actual del sistema es menor ya que su desempeño no es causa, sino que son causadas. De algún modo indican el hacia donde evolucionará el sistema en un hipotético futuro como consecuencia de la influencia ejercida por variables de los sectores 1 y 2.

Sector 4: variables poco influyentes y de poca dependencia (abajo izquierda en el plano). O sea que no generan una tendencia para el resto de las variables. Son autónomas pero no determinantes. Suelen descartarse a la hora de hacer los análisis comprensivos del sistema.

Esta clasificación de las variables se realiza por las características de motricidad que se les asigna según sea el grado de su influencia o dependencia dada por las relaciones directas e indirectas, se pone en evidencia mediante el Mic-Mac. Se logra así revelar la importancia relativa en un sistema de las variables puestas en juego. La relevancia metodológica estriba en que considerando únicamente las variables claves, y aun descartando el resto, se puede no obstante entender la mayor parte del comportamiento y la evolución del sistema. De este modo se logra una gran simplificación en el proceso de comprensión de sistemas complejos y se hacen visibles, e identificables, las variables claves.

Se alcanza el objetivo que postula la hipótesis 1, es decir que las variables claves de un sistema son identificables. El método permite despejar del conjunto total de variables sólo aquellas que poseen mayor incidencia y/o mayor dependencia, explicando así en alto grado el comportamiento del sistema bajo estudio.

En la figura 2 se aprecian las relaciones indicadas.

Figura 2 Mapa de relaciones entre variables

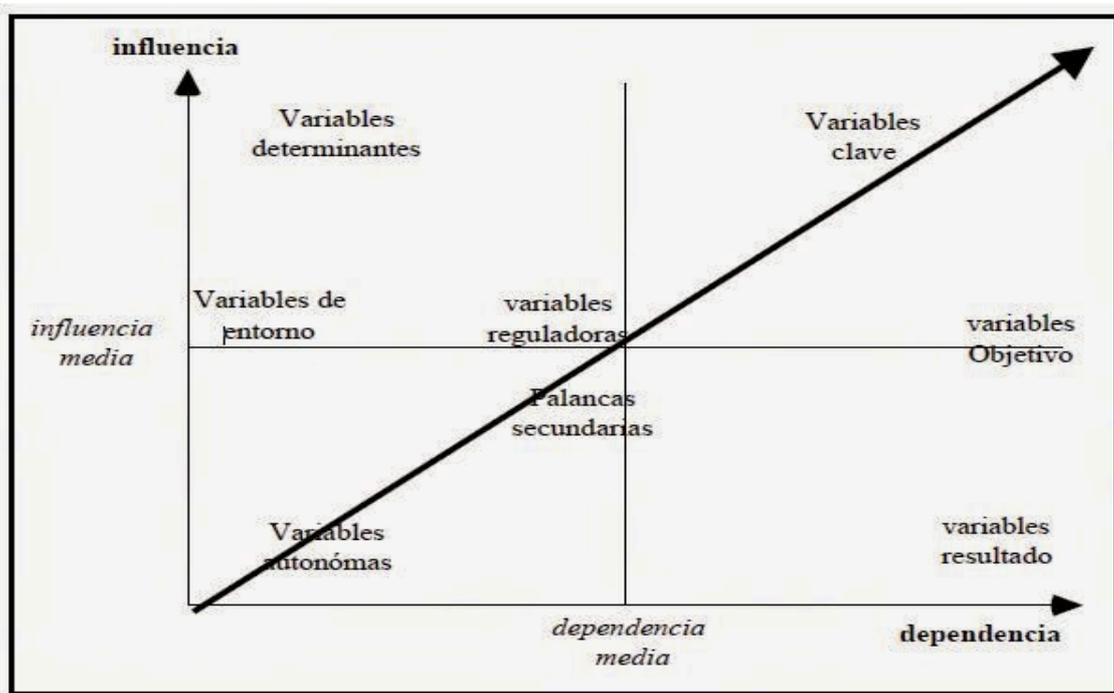


Figura 2, fuente Godet (1993)

En el cuadro de la Figura 2 se aprecia el carácter que adopta cada variable por su posición relativa en el plano.

A los efectos del presente estudio cobran estricta relevancia las variables claves que busca identificar la hipótesis 1, y en relación a las mismas las variables determinantes y reguladoras como agentes causales inmediatos de las claves; así como las variables objetivo y las de resultado por ser las que finalmente serán presentes una vez ejecutadas las claves.

### 5.3.2. Hipótesis 2. Reconocer los objetivos y lineamientos estratégicos de la gestión de gobierno.

Una vez evidenciadas las variables del sistema más motrices y más dependientes, y considerada su condición de criticidad, ya que las variaciones de las variables motrices condicionan la dinámica del sistema, y las variaciones de las variables de mayor dependencia son muy sensibles a las variaciones dinámicas del sistema; corresponde ahora correlacionar las variables claves con las proyecciones estratégicas de la evolución del sistema.

Se asumirá que la asignación de la calificación de estratégico a un elemento del sistema implica aceptar su criticidad respecto del comportamiento que el sistema previsiblemente adoptará en un momento posterior o futuro. Es decir que se asigna el rol de variable estratégica a las que determinan los pasos próximos, de un futuro que aunque inmediato aun está por suceder.

O sea que se asigna una cierta graduación de temporalidad al valor de las variables y a los resultados de sus interacciones.

Para esto se acude a las relaciones entre variables, ya estudiadas, de influencia y dependencia directa o indirecta (ver apartado 5.3.1.2.).

En efecto, según Godet y diversas escuelas de prospectiva (1993) y (Beinstein 2016) el cotejo entre interacciones directas e indirectas de variables puede asociarse a diferencias temporales. En ese orden se puede afirmar que las relaciones directas (de grado 1) son resultantes de interacciones de corto y mediano plazo, por lo que su horizonte temporal es cercano, está en el presente o a lo sumo en un futuro cercano pues la interacción sucede rápidamente entre la variable actuante y la receptora. Por su parte las relaciones indirectas (de grados 2 hasta  $n$ ) son relaciones encadenadas de pasos entre  $n$  variables, lo que requiere necesariamente de tiempo para que las interacciones se produzcan, y por lo tanto sitúa el horizonte temporal alejado del presente, en un futuro aun indeterminado pero no inmediato.

De lo visto se concluye que los mapas de interacciones directas (grado 1) muestran posiciones de las variables según el comportamiento esperable cercano o de corto plazo del sistema; así como los mapas de interacciones indirectas (grados 2 hasta  $n$ ) muestran posiciones según comportamientos esperables a más largo plazo del sistema.

La determinación de asociar esquemas temporales a la naturaleza directa o indirecta de las interacciones entre variables permite asignar grados de importancia estratégica a las variables claves determinadas mediante los respectivos mapas de relaciones directas e indirectas.

Es decir que serán asignables como insumos para la postulación de la categoría de objetivos estratégicos de corto plazo a las variables claves determinadas por relaciones

directas. Y por su parte serán asignables como insumos para la categoría de lineamientos estratégicos de largo plazo a las variables claves determinadas por relaciones indirectas.

La posición que ciertas variables adoptan en el plano de mayor motricidad, facilita su comprensión en términos de un cierto futuro. Es decir que el estado de mayor criticidad al que las variables llegarán luego de las interacciones directas e indirectas que el sistema asume, las ubica temporalmente en un futuro posible y les confiere el carácter de objetivo a lograr.

De todo lo anterior se puede inferir una correlación directa entre criticidad de variables y retos estratégicos del sistema. Es decir que se puede asumir que las variables claves prefiguran en gran medida los objetivos estratégicos de evolución de un sistema. Lo que permite satisfacer las condiciones de indagación de la proposición de la hipótesis 2.

### **5.3.3. Hipótesis 3. Los intereses de los actores condicionan su comportamiento en la gestión de gobierno.**

En la metodología propuesta la descripción de las variables que caracterizan al sistema y la determinación de las que entre ellas cumplen un rol clave en su dinámica, satisfacen la primer parte de la comprensión del desempeño del sistema mismo. Sin embargo, la movilidad general del sistema puede variar sustantivamente según las determinaciones que adopten los actores que participan de sus dinámicas.

Los actores, es decir los agentes o sujetos que adoptan decisiones y toman posiciones determinadas en el entorno o el interior del sistema, pueden generar variaciones significativas en el desempeño general del mismo y en los desarrollos de algunas variables en particular. El potencial de incidencia que poseen los actores obliga a su consideración y estudio en pos de comprender las variaciones de los sistemas de gobierno.

Por lo cual, luego de la delimitación del sistema y sus variables significativas, corresponde la identificación de los actores que, en tanto portadores de estrategias, intervienen en forma directa respecto de las variables.

Idealmente la comprensión de las “estrategias” de los actores implica profundizar en sus identidades, sus intereses y sus fines; tanto las de los sujetos particulares como de los sujetos colectivos del conjunto social que integran; considerando sus motivaciones socio culturales y políticas así como la efectividad de sus acciones, y en consecuencia su presencia como protagonistas del devenir del sistema que los comprende.

En efecto, el entendimiento de los proyectos, objetivos, comportamientos, fuerzas y medios de los actores que intervienen y/o influyen en el sistema estudiado son esenciales para evaluar las alternativas de evolución del sistema.

Específicamente la metodología indica el estudio de las intencionalidades y las finalidades de aquellos actores que mandan sobre las variables clave que surgieron del análisis estructural anterior.

Con la misma finalidad es un requisito comprender la capacidad de cada actor unipersonal o colectivo, para incidir, neutralizar o modificar las acciones de otros actores individuales o colectivos. De tal modo que, así como se ponderaron matricialmente las relaciones directas e indirectas entre variables, será menester en esta etapa del método distribuir también a los actores en una matriz de doble entrada y describir analíticamente, y de modo cuantitativo, las relaciones de fuerza y condicionamiento que cada actor mantiene con el resto.

El análisis de estrategias de los actores es un análisis matricial que estudia los retos, objetivos, fuerzas, posiciones, jerarquías, convergencias y divergencias, alianzas y conflictos de los actores implicados en el sistema.

Nuevamente es dable recurrir a la información que sobre los actores puedan aportar los expertos convocados representativos de cada grupo o tipificación por clases de actores.

Al decir de Godet (1993) los pasos para analizar las intervenciones de los actores y sus consecuencias en la dinámica de los sistemas bajo estudio son:

- Identificar y caracterizar descriptivamente los actores externos e internos que participan del sistema o su entorno.

- Describir las motivaciones e intenciones de cada actor, generando un cuadro en el que cada actor reconoce sus metas y estrategias en términos de maximizar su beneficio o desarrollar sus motivaciones.
- Identificar y ponderar las relaciones entre actores, esto es la influencia que cada actor (individual o colectivo) puede ejercer sobre el resto de los actores. Esta operación se realiza por medio de una matriz en la que se ubica a los actores en las ordenadas y en las abscisas, y se ponderan sus relaciones de fuerza entre sí, calificando la relación en cada uno de los cruces de la matriz.

De lo dicho resulta que para la comprensión del rol y las interacciones entre actores en el campo empírico de los sistemas de gestión y gobierno de universidades se ubican en la matriz a los actores identificados por los grupos de expertos. Luego se pondera cuantitativamente sus relaciones, siguiendo la opinión consensuada de los mismos expertos.

Las relaciones son ponderadas cuantitativamente mediante una escala numérica que va de 0 a 4, en la que cuanto más alto es el número, mayor es la influencia de un actor sobre otro.

En definitiva cada actor cuenta con medios de acción que le permiten perseguir sus fines mientras irremediablemente influye, en algún grado, sobre los demás actores.

La graduación de la influencia entre actores se pondera cuantitativamente del siguiente modo:

Valor 0 indica que no se registra influencia de un actor sobre otro, es decir que de la interacción no resultan cambios en el accionar de los actores, o sea que no hay consecuencias de la interacción.

Valor 1 expresa una relación débil, donde el actor influyente modifica levemente algunos de los procesos en los que el actor influido se desempeña, es decir que de la interacción resultan modificados algunos procesos, pasos o secuencias menores de las acciones del otro.

Valor 2 indica una relación de fuerza intermedia o moderada, donde un actor incide sobre otro con la capacidad de modificar proyectos del segundo, es decir que las

consecuencias de la interacción permiten modificar proyectos completos y/o específicos del actor que sufre la influencia de otro.

Valor 3 pondera a la relación de un actor sobre otro como fuerte. En este caso el primer actor influye con capacidad radical como para anular la misión del otro actor. Las consecuencias son de alto impacto. La tarea asignable como misión del actor que recibe o sufre la interacción queda comprometida.

Valor 4 indica una fuerza determinante de tal grado que amenaza la existencia misma del actor que la recibe. Se pone en peligro la integridad y hasta la existencia de los actores que reciben la influencia. Las consecuencias son absolutamente determinantes de cambios en el mapa de actores ya que pueden anular completamente las actuaciones de los influidos en un sistema, lo que equivale a su puesta fuera del juego.

En síntesis, al evaluar las influencias directas entre los actores se realiza una jerarquización de los mismos mediante un cuadro de influencias mutuas a la que se denomina “Matriz de Actores x Actores o MAA” (Godet, 1993).

En esta matriz, como se ha dicho, con el valor 0 se indica que el actor *i* no tiene ninguna influencia sobre el actor *j*; con valor 1 el actor *i* puede cuestionar, de manera limitada (durante algún tiempo o en algún caso concreto) la operativa del actor *j*; con valor 2 el actor *i* puede cuestionar los proyectos del actor *j*; con valor 3 el actor *i* puede cuestionar las misiones del actor *j*; y con valor 4 el actor *i* puede cuestionar la existencia del actor *j*.

Nuevamente, al igual que con las variables claves, se opera un cálculo de tipo estructural sobre la matriz que pondera las relaciones de poder e influencia entre los actores. A tal fin se emplea un software de fuente libre, denominado “MACTOR”.

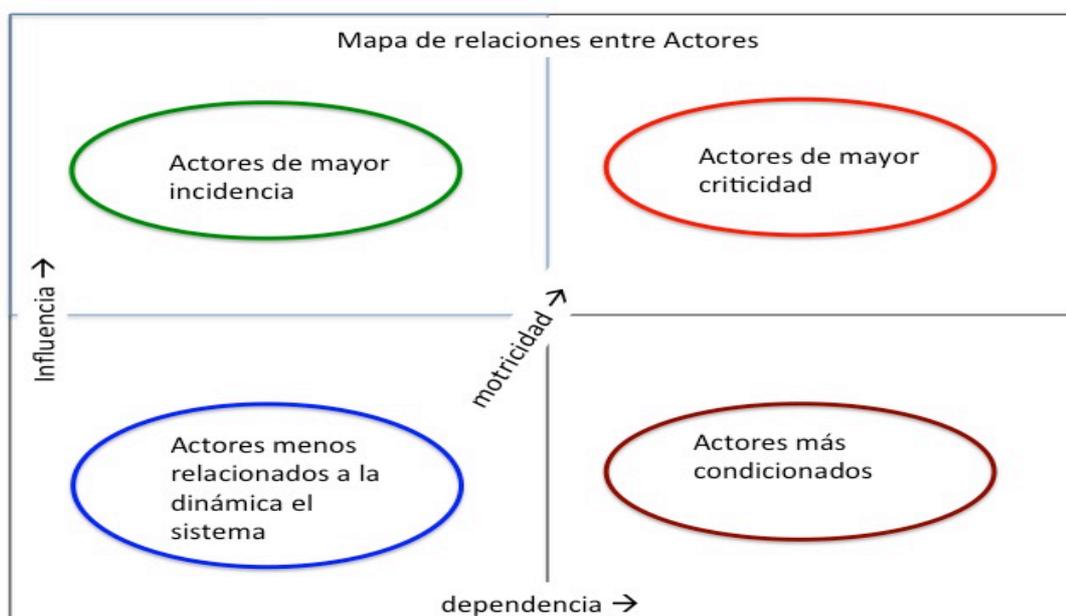
El método MACTOR (sigla que resume los conceptos de Método, Actores, Objetivos, Resultados) busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados.

Como resultado del cálculo matricial de relaciones entre actores se puede trazar una gráfica nuevamente en un tablero o plano de dos ejes, abscisas y ordenadas, de cuyo entrecruzamiento surgen cuatro sectores. Al igual que en el cuadro de influencia

directa entre variables (apartado 5.3.1.3.), en el cuadro o plano de relaciones entre actores se registran los sectores donde los actores se ubican según resulten estar dotados de mayor capacidad de influencia, o ser receptivos con mayor grado de dependencia.

Es así que el cuadro entrega la posición relativa de los actores entre sí con una lógica de distribución en el plano semejante a la verificada para la hipótesis 1, en la que se generaba una distribución de las variables según motricidad, la cual permitía distinguir un conjunto clave de variables. La graficación en el plano que se propone para los actores facilita análogamente ubicar a los más influyentes y a los más dinámicos, o motrices, en los sectores correspondientes del cuadro. Ver figura 3.

**Figura 3 Mapa relaciones entre actores**



**Figura 3, elaboración propia.**

**5.3.4. Hipótesis 4. La posición de los actores respecto de los objetivos estratégicos determinan el grado de gobernanza de un sistema o institución.**

Finalmente, la metodología propuesta combina por un lado las variables claves (hipótesis 1) y sus retos y objetivos estratégicos (hipótesis 2); con el posicionamiento

que adoptan los actores (hipótesis 3) respecto de los objetivos. Es decir que para explorar la hipótesis 4 se requiere conocer la actitud de los actores respecto a los objetivos estratégicos del sistema, en un esfuerzo de descripción de las posiciones que adopta cada actor respecto a cada reto u objetivo estratégico, al momento de la indagación.

Es decir que esta etapa del método implica verificar cómo los actores se posicionan respecto de los objetivos estratégicos. Esta verificación se realiza mediante una nueva matriz en la que se correlacionan los actores respecto de los objetivos. La matriz resultante ahora recibe el nombre de MAO (Matriz de Actores/Objetivos). El resultado es una suerte de mapa de alianzas y conflictos. Es decir que se describe matricialmente como alianzas potenciales a todas las posiciones de actores coincidentes o favorables respecto de algunos objetivos estratégicos determinados. Del mismo modo se pueden interpretar como conflictivas las posiciones divergentes y hasta opuestas entre algunos actores respecto de ciertos objetivos estratégicos. Del mismo modo se puede inversamente ponderar los efectos de los objetivos sobre las intencionalidades de los actores, de lo que resulta una matriz MOA (Matriz de Objetivos/Actores).

El mecanismo general del cálculo de matrices, que se define también mediante la aplicación del aplicativo “MACTOR” se puede resumir en los siguientes pasos:

- Identificar las asociaciones o preferencias que se dan entre los actores y los objetivos estratégicos del sistema (definidos metodológicamente en apartado 5.3.2.)
- Situar a los actores frente a los objetivos o retos estratégicos. Cada reto estratégico aparece como un término respecto del cual los actores o bien son aliados, o se encuentran en conflicto, o bien son neutros.
- Situar a los objetivos frente a los actores, para explorar cómo cada objetivo estratégico potencia o inhibe a los actores.

La matriz en esta oportunidad también pondera cuantitativamente las relaciones. La escala aplicable registra diferentes signos en las valoraciones según se considere la actuación del actor respecto del objetivo, o a la inversa la incidencia del objetivo respecto de los intereses del actor.

La diferencia de signo en las escalas se verifican mediante valores neutros, positivos y/o negativos, según el siguiente esquema:

Valoración neutra (Valor 0) que indica que el actor es indiferente ante el objetivo y a su vez que los objetivos no modifican los intereses del actor.

Valoraciones positivas (+) indican las actuaciones del actor a favor de los Objetivos. Aplica la siguiente escala:

Valor +1 el objetivo es vital para el desarrollo de los procesos del actor.

Valor +2 el objetivo es vital para el éxito total de los procesos y programas del actor.

Valor +3 el objetivo es indispensable para la misión del actor.

Valor +4 el objetivo es indispensable para la existencia y continuidad del actor.

Valoraciones negativas (-) indican la incidencia de los objetivos sobre los intereses del actor. Aplica la siguiente escala:

Valor -1 el objetivo pone en riesgo los procesos del actor.

Valor -2 el objetivo pone en riesgo el éxito de los procesos-programas del actor.

Valor -3 el objetivo pone en riesgo el cumplimiento de la misión del actor.

Valor -4 el objetivo pone en riesgo la existencia misma del actor.

Finalmente aplicando estas escalas se ponderan las relaciones MAO y MOA (Matrices de Actores por Objetivos y de Objetivos por Actores) y se puede componer un cuadro de posiciones de los actores para cada objetivo estratégico. Análogamente surge un cuadro de los objetivos y los alineamientos u oposiciones que cada objetivo despierta ante cada actor. Es decir que tales matrices permiten inferir las posiciones y actitudes esperables de ser adoptadas por los actores frente a cada desafío. Consecuentemente esta información facilita a los propios decisores y responsables de la gestión de gobierno universitario comprender la dinámica de alianzas u oposiciones posibles; y adicionalmente establecer estrategias de alineamientos y alianzas entre actores para atender las variables claves y los objetivos estratégicos asociados.

### **6.1.1. Expertos proveedores de contenidos.**

La generación de contenidos e información para esta investigación es el resultado de sucesivas consultas efectuadas a un grupo de expertos (ver apartado 5.2.).

En efecto de la opinión de un grupo de expertos convocados especialmente surgieron los datos y contenidos expresados como elementos constitutivos de los sistemas de gobierno universitario. Se trata de expertos poseedores de conocimientos mayormente empíricos, pero también con formación de base conceptual teórica, sobre las cuestiones de gobernanza universitaria.

Los expertos convocados son actores que se desempeñan actualmente, o lo han hecho hasta época reciente, como directivos o líderes de las instituciones del sistema universitario estudiado. Es decir que forman parte de los colectivos de actores involucrados en prácticas reales de gestión universitaria; y entre sus responsabilidades se verifica, o se verificó regularmente la toma de decisiones de gobierno de universidad.

La totalidad de los contenidos y criterios que se adoptaron como información o datos para las intervenciones metodológicas indicadas en el apartado 5 anterior, fue definida a partir de la intervención de estos expertos, quienes aportaron de modo directo y explícito su saber especializado en la materia. Como consecuencia el proceso de consulta generó un alto valor cognitivo para la comprensión de las dinámicas del gobierno universitario. Tal valor quedó reflejado en la abundancia y pertinencia del material producido para su procesamiento. Precisamente la base de saber y la experiencia adquirida califica a los actores indagados para aportar información y adoptar definiciones pertinentes, sobre las cuales construir la base de materiales empíricos con los que se realizó la investigación.

### **6.1.2. Identificación y convocatoria de los expertos participantes**

Los expertos conformaron un grupo de 34 actores convocados en diferentes ocasiones para efectuar ejercicios reflexivos en los que, mediando diversos métodos de indagación y abordaje, se fueron definiendo variables, objetivos y relaciones; todos elementos aplicables a las estrategias de prueba de las hipótesis bajo investigación. La

proporción de género fue de 22 expertos masculinos y 12 expertas femeninas. El rango etáreo fue muy amplio de entre 27 años en estudiantes hasta 72 años en un rector.

Entre los actores convocados se alistaron personas con desempeño en diferentes niveles directivos y ejecutivos de instituciones universitarias. Participaron principalmente rectores, algunos de entre los cuales además de ejercer la titularidad de sus instituciones son miembros de consejos u organismos de coordinación del Sistema, y sus trayectorias muestran que se han desempeñado en otros cargos directivos como ser decanos, secretarios o titulares de cátedras. También participaron decanos y directivos de unidades académicas, que previamente han sido directores de institutos, de escuelas o de carreras. Algunos de los académicos convocados ejercieron roles como evaluadores en la agencia de aseguramiento de la calidad. Varios de entre ellos son miembros de cuerpos colegiados de gobierno; esto es: asambleístas o consejeros de universidades públicas, o consejeros superiores o de consejos de administración de universidades de gestión privada. El grupo contó también con la participación de algunos académicos en calidad de docentes, y asimismo participaron 3 alumnos que se desempeñan como representantes estudiantiles. Finalmente el grupo integró a 3 referentes de áreas del Ministerio de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias.

Se convocó a los expertos mediando un conocimiento personal previo por parte del investigador, circunstancia que facilitó las relaciones de confianza necesarias para llevar adelante, con la mayor transparencia, el proceso de indagación y elaboración de contenidos.

Se tuvo especial cuidado en que las instituciones en las que los actores hubiesen adquirido experiencia fueran razonablemente representativas de la diversidad del sistema universitario nacional. Es así que entre los expertos indagados hubo actores con pertenencia tanto a instituciones públicas como privadas, la mayoría de las cuales poseen diversidad de modelos de gestión y de gobierno. También se aseguró que la diversidad de instituciones por dimensiones o tamaño según cantidad de alumnos matriculados, así como de la procedencia de las instituciones metropolitanas o periféricas, estuviese razonablemente representada en la pertenencia o procedencia del grupo de expertos.

Con excepción de los representantes alumnos, en todos los casos los expertos transitaron por niveles operacionales de docencia o de investigación, además de poseer trayectorias en ámbitos decisionales de gobierno. Ya se ha dicho que los convocados fueron miembros representantes en organismos de coordinación, consejos de rectores, asociaciones, o bien pasaron por la experiencia de evaluar a terceras instituciones como parte de la agencia de aseguramiento de la calidad; y que algunos de entre ellos ejercieron cargos públicos en el ámbito de la Secretaría de estado de Políticas Universitarias o en direcciones de rango ministerial. Todo lo cual conforma un rango de actividades que se relacionan con las variables de la gobernanza universitaria.

La siguiente tabla muestra la integración del grupo de expertos y su distribución en roles con responsabilidad de gobierno.

**Tabla 1. Conformación grupo de expertos**

Rol actual del experto convocado	Experiencia actual o anterior como:					
	directivo unipersonal: decano, director, secretario	miembro de: redes consejos de coordinación asociaciones disciplinares	evaluador o miembro en agencia de aseguramiento	consejero en Máximo Cuerpo Colegiado	funcionario ministerial con rango igual o mayor a director nacional	dirigente estudiantil
Rector	UDA	X		X		
Rector	UNAJ	X	X	X		
Rector	UNDAv	X		X		
Rector	UCEL			X		
Rector	UNNOBA	X		X		
Rector	UCCuyo		X	X		
Rector	UNER			X		
Rector	UNGS	X		X		
Rector	UNaHur	X		X		
Rector	UNJu	X		X		
Rector	UNLZ			X		
Decano	FI-UNLZ	X	X	X		
Decano	FCyT-UADER			X		
Secretario	UNLZ					
Secretario	UFLO		X			
Secretario	UADER			X		
Secretario	UTN			X		
Órgano Coordinac	UCU	X	X	X		

Órgano Coordinac	UNPA	X		X		
Órgano Coordinac	UNC			X	x	
SPU-ME	UNNOBA	X			x	
SPU-ME	UNaM				x	
SPU-ME	UNLZ			X	x	
SPU-ME	UNLZ					
Asoc Decanos	UNSL	x		X	x	
Asoc Decanos	UNPSJB	x		X		
Asoc Decanos	UCES	x				
Director	UNGS					
Agencia	UTN		X	X		
Agencia	UBA		X			
Agencia	UC		X	X		
Alumno	UNLZ					X
Alumno	UNT					X
Alumno	UTN					X

**Tabla 1. Elaboración propia**

En definitiva la diversidad de integración y el conjunto de calificaciones del grupo de expertos aseguró una base de conocimiento y experiencia suficiente, y hasta excedente, respecto de las indagaciones para las que fueron convocados.

## **6.2. Metodología para la elaboración de contenidos**

### **6.2.2. Mecanismos de indagación, reflexión y producción de contenidos**

Las obligaciones de los cargos, actuales o anteriores, del conjunto de expertos convocados, su alto grado de compromiso, de exposición y de ocupación en ámbitos institucionales, inhibió la posibilidad de contar con la presencia simultánea y prolongada del conjunto de los 34 actores. Por esta razón el proceso de consulta se desarrolló mediante una combinación de actividades grupales e individuales presenciales y no presenciales. En efecto se realizaron 5 encuentros presenciales con grupos de entre 9 y 14 participantes por encuentro. En forma complementaria se entrevistaron los expertos en forma individual también de modo presencial. Finalmente, durante una dilatada etapa se indagó al conjunto, hasta asegurar la

convergencia de opiniones de la totalidad de participantes, mediante consultas por interacciones no presenciales a través de medios electrónicos.

Las instancias presenciales de grupos tuvieron el carácter de talleres de reflexión prospectiva. Fueron 5 encuentros de 4 horas aproximadamente cada uno. En ellos se facilitó una suerte de movilización reflexiva de los participantes, favorable a la producción de sentido y a la elaboración de contenidos. En cada encuentro se cuidó que el cauce de las reflexiones evolucione hacia un terreno común y se evitasen dispersiones. Al momento del encuentro, se promovió una dinámica de libertad de pensamiento y de libre asociación de ideas, para evitar censuras o inhibiciones y aprovechar la mayor cantidad de expresiones elaboradas de los participantes.

Efectivamente la dinámica de los encuentros se condujo como un proceso de reflexión grupal, donde el punto de partida fue la aceptación de que los participantes poseen dominio detallado del campo temático. Durante el desarrollo se hicieron registros de las expresiones para capitalizar todas las intervenciones y matices del grupo.

En los 2 primeros encuentros se determinaron conjuntos de variables para expresar la dinámica del gobierno universitario, y se ponderaron sus relaciones de influencia y dependencia del modo que será explicado en el capítulo siguiente mediante la verificación de la hipótesis 1.

En los 3 encuentros posteriores se acordaron objetivos estratégicos a partir de las variables claves, y se ponderaron las relaciones entre actores y sus vínculos con los objetivos, tal como se desarrollará en los capítulos de verificación de las hipótesis 2, 3 y 4.

La idiosincrasia experta de los participantes facilitó la rápida producción de contenidos y generó una tendencia hacia razonables grados de convergencia y consenso respecto de las cuestiones tratadas. Es así que se pudo dar tratamiento y encontrar convergencia en asuntos de difícil consenso como son: la definición de variables de gobierno y la ponderación de su influencia mutua, la identificación de objetivos estratégicos correlacionados con las variables claves, la valoración de la capacidad de incidencia entre los actores, y la trama de relaciones de cooperación o de resistencia de los actores respecto de los objetivos.

A efectos de asegurar la productividad de ideas y el ordenamiento de los contenidos producidos, se instó a los participantes a expresarse libremente, pero con síntesis y preferentemente por escrito en tarjetas con breves líneas. Se moderaron los tiempos para el uso de la palabra, motivando a una fluidez de intercambios antes que a discursos de cada uno en particular. Las ideas que escaparon al rango temático de la convocatoria se enunciaron pero no se discutieron. Se registraron las diferencias de opinión y se aseguró la participación de todos. En las sesiones se utilizaron técnicas del tipo “diagramas de afinidad y de relaciones” (Juran, 1993) que permiten reunir, procesar y correlacionar ideas diversas de un grupo de personas que comparten un determinado paradigma laboral o poblacional. Según esta técnica las ideas se apuntan en tarjetas que luego se organizan en categorías para ser revisadas y expresadas en forma de proposiciones sintéticas y simples. La agrupación de ideas puede llevar a nuevos conocimientos o exponer nuevas conexiones que hasta allí no se hubiesen tomado en cuenta. Asimismo facilita correlacionar de modo causal o por simple precedencia las ideas simplificadas entre sí.

Por su parte las entrevistas individuales presenciales siguieron el mismo patrón que los encuentros grupales en cuanto al guión general de la indagación. Los resultados de las entrevistas individuales fueron a grosso modo convergentes con los resultados grupales; y a los efectos de la investigación se los consideró como reforzadores de las expresiones obtenidas en los ejercicios grupales.

Por último se efectuaron indagaciones no presenciales siguiendo una secuencia encadenada de consultas, aplicando la metodología conocida como Delphi. (Rescher, 1998). Delphi es una técnica de indagación a expertos o informantes calificados, aplicada en general a la obtención de información mayormente cualitativa y predictiva. Busca alcanzar consensos sobre los temas indagados mediante un proceso interactivo que parte de un cuestionario que debe contestar cada experto. Una vez analizados los resultados, se vuelve a indagar a los mismos expertos, refinando el cuestionario para contener los resultados obtenidos en la primer consulta. El proceso se puede repetir hasta alcanzar cierto nivel de consenso o convergencia; momento en el cual se editan las respuestas obtenidas. Es decir que el método acota la dispersión de resultados mediante la iteración de consultas cada vez más refinadas, facilita el progreso de las

conceptualizaciones mediante la retroalimentación de ideas que se informan, y asegura la originalidad de las expresiones mediante el anonimato entre participantes.

La cuantificación de la participación de expertos registra que 19 de los 34 actores participaron al menos en alguno de los 4 encuentros presenciales grupales. Los expertos que no asistieron a encuentros grupales, sí participaron de entrevistas presenciales individuales con las mismas consignas.

Para asegurar la participación y la convergencia de las opiniones, y contar con las valoraciones de la totalidad de los expertos, todos fueron indagados mediante la estrategia no presencial que aplicó el método Delphi ya comentado.

## **7. Resultados y Discusión**

### **7.1. Desarrollo de la hipótesis 1. Las variables claves o prioritarias de la gestión de gobierno son identificables**

La Hipótesis 1 de esta investigación expresa que: *“Las variables claves o prioritarias de la gestión de gobierno son identificables”*. Así expresada la hipótesis supone la desagregación del complejo *“gestión de gobierno”* en un conjunto de elementos dinámicos a los que se denomina *variables*. Adicionalmente se supone que se puede identificar cuales de entre ese conjunto de variables resultan ser elementos básicos, fundamentales o decisivos de la cuestión *“gestión de gobierno”*; subconjunto al que se denomina *“variables claves”* en este estudio.

Ahora bien, en el apartado 4.2.7. del marco teórico, se presentaron los requisitos conceptuales para la identificación de variables de la gestión y gobierno universitario a las que se dará tratamiento en los párrafos siguientes.

#### **7.1.1. Ordenamiento de variables**

Para la explicitación conceptual y teórica de la gestión universitaria, se consideraron dos niveles de segregación:

a) Fases. Por un lado la organización de los procesos de gestión en tres fases o momentos, a saber: Planificación, Ejecución y Evaluación.

b) Temas. Por otro lado, en forma subsidiaria, se presentó para esos tres momentos la siguiente secuencia temática de variables que operan como determinantes de diferentes aspectos de los procesos de gestión de gobierno, a saber: Contexto o Entorno Global o Sectorial; Misión; Visión; Liderazgo; Políticas; Planeamiento, Directrices, Objetivos; Normativas; Estructura; Comunicación; Enfoque en los requisitos de Partes Interesadas, Enfoque en Personas y Usuarios, Unidades Ejecutoras; Enfoque en Procesos, Planes, Programas, Proyectos y Procesos; Recursos Humanos, Materiales y Financieros; Resultados y Productos; Gestión del Cambio; Impactos; Seguimiento y Evaluación de riesgo y de capacidades.

El ordenamiento de las variables en fases y en temas no agota los modos posibles de clasificarlas o categorizarlas, pero sí da un marco de estructuración del conjunto adecuado para facilitar su abordaje.

### **7.1.2. Variables de partida**

Todo lo anterior implica la concepción de la gestión de gobierno universitario como una secuencia de elementos complejos; cuya comprensión analítica requiere que a cada complejidad se la pueda desagregar en sus componentes primarios o moleculares simples; y que luego se opere con tales elementos para comprender sus interacciones, y por ende la importancia relativa de cada uno respecto del conjunto.

En ese sentido, en la ocasión del ejercicio realizado con los expertos para la identificación de variables, se obtuvo un nutrido número de elementos diversos, los cuales pueden clasificarse en el marco de la secuencia de fases y temas recién mencionada. De hecho, en el proceso de los expertos de elaboración de una lista amplia de variables para caracterizar el sistema de gestión y gobierno universitario surgieron muchas opciones más o menos coincidentes, las que agrupadas por afinidad podían conformar una lista con razonable suficiencia a los fines de la investigación.

La identificación inicial de las variables se realizó a partir de un ejercicio de reflexión sobre el ordenamiento en los tres momentos o fases de Planeamiento, Ejecución y Evaluación. En efecto se solicitó a los expertos “desagregar” los conceptos enunciados más arriba, de modo que se obtuviesen respuestas en formato de expresiones adoptables como variables. Cada expresión debería denotar un tipo de acción propia de los roles directivos o de gobierno y asumirse como parte de alguna de las clasificaciones indicadas en fases o en temas.

Las listas de expresiones que en el ejercicio aportaron los expertos presentaron cierta heterogeneidad, sin embargo, cumplieron con la triple condición de: expresar actividad de gobierno; corresponder a alguna de las tres fases de Planificar, Ejecutar y Evaluar; e identificarse con algunos de los temas mencionados como parte sustantiva de los procesos de gestión y gobierno, en coincidencia con el marco conceptual desarrollado en apartado 4.2.7.

El conjunto de expresiones obtenidas comprendió tanto variables internas propias del gobierno institucional universitario, como variables externas o contextuales propias del entorno sistémico de la Educación Superior.

Para poder operar de modo no ambiguo con las variables listadas se procedió a la

descripción precisa de las mismas, mediante una explicación o definición con suficiente detalle de su alcance. De ese modo se aseguró el acceso a un tratamiento valorativo uniforme y no ambiguo entre los expertos respecto de cada variable, de su importancia relativa y de su capacidad de influir o incidir sobre otras.

A los efectos de su procesamiento mediante una matriz de cálculo estructural (ver apartado 5.3.1.), para operar con mayor comodidad y facilitar su identificación y distinción, a cada expresión escrita de variable se le asignó una etiqueta o rótulo de corta denominación de hasta 10 caracteres.

Se obtuvieron en principio 94 enunciados de variables. A este conjunto inicial se lo simplificó y redujo, mediante un refinamiento de afinidad que eliminó los enunciados redundantes, y así se se obtuvo una lista de 63 variables. El conjunto así obtenido de 63 expresiones fue asumido como la lista de variables iniciales o “variables de partida”. A este conjunto se lo distribuyó por fases, siguiendo la reflexión de expertos, resultando entonces: 29 variables para la fase de Planificación, 22 variables para la fase de Ejecución, y 12 variables para la fase de Evaluación.

La siguiente tabla ilustra la distribución cuantitativa obtenida de las variables por fases:

**Tabla 2. Distribución de variables de partida en Fases**

Listado original elaborado por expertos	Listado de partida refinado de las redundancias o superposiciones	Distribución en fases		
		Planificación	Ejecución	Evaluación
94	63	29	22	12
	100%	47%	34%	19%
		47%	53%	

**Tabla 2. Elaboración propia**

Obsérvese que la distribución muestra una asimetría en las cantidades de variables que comprende cada fase. De algún modo se anticipa una característica probablemente atribuible a las actividades de gestión de gobierno, cual es la de dar mayor relevancia a la planificación que a la ejecución o la evaluación. Observando la

tabla, se evidencia que según los expertos casi la mitad (47%) de las variables del listado de partida se vinculan a la fase de Planificación. Del 53% restante un 34% corresponde a la fase de Ejecución y el 12% restante a la fase de Evaluación.

Lo que esta asimetría de distribución permite suponer es que en el pensamiento de los expertos está vigente una concepción que asocia el rol de gobierno con el de planificador en primera instancia, y en forma secundaria con el rol de ejecutor, quedando en menor consideración el rol de evaluador o controlador. La verificación de esta sospecha excede este estudio, pero indica la posibilidad de que operen ciertos paradigmas compartidos respecto de la función de gobierno, en los que prima la concepción planificadora, seguida de la ejecutora. Una conclusión anticipada podría sugerir que la buena gestión de gobierno, y consecuentemente el equilibrio de gobernanza en instituciones o sistemas universitarios complejos, se sostiene más por la capacidad de acordar o acompañar planificaciones expresadas como políticas que por la capacidad de ejecución o de ejercer control evaluativo. De ser así, se puede sospechar que el directivo tiene su mayor responsabilidad puesta en elaborar planes y políticas, antes que en ocuparse de su implementación mediante procesos, o de su evaluación según su desempeño. Pero la corroboración de esta sospecha excede el alcance del presente estudio.

Retomando el conjunto de las variables identificadas, a efectos de ofrecer un conocimiento detallado de las mismas, en lo que sigue se las presenta ordenadas por fases. Se define una tabla para cada fase, en la que a las variables se las numera, se les asigna una etiqueta, se las describe o define, y se las vincula con un tema de la gestión de gobernar.

**Tabla 3. Variables de la fase Planificación**

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
1	Conocimiento de la cultura de la Institución	CULTURA	Conocimiento de la cultura organizacional. Conocimiento del propósito de la organización. Se comprenden y se han internalizado todos los	MISIÓN VISIÓN

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
			elementos tangibles o intangibles que sostienen significaciones de la institución u organización. Se conocen los orígenes y mitos fundacionales, las principales razones de orgullo de los integrantes de la organización. Se vivencian los rituales principales, las modalidades de protocolo, de significación y de otorgamiento de sentido principales.	
2	Planificación del logro de la misión institucional	MISIÓN	Se posee capacidad para poner en primer término la misión o propósito institucional y desarrollarla en términos de objetivos y metas estratégicas, cuyo alcance se desplegará en planes, programas y cursos de acción.	MISIÓN VISIÓN
3	Elaboración de una visión institucional con aportes de visión personal	VISIÓN	Capacidad para elaborar y proponer una mirada de futuro; es decir una visión para la organización, que asuma las virtudes y fortalezas principales conocidas, que potencie el orgullo y la pertenencia de la comunidad de referencia, y que evidencie motivación e impronta personal del liderazgo de quien construye y comunica esa visión.	MISIÓN VISIÓN
4	Liderazgo con compromiso del	LIDERAZGO	Compromiso de la Dirección para	LIDERAZGO

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
	sistema de gobierno y de gestión		desarrollar el potencial de la institución y posicionarla en el contexto de su sector y del entorno de referencia. Implica compromiso de sostener, aun en situaciones de contexto desfavorable, los principios y objetivos trazados. Este aspecto del liderazgo implica también la responsabilidad de la dirección de sostener la provisión de los recursos necesarios.	
5	Establecimiento de políticas y directrices institucionales	POLÍTICAS	Se asume la tarea de elaborar y postular políticas para las funciones prioritarias, y de definir directrices o estrategias para su ejecución planificada.	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS
6	Definición de objetivos pertinentes, medibles, comunicables y actualizables	OBJETIVOS	La fase de planeamiento de la gestión de gobierno implica una responsabilidad central, cual es la del establecer los Objetivos estratégicos (permanentes o temporales) de la organización. Para su mejor gestión y realización los objetivos deben ser pertinentes a la misión y función central de la organización, también deben ser comunicables en términos sencillos o asimilables (entendibles y asumibles) a cada nivel de la estructura	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
			(deployment), y asimismo deben poder medirse y actualizarse con periodicidad.	
7	Promoción de la planificación participativa	PARTICIPAC	Se promueve a los actores de diversos niveles a participar en las actividades de planificación. Se ponen a disposición metodologías que faciliten participar evaluando y proyectando, y que asimismo guarden coherencia para asegurar convergencia entre los planes de las diferentes áreas.	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS
8	Comunica y genera compromiso a favor de la visión, las políticas y los objetivos de la organización	COMUNICA	La Dirección comunica la visión, mediante procedimientos de información y sentido motivacional, para incrementar el compromiso de los actores a favor de la realización de la visión y el logro de objetivos.	LIDERAZGO
9	Eficacia del liderazgo en la actividad y función de gobierno	EFICACIA	La capacidad directiva y el rol de liderazgo alcanzan niveles de eficacia en términos de logros y de satisfacción progresiva de las metas y aspiraciones de la institución o el sistema.	LIDERAZGO
10	Subordinación al mandato del Máximo Cuerpo Colegiado / Consejo Superior o Directivo	SUBOR MCC	Los roles directivos y la acción de gobierno queda subordinada o limitada por la voluntad de los máximos órganos colegiados de gobierno que cada estatuto define (Asamblea, Consejo Superior, Consejo	ESTRUCTURA

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
			Directivo, Consejo de Administración, Comisión Directiva, etc.).	
11	Liderazgo mediante la intermediación de procedimientos y mecanismos burocráticos	LIDERBUROC	La acción de dirección y gobierno se realiza con apego a las normas y procedimientos burocráticos, en detrimento a los intenciones particulares o los vínculos preferenciales o relaciones entre actores.	LIDERAZGO
12	Liderazgo relacional o situacional basado en interacciones personales	LIDERPERSO	La acción de gobierno, las decisiones y la gestión de asuntos institucionales se apoya más en el conocimiento y confianza entre los actores involucrados que en las normas o circuitos procedimentales establecidos. Las decisiones se toman con cierto grado de informalidad y luego se formalizan para satisfacer los requisitos normativos.	LIDERAZGO
13	Preocupación por el status personal y la continuidad del líder frente a la competencia potencial del mercado directivo	STATUSDIR	Los actores directivos priorizan el sostenimiento en sus cargos, sus intereses, su status y proyección, a efectos de alcanzar continuidad y de neutralizar la competencia potencial del mercado directivo tanto interno como externo.	LIDERAZGO
14	Conocimiento y comprensión de las necesidades de usuarios y	USUARIOS	Conocimiento de las necesidades de los usuarios directos de los resultados y servicios de	ENFOQUE EN USUARIOS Y DESTINATARIOS

<b>N°</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>ETIQUETA</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>TEMA</b>
	destinatarios directos		la institución. Determinación de los requisitos que emanan de las necesidades de los usuarios y de los destinatarios de los beneficios que la actividad institucional genera. Capacidad para traducir necesidades y requisitos de usuarios a instancias programáticas y operacionales.	
15	Enfoque en las personas y actores antes que en los procesos	FOCOACTOR	Se priorizan los vínculos con las personas y actores para la determinación de acciones directivas, aun a costa de no seguir estrictamente los pasos de cada proceso implicado en las acciones.	ENFOQUE EN USUARIOS Y DESTINATARIOS
16	Enfoca en procesos antes que en personas	FOCOPROCES	Se priorizan acciones ajustadas a los procedimientos establecidos o normados, con preferencia a las necesidades de los actores o las influencias de las personas.	ENFOQUE EN PROCESOS
17	Comprensión de las necesidades y tendencias del entorno general global	ENTORNOGLO	Capacidad para detectar, comprender, e incorporar las tendencias y necesidades epocales del entorno global. Capacidad para atender los procesos y determinaciones de variables externas en las decisiones de gobierno, en equilibrio dinámico con las necesidades del interior de la	COMPRENSIÓN DEL ENTORNO GLOBAL

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
			<p>organización. Asimila la incertidumbre que genera la oscilación entre estabilidad y turbulencia, y por la complejidad, diversidad, y hostilidad del entorno. Los síntomas de crecimiento, inflación y política presupuestaria. La complejidad de valores y conflictividad social, y de empleo; así como las tendencias y problemáticas regionales y mundiales.</p>	
18	Definición de estrategias según necesidades de las partes interesadas del entorno específico	ENTORNOESP	Se atienden las directivas y los requisitos del entorno específico sectorial que van determinando tendencias y marcos de acción. Se incorporan estas tendencias y determinaciones externas a los cursos de acción internos.	COMPRENSIÓN DEL ENTORNO GLOBAL Y SECTORIAL
19	Mediación en los conflictos de intereses entre actores	MEDIACIÓN	Las competencias directivas incluyen la capacidad de mediar en los conflictos o colisiones de intereses entre actores de la organización. Esta capacidad obliga al líder directivo a una posición de mayor jerarquía en la estructura (formal o informal) respecto de los actores que sostienen las posiciones en conflicto y que se someten a la mediación.	ESTRUCTURA
20	Pertinencia partidaria y política,	PERTENENCI	La posición directiva es afín, o adscribe a sectores de interés	COMPRENSIÓN DEL ENTORNO GLOBAL Y

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
	orientación a favor de un sector o grupo de interés		internos o externos. La pertenencia a un sector o grupo de poder interno, o la pertenencia a un sector político o grupo de poder externo, predetermina la orientación de muchas decisiones, sesgando la planificación de la acción de gobierno. Estos poderes pueden estar representados en grado variable en los órganos de gobierno sistémicos o institucionales, pero siempre inciden en las tomas de decisiones y la construcción de alianzas.	SECTORIAL
21	Análisis de riesgos y oportunidades	RIESG-OPOR	Mecanismos de detección externa temprana de Amenazas y Riesgos, o de Oportunidades y Ocasiones propicias. Implica un esfuerzo activo de observación de externalidades y de evaluación de sus impactos sobre las funciones de la organización.	FODA
22	Evaluación de fortalezas y debilidades	FORT-DEBIL	Capacidad de autoevaluación para detectar desempeño de los procesos o las funciones internas de la organización, que contextualmente puedan considerarse como una Fortaleza o potencia, o bien como una Debilidad, déficit o flaqueza.	FODA
23	Estrategias basadas en el	REC-CRITIC	Gestión de gobierno que considera la	FODA

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
	examen de disponibilidad de recursos críticos		disponibilidad de recursos críticos y que en consecuencia toma determinaciones para aumentar la dotación de recursos, o para minimizar su incidencia en los procesos implicados. Los recursos críticos pueden ser humanos, materiales o financieros. Su criticidad se identifica mediante análisis FODA o mecanismos diagnósticos aplicables equivalentes.	
24	Alineación o adscripción a Políticas Globales	POLITGLOB	La gestión de gobierno está alineada plenamente con las políticas globales de la administración gubernamental del momento. Caso contrario la organización actúa resistiendo el marco político oficial.	ALINEAMIENTO A POLÍTICAS Y NORMATIVAS
25	Alineación y adscripción a políticas propias del sector de la Educación Superior	POLITSECTO	La gestión de gobierno está alineada plenamente con las políticas sectoriales de la Educación Superior del momento, sea que emanen del gobierno o de otros ámbitos sectoriales que articulen con las políticas oficiales. Caso contrario la organización actúa resistiendo el marco de políticas e instrumentos que la autoridad ministerial indica.	ALINEAMIENTO A POLÍTICAS Y NORMATIVAS
26	Ajuste a legislación aplicable y a	AJUSTNORMA	Los cursos de acción se definen siempre respetando el marco de	ALINEAMIENTO A POLÍTICAS Y NORMATIVAS

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
	procedimientos normativos		la normativa y la legislación aplicable. Se evitan las acciones que impliquen un apartamiento parcial o menor de los procedimientos pautados por la autoridad.	
27	Consideración de las consecuencias probables del cambio planificado	CAMBIOCON	Al planificar acciones que implican cambios al status quo, se toman previsiones y evalúan las consecuencias o efectos esperables, y se decide teniendo amplia consideración de los mismos.	GESTIÓN DEL CAMBIO
28	Priorizar el cambio radical y la innovación disruptiva	CAMBIORADI	Al planificar acciones que implican cambios al status quo, se otorga prioridad a aquellas que generen cambios disruptivos, saltos cualitativos o radicales que seguramente alterarán las relaciones entre actores.	GESTIÓN DEL CAMBIO
29	Priorizar el cambio gradual, la mejora incremental y continua	CAMBIOGRAD	Al planificar acciones que implican cambios al status quo, se otorga prioridad a aquellas que generen cambios progresivos y graduales, extendidos en el tiempo, evitando alterar abruptamente los procesos y las relaciones entre actores.	GESTIÓN DEL CAMBIO

Tabla 3. Elaboración propia.

**Tabla 4. Variables de la fase Ejecución**

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
1	Asignación de misiones y	MISIO+FUNC	Se asignan tareas acordes a los roles, y de	MISIÓN VISIÓN

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
	funciones específicas según roles de la estructura institucional		ese modo se define o redefine la estructura de la organización.	
2	Determinación de las competencias requeridas para los procesos	COMPETENC	Definición, mediante normas y resoluciones, de los perfiles y competencias requeridas para cada proceso; lo que predetermina los niveles a los que debe acceder el personal involucrado.	LIDERAZGO
3	Delegación de funciones y responsabilidades asegurando capacidad operacional para ejecutar políticas y lograr objetivos	DELEGA	Se definen responsables y se asignan y delegan funciones mediante nombramientos de aquellos actores que evidencien capacidad y visión concordantes, y que previsiblemente se ocuparán de la ejecución de políticas y objetivos.	LIDERAZGO
4	Construcción de equipos y comisiones de trabajo	EQUIPO	Se promueve la integración de equipos de tareas y de comisiones temáticas, insertas en la estructura, para sostener o resolver los retos, dificultades y desafíos que plantea la ejecución de procesos.	ESTRUCTURA
5	Conocimiento de capacidades y limitaciones de los recursos humanos internos disponibles	RRHH-INT	Se conoce con suficiencia las capacidades del personal interno. Cuales competencias poseen y aplican, y cuales limitaciones o inhibiciones padecen; siempre en términos de	ENFOQUE EN PERSONAS - COMPRENSIÓN DEL ENTORNO

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
			su dedicación a las metas.	
6	Conocimiento de qué se debe obtener de los proveedores externos	RRHH-EXT	Se conocen las aptitudes y capacidades de los proveedores externos, así como las intenciones y capacidades de los actores de partes interesadas externas; en términos de encontrar aliados potenciales para sostener ciertas acciones, o bien identificar potenciales actores resistentes.	ENFOQUE EN PERSONAS - COMPRENSIÓN DEL ENTORNO
7	Consideración de la disponibilidad de personal calificado para la implementación de nuevos procesos	RRHH-NUEVO	Existe conocimiento y capacidad contractual para contar con agentes calificados al momento de emprender nuevos procesos o implementar cambios.	ENFOQUE EN PERSONAS - COMPRENSIÓN DEL ENTORNO
8	Determinación de contenido, modalidad, oportunidad y destinatarios de los flujos de información	INFORMA	La Dirección define qué se informa, de qué modo y por cual canal se informa, cuando se lo hace, y sobre todo a quien se informa.	ENFOQUE A PROCESOS - FODA
9	Control del registro, documentación de los procesos y difusión de sus resultados	REGISTRAL	La Dirección mantiene control sobre los procesos mediante la implementación de sistemas de registro documental, y define o restringe los niveles de difusión y circulación de la documentación.	ENFOQUE A PROCESOS - FODA
10	Atención a las dificultades de la asimetría de información	ASIM-INFOR	Se presta atención y cuidado a los problemas de ejecución que causa la asimetría en la difusión de	ENFOQUE A PROCESOS - FODA

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
			información pertinente a cada proceso o función.	
11	Aseguramiento de las condiciones de infraestructura, equipamiento y software necesarios para la operación de los procesos	RRMM	Se asegura que las condiciones materiales de: infraestructura, equipamiento y soporte lógico de los procesos satisfagan las necesidades operacionales y de continuidad de los procesos. Así como la necesaria renovación periódica del parque de equipos y tecnologías.	ENFOQUE A PROCESOS - FODA
12	Aseguramiento de la calidad del ambiente y la seguridad laboral como combinación de factores humanos, procedimentales y físicos	AMBLABORAL	La dirección sostiene y desarrolla material y motivacionalmente las condiciones de calidad de ambiente y vida laboral, cuidando los factores humanos, los procedimientos y las condiciones de habitabilidad.	ENFOQUE A PROCESOS - FODA
13	Priorizar los procesos sustantivos de la misión institucional	PROC-SUSTA	Se otorga prioridad presupuestaria y operacional a la ejecución de procesos sustantivos.	MISIÓN VISIÓN
14	Aprobación del diseño de nuevos proyectos, planes de estudio, ofertas y productos	DISEÑOPROC	Se aprueban en la máxima instancia de gobierno el diseño de todos los procesos, productos y ofertas, que bajo la forma de planes de estudio, proyectos de investigación y programas de vinculación se definen en la Institución.	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS
15	Consideración de las entradas, actividades y	ENTRA-SALE	Las funciones de gobierno conllevan la responsabilidad de	ENFOQUE A PROCESOS - FODA

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
	salidas de los procesos sustantivos.		asegurar que para cada actividad o proceso se verifiquen las condiciones exigibles de entrada y salida.	
16	Habilita la ejecución planificada de los procesos, su mapeo y registro, así como sus eventuales revisiones y correcciones	MAPAPROCES	La función de gobierno debe habilitar y facilitar la ejecución de procesos ajustados a la planificación y a posteriores revisiones correctivas.	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS
17	Aseguramiento de los requerimientos de usuarios.	REQ-USERS	Se conocen las necesidades, requerimientos y expectativas de los usuarios, lo que se aplica a la calidad de ejecución de procesos.	ENFOQUE EN PERSONAS - COMPRENSIÓN DEL ENTORNO
18	Aseguramiento de los requerimientos de las partes interesadas	REQ-OTROS	Se conocen las necesidades, requerimientos y expectativas de las partes interesadas lo que se aplica a la calidad y la satisfacción de las partes interesadas externas con la ejecución de procesos.	ENFOQUE EN PERSONAS - COMPRENSIÓN DEL ENTORNO
19	Atención de las dificultades que generan las asimetrías entre los diversos procesos sustantivos de la Institución	ASIMPROCES	La Dirección debe articular, equilibrar, atenuar o priorizar alternativamente, según se requiera, entre las diferentes funciones sustantivas; asegurando que todas posean un horizonte de crecimiento razonable y ajustado a metas y objetivos.	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS
20	Aseguramiento de las actividades de apoyo,	APOYO	Se sostienen los recursos y capacidades para asegurar el	ENFOQUE A PROCESOS - FODA

N°	VARIABLE	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
	tecnoestructura y asesoría		desarrollo de las actividades de apoyo a procesos, de la tecnoestructura y de las acciones de staff y asesoramiento.	
21	Ajuste a metas y plazos de procesos, programas y proyectos	METAPLAZO	Se debe sostener un cronograma de ejecución que se ajuste al cumplimiento de metas en los términos y los plazos planificados.	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS
22	Aseguramiento de resultados y productos de los procesos sustantivos	RESULTADOS	La Dirección debe velar y sostener para que la institución alcance los resultados previstos en los planes.	GESTIÓN DEL CAMBIO

**Tabla 4. Elaboración propia**

**Tabla 5. Variables de la fase Evaluación**

N°	ETIQUETA	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
1	Corrección - Rectificación de las directrices que desvían de la misión/visión	CORRIMISIO	Implica revisión de las directrices para rectificarlas o corregirlas, en la medida que hayan generado desvíos de los objetivos y funciones sustantivas.	MISIÓN VISIÓN
2	Revisión de las directrices según variaciones o tendencias del entorno	CORR-ENTOR	Implica revisión de las directrices para rectificarlas o corregirlas en la medida que hayan cambiado las condiciones del entorno.	COMPRENSIÓN ENTORNO GLOBAL Y SECTORIAL
3	Seguimiento de la percepción de los actores respecto del cumplimiento de objetivos y metas	PERCEPCIÓN	Se evalúa la percepción de los actores externos e internos respecto de los logros de objetivos y metas, intentando	LIDERAZGO - ENFOQUE A PERSONAS

N°	ETIQUETA	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
			verificar los grados de satisfacción que los actores declaran a partir de sus percepciones.	
4	Aseguramiento de metas y objetivos a partir del seguimiento y evaluación	METAS-OBJS	El seguimiento y evaluación tiene como finalidad asegurar que pese a las variaciones se sostengan las metas y objetivos.	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS
5	Aseguramiento correctivo de los procesos en base a los indicadores de avance esperados	INDICAVANC	El aseguramiento de las directrices, metas y objetivos se logra mediante el ajuste correctivo de los procesos, la mirada evaluativa y el seguimiento de los indicadores de avance.	ENFOQUE A PROCESOS - ALINEAMIENTO A POLÍTICAS Y NORMATIVAS
6	Determinación de métodos e instrumentos para efectuar el monitoreo, seguimiento y evaluación	SEGUIMIEN	Se determinan metodologías e instrumentos para la evaluación a nivel de monitoreo y seguimiento de procesos.	FODA - ESTRUCTURA
7	Definición de la metodología de evaluación de resultados	EVALRESULT	Se determinan metodologías e instrumentos para los procesos evaluativos a nivel de resultados.	FODA - ESTRUCTURA
8	Aseguramiento que los recursos y métricas para hacer seguimiento, monitoreo o evaluaciones son adecuados y están disponibles	REC-SEGUIM	Se debe contar con recursos técnicos e instrumentales para las tareas de seguimiento y evaluación.	ENFOQUE A PROCESOS - ALINEAMIENTO A POLÍTICAS Y NORMATIVAS
9	Aseguramiento de los registros, la documentación y trazabilidad de las mediciones, y de los procesos	DOCUMTRAZA	La Dirección asegura que existan registros documentados y que se pueda efectuar trazabilidad de todos los procesos, así como	ENFOQUE A PROCESOS - ALINEAMIENTO A POLÍTICAS Y NORMATIVAS

N°	ETIQUETA	ETIQUETA	DESCRIPCION	TEMA
	correctivos		de las acciones correctivas.	
10	Revisión periódica y programada para corregir / prevenir	REVISA-DIR	La revisión por la dirección debe tener regularidad en términos de cronograma y oportunidad; para asegurar racionalidad en las determinaciones correctivas y de prevención de riesgos que se adopten.	GESTIÓN DEL CAMBIO
11	Establecimiento de directrices para la mejora y la gestión preventiva de riesgos	RIESGOS	El sentido de la revisión por la dirección está dado siempre por la generación de mejoras y la gestión de amenazas y riesgos.	GESTIÓN DEL CAMBIO
12	Desarrollo de mecanismos de transparencia mediante rendición de cuentas	TRANSPAREN	La evaluación posee un sentido ligado a la transparencia y la rendición de cuentas de los actores directivos respecto de sus comunidades de referencia.	GESTIÓN DEL CAMBIO

**Tabla 5. Elaboración propia**

En las tablas 3, 4 y 5 que anteceden se han explicitado los conjuntos de variables ordenadas en los tres subconjuntos de fases. A cada variable se le asignó un nombre o etiqueta largo que responde a su conceptualización, una etiqueta corta (short label) que facilite su identificación, una descripción explicativa para evitar ambigüedades de interpretación o superposiciones, y se la correlacionó a los temas definidos más arriba.

En la siguiente tabla 6 se aprecia la distribución de las variables según su vinculación a los temas identificados, como parte de la dinámica de gestión de gobierno propios de cada fase.

**Tabla 6. Distribución de Variables según fase y temas**

Fase	Temas	Distribución
Planificación	MISIÓN VISIÓN	3
	LIDERAZGO	6
	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS	3
	ESTRUCTURA	2
	ENFOQUE EN USUARIOS Y DESTINATARIOS	2
	ENFOQUE EN PROCESOS	1
	COMPRENSIÓN DEL ENTORNO GLOBAL	1
	COMPRENSIÓN DEL ENTORNO SECTORIAL	2
	FODA	3
	ALINEAMIENTO A POLÍTICAS Y NORMATIVAS	3
	GESTIÓN DEL CAMBIO	3
EJECUCIÓN	MISIÓN VISIÓN	2
	LIDERAZGO	2
	ESTRUCTURA	1
	ENFOQUE EN PERSONAS - COMPRENSIÓN ENTORNO	5
	ENFOQUE A PROCESOS – FODA	7
	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS	4
	GESTIÓN DEL CAMBIO	1
EVALUACIÓN	MISIÓN VISIÓN	1
	COMPRENSIÓN ENTORNO GLOBAL Y SECTORIAL	1
	LIDERAZGO - ENFOQUE A PERSONAS	1
	POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS	1
	ENFOQUE A PROCESOS - POLÍTICAS Y NORMATIVAS	3
	FODA – ESTRUCTURA	2
	GESTIÓN DEL CAMBIO	3

**Tabla 6. Elaboración propia**

Se puede apreciar la distribución cuantitativa de variables por fases y por temas.

De la tabla anterior se puede desprender la siguiente tabla 7 en la que se cuantifica la recurrencia de temas de gestión en que se agrupan las variables de las tres fases.

**Tabla 7. Distribución cuantitativa de variables por temas**

Temas	Distribución
ENFOQUE A PROCESOS - POLÍTICAS Y NORMATIVAS	10
LIDERAZGO	9
POLÍTICAS PLANEAMIENTO DIRECTRICES OBJETIVOS	8
ENFOQUE EN PERSONAS	7
GESTIÓN DEL CAMBIO	7
MISIÓN VISIÓN	6
ESTRUCTURA	5
ALINEAMIENTO A POLÍTICAS Y NORMATIVAS	3
FODA	3
COMPRENSIÓN DEL ENTORNO GLOBAL	2
COMPRENSIÓN DEL ENTORNO SECTORIAL	2
ENFOQUE EN PROCESOS	1
	63

**Tabla 7. Elaboración propia**

En la tabla que antecede se aprecia la dominancia de temas de políticas, liderazgo y planeamiento, directrices u objetivos, lo que nuevamente mueve a la sospecha, ya expresada, de un mayor dinamismo planificador, que ejecutor o evaluador en la lógica de los actores consultados expertos en gobierno universitario.

### **7.1.3. Identificación de variables claves**

#### **7.1.3.1. Matrices de ponderación de la influencia entre variables**

Hasta aquí se han presentado las variables identificadas por los expertos como los elementos dinámicos que hacen a la gestión de gobierno universitario. Se obtuvo así el conjunto presentado de 63 variables que conforman el lote de partida para el proceso de identificación de las que entre ellas operen como variables claves. Este lote fue ordenado por fases y temas.

A los efectos de la identificación de cuales de entre las 63 variables resultan ser claves en la dinámica global de la gestión de gobierno, se sometió al conjunto a un ejercicio de ponderación cuantitativa de las relaciones de influencia de cada una respecto de las demás. El resultado de tal ponderación se expresó mediante una matriz de doble entrada con contenido cuantitativo. Se facilitó de ese modo la aplicación de una herramienta de cálculo estructural que caracteriza las relaciones entre variables por la mayor o menor influencia y/o dependencia que se da entre ellas.

Tal como se indicó en el apartado 5.3.1.2. se definió una matriz para cada uno de los conjuntos de variables segregadas por fase. Es decir una matriz para las variables identificadas como elementos de la fase de planificación, otra para la fase de ejecución, y una tercera para la fase de evaluación. Como se indicó también en ese apartado metodológico, la ponderación cuantitativa de las relaciones entre variables se expresó con la escala de valor 0 para la interacción neutra, valor 1 para interacción débil, valor 2 para interacción moderada, y valor 3 para interacción fuerte.

Posteriormente a cada matriz se la sometió al aplicativo de cálculo estructural denominado Mic-Mac (Godet, 1993), obteniéndose así un subconjunto de variables claves de la fase planificación, otro subconjunto de la fase ejecución, y un último de la fase evaluación.

Las matrices, tablas, figuras y análisis siguientes ilustran los resultados del 1er cálculo estructural aplicado a cada conjunto de variables por fases.

### 7.1.3.1.1. Primer cálculo estructural. Variables claves de la fase Planificación.

La asignación de valor a las interacciones de las variables de Planificación adoptó la forma que se muestra en la matriz de tabla 8.

**Tabla 8. Matriz de variables de la fase planificación**

**MATRIZ INFLUENCIA-DEPENDENCIA DIRECTA FASE PLANIFICACIÓN**

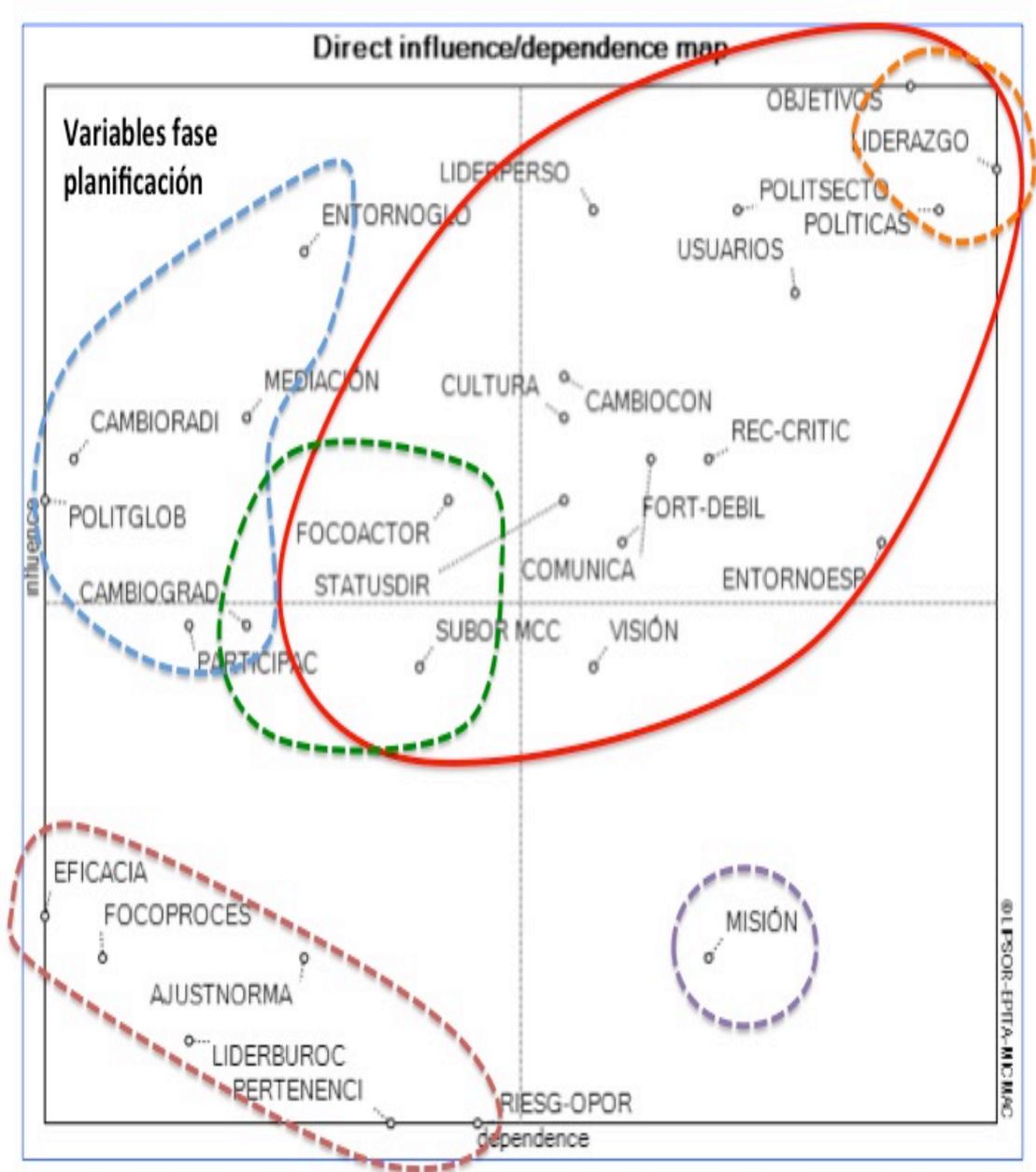
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
1	CULTURA	0	3	2	2	3	2	3	3	3	2	3	3	2	2	2	2	2	3	2	3	1	1	2	1	2	3	2	2	2
2	MISIÓN	2	0	3	3	3	3	1	2	0	2	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	2	3	3	1	2	2	2	2	2
3	VISIÓN	3	3	0	3	3	3	1	3	0	2	1	1	1	2	1	1	2	3	1	2	2	3	3	2	3	1	3	2	2
4	LIDERAZGO	3	3	3	0	3	3	1	3	3	2	3	3	3	3	2	3	1	3	1	2	2	3	3	1	3	2	3	2	2
5	POLÍTICAS	3	3	3	3	0	3	1	3	1	2	2	3	3	3	2	2	2	3	2	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2
6	OBJETIVOS	3	3	3	3	3	0	3	3	0	2	3	3	3	3	2	2	2	3	2	3	2	3	3	2	3	2	3	2	2
7	PARTICIPAC	2	3	2	3	3	3	0	3	2	2	1	3	2	3	3	1	2	2	3	2	2	2	2	1	2	1	1	1	1
8	COMUNICA	3	2	3	2	3	3	3	0	2	2	1	3	3	2	3	2	2	2	3	3	2	3	2	1	2	2	1	1	1
9	EFICACIA	2	1	1	3	2	1	3	3	0	3	1	3	3	3	3	2	1	2	0	1	2	2	2	0	1	3	1	1	1
10	SUBOR-MCC	2	2	2	3	2	2	2	2	3	0	3	2	2	2	2	2	1	3	2	2	2	2	2	1	2	3	2	1	1
11	LIDERBUROC	1	1	1	3	2	2	0	1	3	3	0	1	2	2	1	3	2	2	1	1	1	1	1	1	3	3	2	1	3
12	LIDERPERSONA	3	1	2	3	3	3	3	3	3	2	1	0	3	3	3	1	2	3	3	3	2	2	3	2	2	1	3	3	2
13	STATUSDIR	1	1	1	3	3	3	1	2	2	2	2	3	0	3	3	1	2	3	3	3	2	2	2	2	2	2	3	2	2
14	USUARIOS	3	3	3	3	3	3	2	2	1	1	1	2	2	0	3	2	2	3	3	2	2	3	3	1	3	2	3	2	3
15	FOCOACTOR	3	2	2	2	2	2	3	3	2	2	1	3	3	3	0	1	2	3	3	2	2	2	1	1	2	1	3	3	2
16	FOCOPROCES	1	3	2	3	1	2	1	1	2	3	3	1	2	1	1	0	1	2	1	1	2	2	2	1	3	3	2	1	2
17	ENTORNOGLO	2	2	2	3	3	3	3	3	1	2	1	3	3	2	3	2	0	3	3	2	3	2	2	3	3	2	2	2	2
18	ENTORNOESP	2	3	2	3	3	3	1	2	2	3	1	2	1	3	2	1	2	0	3	2	3	2	3	2	3	1	2	1	2
19	MEDIACIÓN	3	2	2	3	3	3	3	3	1	2	1	3	2	3	3	1	2	3	0	2	3	3	2	2	3	1	2	1	1
20	PERTENENCI	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1	1	3	3	2	2	1	2	2	2	0	1	1	2	1	2	1	2	1	1
21	RIESG-OPOR	0	2	2	2	2	2	0	1	1	1	1	1	2	2	2	1	3	2	2	1	0	2	2	3	2	1	2	2	2
22	FORT-DEBIL	3	3	3	3	3	3	1	2	1	2	2	2	2	3	2	2	1	2	1	2	2	0	3	2	3	2	2	1	2
23	REC-CRITIC	3	3	2	3	3	3	1	2	1	2	3	3	2	3	2	2	2	3	2	2	2	3	0	1	2	2	2	1	2
24	POLITGLOB	2	3	3	2	3	3	2	2	1	2	1	1	2	3	3	1	3	2	2	3	3	2	2	0	2	1	3	2	2
25	POLITSECTO	3	3	3	3	3	3	2	3	2	3	2	2	3	3	2	2	2	3	1	2	3	3	3	2	0	3	1	1	2
26	AJUSTNORMA	1	2	2	3	2	2	1	2	2	3	3	2	2	2	1	3	2	2	1	1	1	2	2	1	2	0	1	1	1
27	CAMBIOCON	2	3	2	3	3	3	1	2	2	2	1	2	3	3	2	2	2	3	1	1	3	3	3	3	3	1	0	2	3
28	CAMBIORADI	3	2	3	3	3	3	2	2	1	1	3	2	1	2	1	1	3	3	1	2	3	2	3	2	3	3	3	0	1
29	CAMBIORAD	2	3	2	3	3	3	2	2	1	1	2	2	1	2	1	1	2	3	1	2	2	2	3	2	3	2	3	2	0

ponderación	0	neutro
cuantitativa	1	débil
influencia	2	moderado
directa	3	fuerte

**Tabla 8. Elaboración propia. Fuente valoraciones de taller de expertos.**

Aplicando los valores de la matriz 8 al procesador Mic-Mac, y visualizando el resultado mediante una proyección en un plano surge la siguiente figura.

**Figura 4. Plano de influencia-dependencia directa entre variables de fase Planificación**



**Figura 4. Elaboración propia. Fuente Mic-Mac**

En el plano resultante de la figura 4 se visualizan las posiciones relativas al grado de influencia-dependencia de las variables entre sí, obtenidas mediante cálculo estructural.

Aplicado entonces el cálculo estructural al primer subconjunto de variables de la fase planificación, se distinguen las siguientes posiciones:

Resultan variables claves de la fase planificación las ubicadas en el cuadrante superior derecho del plano, que son las de máxima variación y motricidad por tener la mayor capacidad de influir, pero también la mayor permeabilidad por dependencia de otras variables; por lo cual son variables cuya dinámica determinará la evolución estratégica del conjunto. Se las considerará en este estudio junto a las variables palanca del sector central del plano que operan en forma directa sobre las variables claves.

Como resultado se obtuvo un ordenamiento de variables según su posición en el plano, que se indica en la tabla 9.

**Tabla 9. Resultado del 1er cálculo estructural sobre variables de fase planificación**

RESULTADO DEL 1ER CÁLCULO ESTRUCTURAL VARIABLES FASE PLANIFICACIÓN			
N°	variable	etiqueta	PONDERACIÓN
4	Liderazgo con compromiso del sistema de gobierno y de gestión	LIDERAZGO	CLAVE
5	Establecimiento de políticas y directrices institucionales	POLÍTICAS	CLAVE
6	Definición de objetivos pertinentes, medibles, comunicables y actualizables	OBJETIVOS	CLAVE
8	Comunica y genera compromiso a favor de la visión, las políticas y los objetivos de la organización	COMUNICA	CLAVE
12	Liderazgo relacional o situacional basado en interacciones personales	LIDERPERSO	CLAVE
14	Conocimiento y comprensión de las necesidades de usuarios y destinatarios directos	USUARIOS	CLAVE
18	Definición de estrategias según necesidades de las partes interesadas del entorno específico	ENTORNOESP	CLAVE
23	Estrategias basadas en el examen de disponibilidad de recursos críticos	REC-CRITIC	CLAVE
25	Alineación y adscripción a políticas propias del sector de la Educación Superior	POLITSECTO	CLAVE
1	Conocimiento de la cultura de la Institución	CULTURA	PALANCA
3	Elaboración de una visión institucional con aportes de visión personal	VISIÓN	PALANCA
10	Subordinación al mandato del Máximo Cuerpo Colegiado / Consejo Superior o Directivo	SUBOR MCC	PALANCA
13	Preocupación por status personal y continuidad frente a competencia potencial mercado directivo	STATUSDIR	PALANCA
15	Enfoque en las personas y actores antes que en los procesos	FOCOACTOR	PALANCA
22	Evaluación de fortalezas y debilidades	FORT-DEBIL	PALANCA
27	Consideración de las consecuencias probables del cambio planificado	CAMBIOCON	PALANCA
7	Promoción de la planificación participativa	PARTICIPAC	ENTRADA
17	Comprensión de las necesidades y tendencias del entorno general global	ENTORNOGLO	ENTRADA
19	Mediación en los conflictos de intereses entre actores	MEDIACIÓN	ENTRADA
24	Alineación o adscripción a Políticas Globales	POLITGLOB	ENTRADA
28	Priorizar el cambio radical y la innovación disruptiva	CAMBIORADI	ENTRADA
29	Priorizar el cambio gradual, la mejora incremental y continua	CAMBIOGRAD	ENTRADA
9	Eficacia del liderazgo en la actividad y función de gobierno	EFICACIA	AUTÓNOMA
11	Liderazgo mediante la intermediación de procedimientos y mecanismos burocráticos	LIDERBUROC	AUTÓNOMA
16	Enfoca en procesos antes que en personas	FOCOPROCES	AUTÓNOMA
20	Pertenencia partidaria y política, orientación a favor de un sector o grupo de interés	PERTENENCI	AUTÓNOMA
21	Análisis de riesgos y oportunidades	RIESG-OPOR	AUTÓNOMA
26	Ajuste a legislación aplicable y a procedimientos normativos	AJUSTNORMA	AUTÓNOMA
2	Planificación del logro de la misión institucional	MISIÓN	RESULTADO

**Tabla 9. Elaboración propia**

### 7.1.3.1.2. Primer cálculo estructural. Variables claves de la fase Ejecución.

La asignación de valor a las interacciones de las variables de Ejecución adoptó la forma que se muestra en la matriz de tabla 10.

**Tabla 10. Matriz de variables de la fase Ejecución**

**MATRIZ INFLUENCIA-DEPENDENCIA DIRECTA FASE EJECUCIÓN**

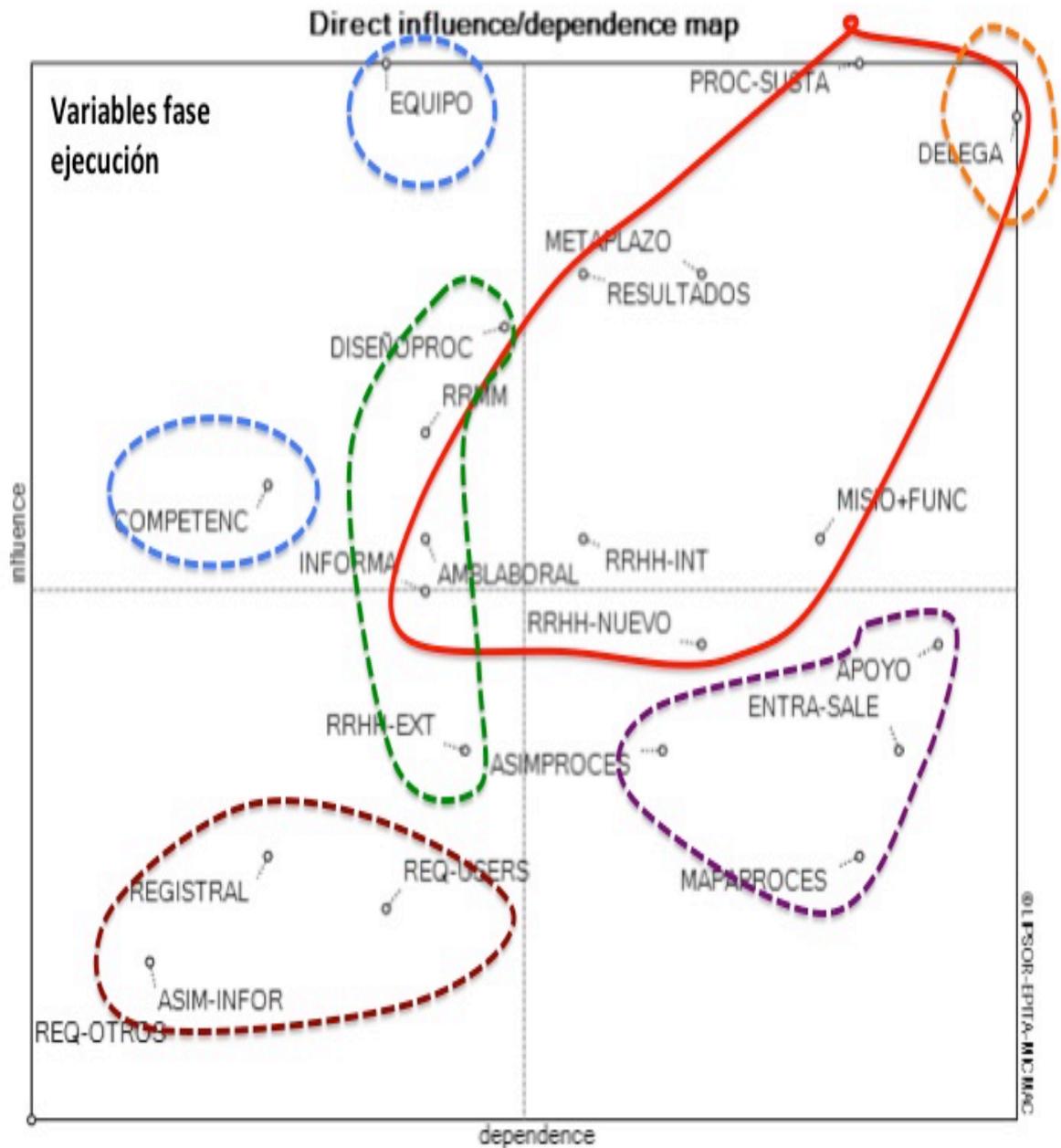
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
1 : MISIO+FUNC	0	3	3	2	3	3	3	1	1	1	1	1	2	3	2	3	2	2	2	2	2	2	2
2 : COMPETENC	3	0	3	2	3	3	3	2	1	1	1	2	3	3	2	3	2	2	2	2	2	1	1
3 : DELEGA	3	3	0	3	2	2	3	3	3	2	2	2	3	2	3	3	2	1	2	3	3	3	2
4 : EQUIPO	2	3	3	0	3	2	3	3	2	3	2	3	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2
5 : RRHH-INT	3	3	3	2	0	2	3	2	1	2	2	2	2	2	3	3	2	1	1	2	2	2	1
6 : RRHH-EXT	1	3	2	2	3	0	3	2	1	1	0	3	2	1	3	1	2	1	2	3	2	2	2
7 : RRHH-NUEVO	3	3	3	2	3	2	0	1	0	1	1	2	2	2	3	3	1	1	2	3	2	2	2
8 : INFORMA	2	1	2	1	1	1	1	0	3	3	3	2	3	3	3	3	1	1	2	3	2	2	2
9 : REGISTRAL	2	0	2	1	1	1	1	3	0	3	3	2	3	0	2	3	1	1	3	3	2	1	1
10 : ASIM-INFOR	1	0	2	1	1	1	1	3	3	0	2	1	2	1	2	3	1	1	3	3	2	2	2
11 : RRMM	3	2	3	2	2	3	3	2	2	1	0	2	2	1	2	2	3	1	3	3	2	2	2
12 : AMBLABORAL	3	3	3	3	3	3	2	1	1	1	3	0	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2
13 : PROC-SUSTA	3	2	3	3	3	2	2	2	2	1	2	2	0	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3
14 : DISEÑOPROC	3	1	3	2	2	2	3	2	1	1	2	2	3	0	3	3	2	2	3	2	3	3	3
15 : ENTRA-SALE	3	1	3	1	2	2	2	1	1	1	2	1	2	2	0	2	2	1	2	3	3	3	3
16 : MAPAPROCES	2	0	2	1	1	1	2	2	2	1	1	1	3	3	3	0	2	2	3	2	2	2	2
17 : REQ-USERS	1	1	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	0	2	1	2	2	2	2
18 : REQ-OTROS	1	1	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	0	1	2	2	2	2
19 : ASIMPROCES	2	2	2	2	1	1	1	0	2	2	2	2	1	3	3	2	2	1	0	3	3	3	3
20 : APOYO	3	1	3	2	2	2	2	2	2	1	2	2	3	2	2	2	2	1	2	0	2	2	2
21 : METAPLAZO	3	2	3	2	2	2	2	3	3	2	3	2	3	2	2	2	2	1	3	2	0	3	3
22 : RESULTADOS	3	1	3	2	2	2	3	3	3	2	3	3	3	2	2	2	1	1	2	3	3	0	0

ponderación	0	neutro
cuantitativa	1	débil
influencia	2	moderado
directa	3	fuerte

**Tabla 10. Elaboración propia. Fuente valoraciones de taller de expertos**

Nuevamente aplicando valores de tabla 10 al procesador Mic Mac, y visualizando el resultado mediante su proyección en un plano surge la figura 5 del plano que sigue.

**Figura 5. Plano de influencia-dependencia directa entre variables de fase Ejecución**



**Figura 5. Elaboración propia**

En el plano resultante de la figura 5 se visualizan las posiciones relativas al grado de influencia-dependencia de las variables entre sí, obtenidas mediante cálculo estructural.

Aplicado entonces el cálculo estructural al segundo subconjunto de variables de la fase Ejecución, se distinguen las siguientes posiciones, en forma análoga a la interpretación de la figura 4:

Resultan variables claves de la fase ejecución las ubicadas en el cuadrante superior derecho del plano, que son las de máxima variación y motricidad por tener la mayor capacidad de influir, pero también la mayor permeabilidad por dependencia de otras variables; por lo cual son variables cuya dinámica determinará la evolución estratégica del conjunto. Se las considerará en este estudio junto a las variables palanca del sector central del plano que operan en forma directa sobre las variables claves.

Como resultado se obtuvo un ordenamiento de variables según su posición en el plano, que se indica en la tabla 11.

**Tabla 11. Resultado del 1er cálculo estructural sobre variables de fase ejecución**

**RESULTADO DEL 1ER CÁLCULO ESTRUCTURAL VARIABLES FASE EJECUCIÓN**

N°	variable	etiqueta	PONDERACIÓN
1	Asignación de misiones y funciones específicas según roles de la estructura imstitucional	MISIO+FUNC	CLAVE
3	Delega funciones y responsabilidades asegurando capacidad para ejecutar políticas y objetivos	DELEGA	CLAVE
13	Priorizar los procesos sustantivos de la misión institucional	PROC-SUSTA	CLAVE
21	Ajuste a metas y plazos de procesos, programas y proyectos	METAPLAZO	CLAVE
22	Aseguramiento de resultados y productos de los procesos sustantivos	RESULTADOS	CLAVE
5	Conocimiento de capacidades y limitaciones de los recursos humanos internos disponibles	RRHH-INT	PALANCA
6	Conocimiento de qué se debe obtener de los proveedores externos	RRHH-EXT	PALANCA
8	Determinación de contenido, modalidad, oportunidad y destinatarios de información	INFORMA	PALANCA
12	Aseguramiento calidad ambiente y seguridad laboral, factores humanos, procesos y físicos	AMBLABORAL	PALANCA
2	Determinación de las competencias requeridas para los procesos	COMPETENC	ENTRADA
4	Construcción de equipos y comisiones de trabajo	EQUIPO	ENTRADA
11	Asegurar condiciones infraestructura, equipamiento y software para operación de procesos	RRMM	ENTRADA
14	Aprobación del diseño de nuevos proyectos, planes de estudio, ofertas y productos	DISEÑOPROC	ENTRADA
9	Control del registro, documentación de los procesos y difusión de sus resultados	REGISTRAL	AUTONOMA
10	Atención a las dificultades de la asimetría de información	ASIM-INFOR	AUTONOMA
17	Aseguramiento de los requerimientos de usuarios.	REQ-USERS	AUTONOMA
18	Aseguramiento de los requerimientos de las partes interesadas	REQ-OTROS	AUTONOMA
7	Consideración de disponibilidad personal calificado para implementación de nuevos procesos	RRHH-NUEVO	RESULTADO
15	Consideración de las entradas, actividades y salidas de los procesos sustantivos.	ENTRA-SALE	RESULTADO
16	Habilita ejecución planificada de procesos, mapeo y registro, y sus revisiones y correcciones	MAPAPROCES	RESULTADO
19	Atención dificultades que generan asimetrías entre diversos procesos sustantivos	ASIMPROCES	RESULTADO
20	Aseguramiento de las actividades de apoyo, tecno estructura y asesoría	APOYO	RESULTADO

**Tabla 11. Elaboración propia**

### 7.1.3.1.3. Primer cálculo estructural. Variables claves de la fase Evaluación.

La asignación de valor a las interacciones de las variables de la fase de Evaluación adoptó la forma que se muestra en la matriz de tabla 12.

**Tabla 12. Matriz de variables de la fase Evaluación**

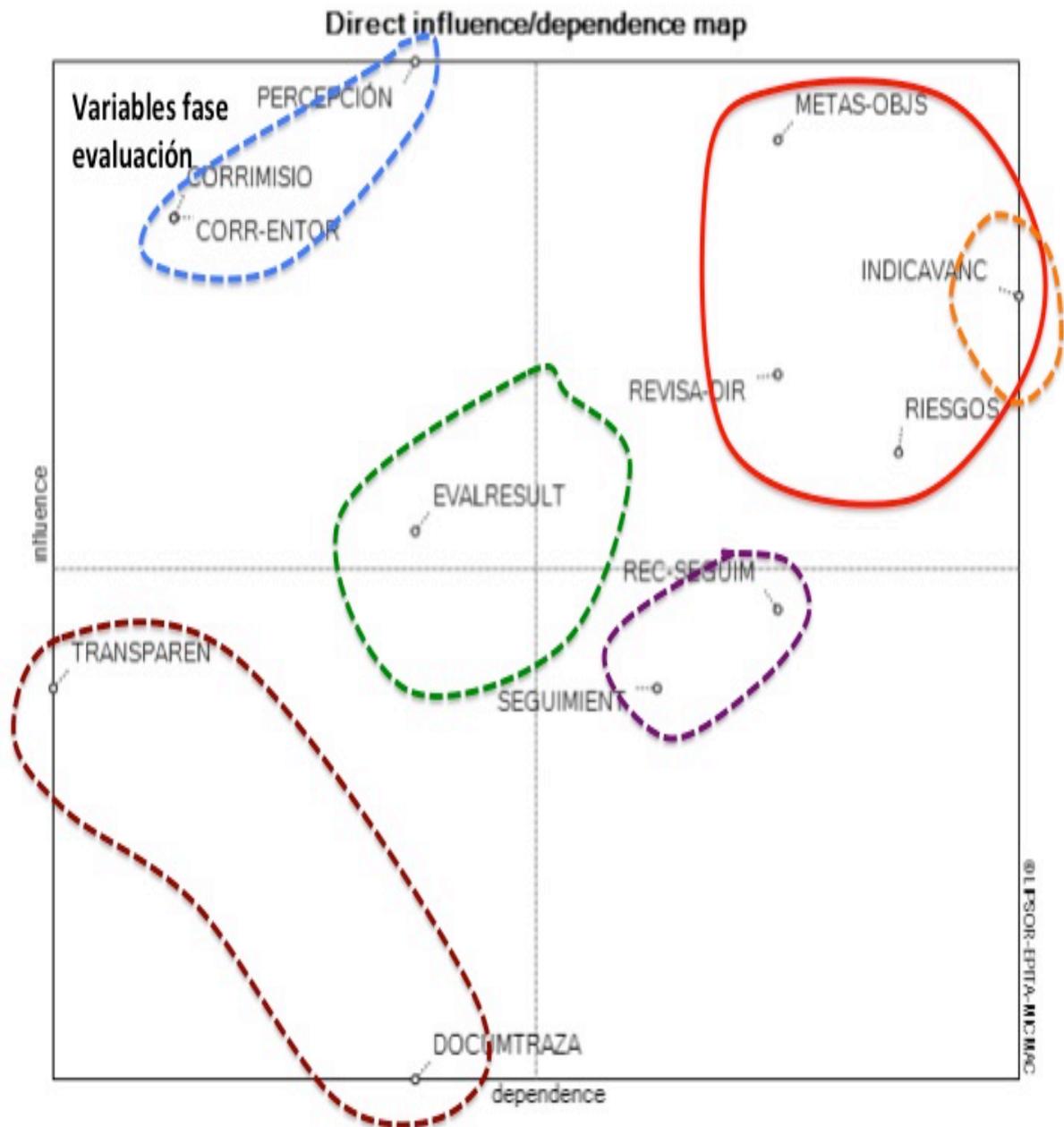
MATRIZ INFLUENCIA-DEPENDENCIA DIRECTA FASE EVALUACIÓN												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 : CORRIMISIO	0	3	2	3	3	2	2	3	2	3	3	2
2 : CORR-ENTOR	3	0	3	2	3	2	2	3	2	3	3	2
3 : PERCEPCIÓN	3	3	0	3	3	2	3	2	2	3	3	3
4 : METAS-OBSJ	2	2	3	0	3	3	3	3	2	2	3	3
5 : INDICAVANC	2	2	3	3	0	3	2	3	2	3	3	1
6 : SEGUIMIENT	1	1	2	2	3	0	3	3	2	2	2	1
7 : EVALRESULT	1	1	2	3	3	3	0	3	2	2	2	2
8 : REC-SEGUIM	1	1	2	2	3	3	3	0	3	2	2	1
9 : DOCUMTRAZA	1	1	1	2	3	2	0	1	0	2	2	2
10 : REvisa-DIR	3	3	2	3	1	2	2	3	3	0	3	1
11 : RIESGOS	3	3	3	2	2	2	2	1	1	3	0	3
12 : TRANSPAREN	2	2	1	2	2	2	2	2	3	2	2	0

ponderación	0	neutro
cuantitativa	1	débil
influencia	2	moderado
directa	3	fuerte

**Tabla 12. Elaboración propia. Fuente valoraciones de taller de expertos**

Nuevamente aplicando valores de tabla 11 al procesador Mic Mac, y visualizando el resultado mediante su proyección en un plano surge la figura 6 del plano que sigue.

**Figura 6. Plano de influencia-dependencia directa entre variables de fase Evaluación**



**Figura 6. Elaboración propia**

En el plano resultante de la figura 6 se visualizan las posiciones relativas al grado de influencia-dependencia de las variables entre sí, obtenidas mediante cálculo estructural.

Aplicado entonces el cálculo estructural al tercer subconjunto de variables de la fase Evaluación, se distinguen las siguientes posiciones, en forma análoga a la interpretación de las figuras 4 y 5:

Resultan variables claves de la fase evaluación las ubicadas en el cuadrante superior derecho del plano, que son las de máxima variación y motricidad por tener la mayor capacidad de influir, pero también la mayor permeabilidad por dependencia de otras variables; por lo cual son variables cuya dinámica determinará la evolución estratégica del conjunto. Se las considerará en este estudio junto a las variables palanca del sector central del plano que operan en forma directa sobre las variables claves.

Como resultado se obtuvo un ordenamiento de variables según su posición en el plano, que se indica en la tabla 13.

**Tabla 13. Resultado del 1er cálculo estructural sobre variables de fase evaluación**

RESULTADO DEL 1ER CÁLCULO ESTRUCTURAL VARIABLES FASE EVALUACIÓN

N°	etiqueta	etiqueta	
4	Aseguramiento de metas y objetivos a partir del seguimiento y evaluación	METAS-OBJS	CLAVE
5	Aseguramiento correctivo de procesos, indicadores de avance esperados	INDICAVANC	CLAVE
10	Revisión periódica y programada para corregir / prevenir	REVISA-DIR	CLAVE
11	Establecimiento de directrices para la mejora y la gestión preventiva de riesgos	RIESGOS	CLAVE
1	Corrección - Rectificación de las directrices que desvían de la misión/visión	CORRIMISIO	ENTRADA
2	Revisión de las directrices según variaciones o tendencias del entorno	CORR-ENTOR	ENTRADA
3	Seguimiento de percepción de actores respecto cumplimiento de objetivos y metas	PERCEPCIÓN	ENTRADA
7	Definición de la metodología de evaluación de resultados	EVALRESULT	ENTRADA
9	Asegura registros, documentación, trazabilidad mediciones, y proc correctivos	DOCUMTRAZA	AUTONOMA
12	Desarrollo de mecanismos de transparencia mediante rendición de cuentas	TRANSPAREN	AUTONOMA
6	Determinación métodos e instrumentos para monitoreo, seguimiento y evaluación	SEGUIMIEN	RESULTADO
8	Asegura recursos y métricas para seguimiento y evaluaciones adecuados y disponibles	REC-SEGUIM	RESULTADO

**Tabla 13. Elaboración propia**

### 7.1.3.2. Variables referentes

Unificando las variables “claves” y variables “palancas” obtenidas mediante el cálculo estructural aplicado a los subconjuntos de variables correspondientes a las fases de planificación, ejecución y evaluación; (ver tablas 9, 11 y 13 respectivamente) se obtiene un nuevo conjunto más reducido de variables a las que se ha llamado variables “referentes”, las cuales se pueden disponer como se aprecia en la tabla siguiente.

Las variables que no resultaron ser ni claves ni palancas en los cálculos anteriores, son descartadas provisoriamente de este análisis.

**Tabla 14. Variables referentes resultantes de cálculo estructural sobre variables de partida de las tres fases**

RESULTADO DEL 1ER CÁLCULO ESTRUCTURAL VARIABLES FASE PLANIFICACIÓN			
	variable	etiqueta	PONDERACIÓN
1	Liderazgo con compromiso del sistema de gobierno y de gestión	LIDERAZGO	CLAVE
2	Establecimiento de políticas y directrices institucionales	POLÍTICAS	CLAVE
3	Definición de objetivos pertinentes, medibles, comunicables y actualizables	OBJETIVOS	CLAVE
4	Comunica y genera compromiso a favor de la visión, las políticas y los objetivos de la organización	COMUNICA	CLAVE
5	Liderazgo relacional o situacional basado en interacciones personales	LIDERPERSO	CLAVE
6	Conocimiento y comprensión de las necesidades de usuarios y destinatarios directos	USUARIOS	CLAVE
7	Definición de estrategias según necesidades de las partes interesadas del entorno específico	ENTORNOESP	CLAVE
8	Estrategias basadas en el examen de disponibilidad de recursos críticos	REC-CRITIC	CLAVE
9	Alineación y adscripción a políticas propias del sector de la Educación Superior	POLITSECTO	CLAVE
10	Conocimiento de la cultura de la Institución	CULTURA	PALANCA
11	Elaboración de una visión institucional con aportes de visión personal	VISIÓN	PALANCA
12	Subordinación al mandato del Máximo Cuerpo Colegiado / Consejo Superior o Directivo	SUBOR MCC	PALANCA
13	Preocupación por status personal y continuidad frente a competencia potencial mercado directivo	STATUSDIR	PALANCA

14	Enfoque en las personas y actores antes que en los procesos	FOCOACTOR	PALANCA
15	Evaluación de fortalezas y debilidades	FORT-DEBIL	PALANCA
16	Consideración de las consecuencias probables del cambio planificado	CAMBIOCON	PALANCA
<b>RESULTADO DEL 1ER CÁLCULO ESTRUCTURAL VARIABLES FASE EJECUCIÓN</b>			
	variable	etiqueta	PONDERACIÓN
17	Asignación de misiones y funciones específicas según roles de la estructura imstitucional	MISIO+FUNC	CLAVE
18	Delega funciones y responsabilidades asegurando capacidad para ejecutar políticas y objetivos	DELEGA	CLAVE
19	Priorizar los procesos sustantivos de la misión institucional	PROC-SUSTA	CLAVE
20	Ajuste a metas y plazos de procesos, programas y proyectos	METAPLAZO	CLAVE
21	Aseguramiento de resultados y productos de los procesos sustantivos	RESULTADOS	CLAVE
22	Conocimiento de capacidades y limitaciones de los recursos humanos internos disponibles	RRHH-INT	PALANCA
23	Conocimiento de qué se debe obtener de los proveedores externos	RRHH-EXT	PALANCA
24	Determinación de contenido, modalidad, oportunidad y destinatarios de información	INFORMA	PALANCA
25	Aseguramiento calidad ambiente y seguridad laboral, factores humanos, procesos y físicos	AMBLABORAL	PALANCA
<b>RESULTADO DEL 1ER CÁLCULO ESTRUCTURAL VARIABLES FASE EVALUACIÓN</b>			
	etiqueta	etiqueta	
26	Aseguramiento de metas y objetivos a partir del seguimiento y evaluación	METAS-OBJS	CLAVE
27	Aseguramiento correctivo de procesos, indicadores de avance esperados	INDICAVANC	CLAVE
28	Revisión periódica y programada para corregir / prevenir	REVISA-DIR	CLAVE
29	Establecimiento de directrices para la mejora y la gestión preventiva de riesgos	RIESGOS	CLAVE

**Tabla 14. Elaboración propia**

Como se puede apreciar de la lista inicial de 63 variables de partida, se obtuvieron 29 variables claves y palancas. Esta reducción es producto de la operación de cálculo estructural operada sobre las variables de partida. Al nuevo conjunto se lo ha llamado

de variables referentes, pues de entre ellas serán finalmente identificadas las variables claves.

Hasta aquí entonces de cada fase se identificaron las variables más determinantes y móviles, y con ellas se conformó un nuevo conjunto de variables para refinar la operación de cálculo. Esta refinación se realiza aplicando nuevamente una nueva operación de cálculo estructural para llegar así al listado más significativo y restringido de variables claves de todo el conjunto.

En síntesis se aplicó un primer nivel de cálculo estructural mediante el instrumento Mic-Mac a los tres grupos por fases de las variables iniciales o de partida. Como resultado se obtuvo un nuevo conjunto de variables referentes, al que se somete a un nuevo proceso o nivel de cálculo por medio del mismo Mic-Mac. Esta nueva operación refina los resultados anteriores y permite arribar a un listado final acotado de variables a las que se identificará como los elementos claves y determinantes de las estrategias para todo el sistema de gobierno universitario. Su proceso se analiza en los párrafos siguientes.

### 7.1.3.3. Nuevo cálculo estructural. Determinación de Variables Claves finales.

A la lista de 29 variables referentes del apartado anterior se las sometió a una cuantificación matricial de sus interacciones con la metodología de ponderación ya explicitada y conocida por los expertos.

El resultado se aprecia en la matriz de la tabla 15 que se muestra a continuación.

**Tabla 15. Matriz de variables referentes para determinar variables claves**

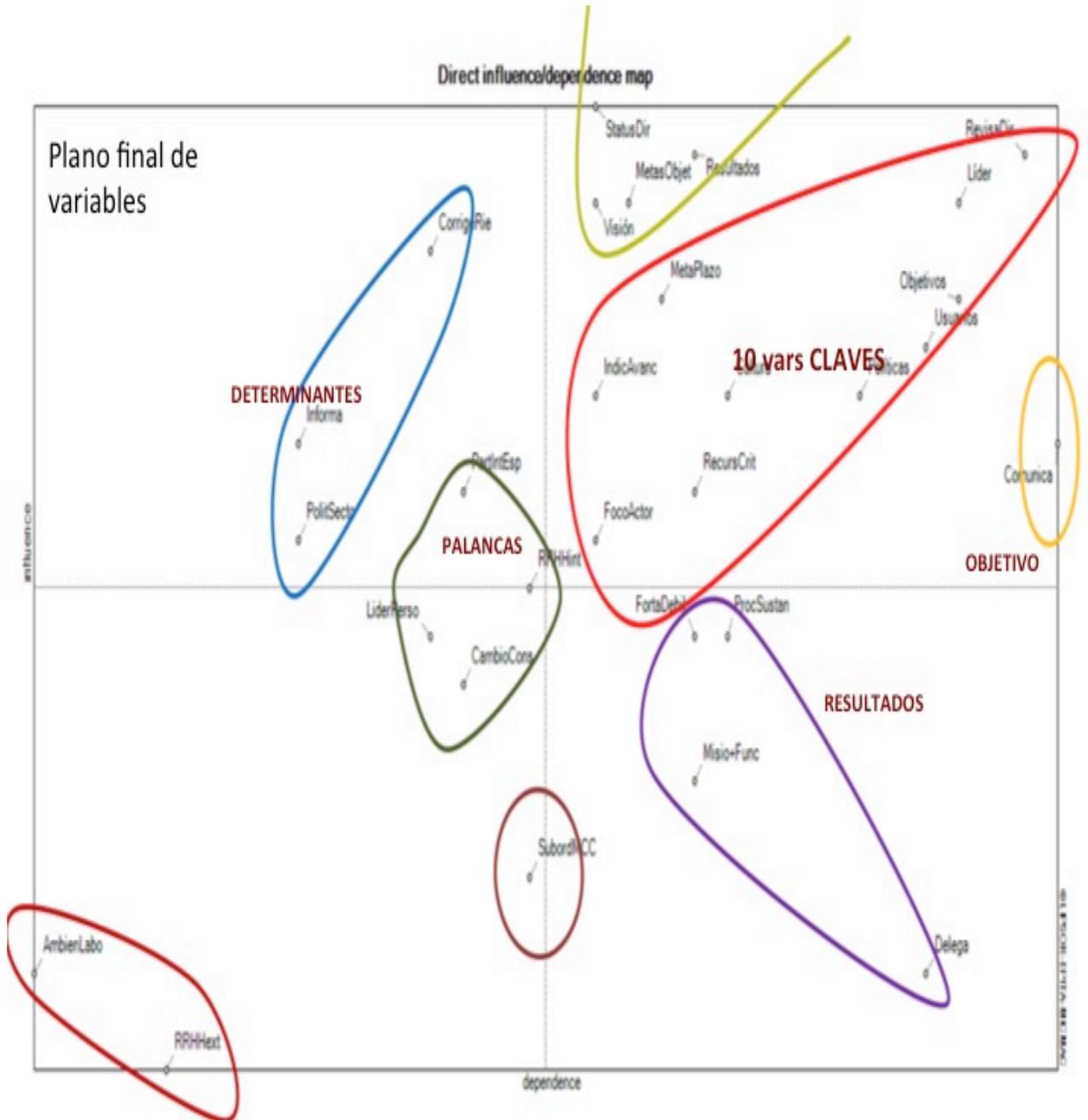
MATRIZ INFLUENCIA-DEPENDENCIA DIRECTA ENTRE VARIABLES REFERENTES		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
1	LIDERAZGO	0	3	3	2	2	3	3	3	2	2	3	2	3	2	2	1	3	3	2	3	3	2	1	3	1	3	2	3	2	
2	POLÍTICAS	3	0	3	3	2	3	2	3	2	3	2	2	3	1	2	2	2	2	2	3	2	2	1	2	2	1	2	2	3	3
3	OBJETIVOS	3	3	0	3	1	3	2	3	2	3	2	1	3	2	2	3	3	3	2	3	3	2	1	2	1	2	2	2	3	2
4	COMUNICA	3	3	3	0	2	2	1	2	2	2	3	2	2	3	2	1	2	3	2	2	2	2	1	3	2	2	2	2	3	3
5	LIDERPERSONA	2	2	2	3	0	3	3	2	2	2	3	1	3	3	2	1	2	2	1	2	1	3	2	2	2	2	2	1	2	2
6	USUARIOS	3	2	2	2	2	0	3	2	2	3	2	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	1	3	3	2	3	2	2	3	1
7	ENTORNOESP	2	2	3	3	3	3	0	2	3	2	2	2	3	3	2	2	2	3	2	1	1	2	3	1	1	2	2	2	2	
8	REC-CRITIC	3	3	3	2	1	1	2	0	1	1	2	1	1	2	3	3	3	3	3	3	2	3	3	1	1	3	3	2	2	
9	POLITSECTO	2	3	2	3	2	2	3	2	0	2	2	2	3	2	2	1	2	3	3	2	3	1	2	2	1	2	2	3	1	
10	CULTURA	2	2	2	3	2	3	1	2	1	0	1	3	3	3	3	2	3	3	2	1	2	3	1	2	3	3	2	3	2	
11	VISIÓN	3	3	2	3	2	2	1	2	1	3	0	3	3	2	1	3	1	3	3	3	3	3	2	3	2	3	3	3	1	
12	SUBOR MCC	3	2	2	2	2	2	1	2	3	2	0	2	2	2	1	1	2	3	3	2	1	1	1	1	1	2	1	3	2	
13	STATUSDIR	2	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	2	0	3	2	3	2	2	2	3	3	2	1	3	2	2	3	2	2	
14	FOCOACTOR	2	2	2	3	3	3	2	1	2	2	3	2	2	0	1	1	3	3	1	1	1	3	2	3	3	2	2	2	3	
15	FORT-DEBIL	2	3	3	2	1	2	1	3	1	2	2	1	1	1	0	3	2	2	2	3	3	3	2	1	1	3	3	3	2	
16	CAMBIOCON	3	3	3	3	2	2	1	2	1	1	2	2	1	1	3	0	2	2	3	2	3	1	1	2	1	2	2	3	3	
17	MISIO+FUNC	3	2	3	3	1	2	1	2	1	3	2	2	3	3	2	1	0	3	2	1	2	3	1	1	2	1	2	2	1	
18	DELEGA	3	2	3	2	1	1	1	2	1	3	2	3	2	2	1	1	3	0	3	2	2	1	1	2	2	1	1	2	1	
19	PROC-SUSTA	2	2	3	3	1	2	1	2	2	2	2	3	1	1	3	3	2	3	0	2	3	1	1	1	1	3	3	3	2	
20	METAPLAZO	2	2	3	3	2	3	2	3	2	2	2	2	2	1	3	2	3	1	3	0	3	2	2	1	2	3	3	3	3	
21	RESULTADOS	3	3	3	3	2	3	2	3	2	2	2	2	1	2	3	3	2	3	3	3	0	3	2	2	1	3	3	2	2	
22	RRHH-INT	2	3	3	3	3	3	2	2	1	2	2	3	1	3	2	1	2	3	1	2	1	0	3	1	3	1	2	3	1	
23	RRHH-EXT	1	1	1	3	2	3	3	3	3	1	1	2	2	2	3	1	2	2	1	1	2	2	0	1	1	1	1	2	1	
24	INFORMA	3	3	3	3	3	2	2	2	2	3	2	3	2	2	2	2	3	3	2	2	2	1	1	0	1	2	2	3	1	
25	AMBLABORAL	2	1	2	2	3	3	2	1	1	2	1	2	2	3	2	1	2	2	1	2	1	3	2	2	0	1	2	1	2	
26	METAS-OBJS	3	2	1	1	2	3	3	3	2	2	3	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	2	1	0	3	3	
27	INDICAVANC	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	1	2	3	3	2	2	3	3	3	2	1	1	1	3	0	3	2	
28	REVIS-DIR	3	3	3	3	1	3	3	3	2	3	3	2	2	2	3	2	2	3	2	2	3	2	2	2	1	3	2	0	3	
29	RIESGOS	3	3	2	2	2	3	2	3	3	3	2	1	2	2	3	3	2	2	3	3	3	2	2	2	1	2	2	3	0	

**Tabla 15. Elaboración propia. Fuente ponderaciones de expertos.**

Nuevamente aplicando valores de tabla 11 al procesador Mic Mac, y visualizando el resultado mediante su proyección en un plano surge la figura 6 del plano que sigue.

Aplicando una vez más la herramienta Mic-Mac sobre el contenido de tabla 15 que pondera las relaciones entre las variables referentes, se obtiene una distribución de posiciones de las variables que puede visualizarse mediante su proyección en un plano, la cual se puede apreciar en la figura 7 que sigue.

**Figura 7. Plano de influencia-dependencia directa entre variables referentes. Determina variables claves**



**Figura 7. Elaboración propia**

Finalmente, de la distribución que se obtiene en el plano de la figura 7 se pueden visualizar las posiciones relativas al grado de influencia-dependencia de las variables referentes entre sí; obtenidas ahora mediante la nueva aplicación de cálculo estructural al conjunto anterior de variables agrupadas por fases (Figuras 4, 5 y 6). Esta operación resulta un refinamiento del cálculo ya que se realiza a partir de un conjunto que fue obtenido también mediante cálculo estructural.

Repasando el proceso, en el inicio se obtuvo de los expertos un conjunto de variables de partida a las que se distribuyó en grupos según la fase de gestión de gobierno que las involucraba. A cada grupo se lo ponderó en matrices y se los procesó con la herramienta de cálculo MicMac para obtener los subconjuntos de variables claves y palancas de cada grupo. La suma de estos conjuntos determinó un nuevo grupo de variables referentes de las cuales ahora, según se muestra en figura 7, como resultado de un nuevo proceso refinado de cálculo, se obtuvo un subconjunto final de variables claves para todo el listado original de variables de gestión.

Se evidencia un conjunto específico de variables a las que se considera claves por su motricidad, según el método explicitado. Es decir que estas variables claves son las de mayor variación del sistema total de variables por tener la mayor capacidad de influir, pero también ser las más dependientes. Como en los casos anteriores son variables cuya dinámica determinará la evolución estratégica del conjunto. Cada movimiento o variación de cualquier variable del sistema irremediablemente afectará a estas variables claves y determinará el curso evolutivo del sistema.

En este sentido, se puede afirmar el rol estratégico que estas variables asumirán en los procesos de gestión, y es en ese sentido que se las identifica, interpreta y considera como claves.

En efecto, se ha alcanzado el objetivo propuesto de identificar selectivamente a las variables con mayor potencial para incidir en el comportamiento sistémico de las acciones de gobierno.

Para explicitar el resultado obtenido, las variables claves determinadas resultan ser las que se muestran en la tabla 16 (nominadas por su etiqueta):

**Tabla 16. Variables claves determinadas**

Lidera
Establece políticas
Define objetivos
Conoce usuarios
Recursos críticos
Conoce cultura
Foco en actores
Ajusta metas y plazos
Asegura indicadores
Revisa riesgo

**Tabla 16. Elaboración propia**

Resulta destacable la capacidad selectiva que el método de cálculo estructural ha permitido, ya que en sucesivos refinamientos se logró identificar el conjunto de 10 variables determinantes de la tabla 16, obtenidas de entre un lote inicial de partida de 63 variables.

En el desarrollo visto se han realizado sucesivas operaciones de análisis estructural mediante la aplicación del método Mic-Mac. De ese modo se han logrado identificar las variables más determinantes en cada paso y como resultado final se han identificado las 10 variables claves finales.

Se verifica así el enunciado del 1er objetivo de esta investigación y del enunciado de la hipótesis 1 que indicó la identificación de variables críticas y claves para cada conjunto posible de variables de los sistemas de gobierno y gestión universitaria.

El resultado de todo el proceso se aprecia en la tabla 17.

**Tabla 17. Proceso de determinación de variables claves**

	Listado de variables de partida	1er cálculo	Listado de variables referentes	2do cálculo	Listado de variables claves
Planificación	29	estructural	16	estructural	10
Ejecución	22	→	9	→	
Evaluación	12		4		
Totales	63		29		

**Tabla 17. Elaboración propia**

## **8.1. Desarrollo Hipótesis 2.**

### **Reconocer los objetivos y lineamientos estratégicos de la gestión de gobierno.**

En esta sección se efectúa la operación de correlacionar por un lado las variables claves determinadas en el apartado anterior, con los retos principales para el buen desempeño de la acción de gobierno universitario por el otro.

Se ha establecido que la condición de mayor motricidad y dinamismo de las variables claves les otorga una criticidad determinante y estratégica para la suerte y evolución del sistema. Esto es que las variaciones sufridas por ellas son las que en mayor medida afectan a la dinámica del sistema.

Anteriormente se ha asumido también que asignarle la calificación de estratégico a un elemento de un sistema implica aceptar su criticidad e importancia respecto del comportamiento que el sistema adoptará previsiblemente en un momento posterior o futuro. Es decir que se asigna el rol de variable estratégica a aquellas que determinen los pasos próximos, en un momento temporal que aunque inmediato aun está por suceder.

Respecto del efecto de temporalidad, la posición que ciertas variables adoptan en el plano de mayor motricidad, facilita su comprensión en términos de un cierto futuro. Es decir que el estado de mayor criticidad que se les asigna a las variables las ubica temporalmente en un futuro posible y permite que se las considere como instancias a ser alcanzadas, lo cual les confiere el carácter de objetivos a lograr.

De todo lo anterior se puede inferir una correlación directa entre la criticidad de variables y los retos estratégicos del sistema.

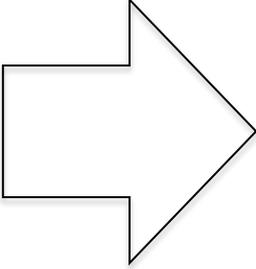
En tal dirección, a los efectos de desarrollar las implicancias de lo que expresa la hipótesis 2, resta asociar al conjunto de variables claves determinadas por la hipótesis 1, cuales sean los objetivos estratégicos que se correspondan con las acciones expresadas en las variables.

En los ejercicios de indagación y reflexión realizados con los expertos, se les solicitó que expresasen retos u objetivos de la acción de gobierno universitario que se pudieren relacionar con todas o cada una de las variables claves determinadas.

Como en la oportunidad anterior, se recurrió a la mirada del grupo de expertos para dilucidar la correlación buscada entre variables claves y objetivos estratégicos. La consigna dada a los expertos fue la de considerar las variables claves de cada fase como un conjunto de sentido, no como elementos individuales, para luego enunciar los objetivos a partir de cada conjunto de sentido. Se permitió así mayor libertad para la elaboración de asociaciones y proposiciones.

La siguiente tabla ilustra las variables claves y su pertenencia al conjunto de sentido de cada fase:

**Tabla 18. Variables claves y su correspondencia a las fases de gestión**

etiqueta	Variables claves	correspondencia con	Fase o conjunto de sentido de la acción
LIDERAZGO	Liderazgo con compromiso del sistema de gobierno y de gestión		PLANIFICACIÓN
POLÍTICAS	Establecimiento de políticas y directrices institucionales		
OBJETIVOS	Definición de objetivos pertinentes, medibles, comunicables y actualizables		
USUARIOS	Conocimiento y comprensión de las necesidades de usuarios y destinatarios directos		
REC-CRITIC	Estrategias basadas en el examen de disponibilidad de recursos críticos		
CULTURA	Conocimiento de la cultura de la Institución		
FOCOACTOR	Enfoque en las personas y actores antes que en los procesos		EJECUCIÓN
METAPLAZO	Ajuste a metas y plazos de procesos, programas y proyectos		EVALUACIÓN
INDICAVANC	Aseguramiento correctivo de procesos, indicadores de avance esperados		
RIESGOS	Establecimiento de directrices para la mejora y la gestión preventiva de riesgos		

**Tabla 18. Elaboración propia**

Como resultado del ejercicio con expertos, se elaboró un breve listado de 11 (once) objetivos correlacionados a las variables claves. Mediante argumentos basados en su experiencia, los expertos introdujeron un elemento adicional generando 11 objetivos a partir de 10 variables claves. Adicionalmente introdujeron un reordenamiento de los objetivos respecto de los conjuntos de sentido de las fases de planificación, ejecución y evaluación. Finalmente, para facilitar su operacionalización se etiquetó a los objetivos.

El resultado se puede apreciar en la tabla siguiente:

**Tabla 19. Objetivos estratégicos ordenados por fases**

Fase	Objetivo estratégico	Etiqueta para el objetivo
PLANIFICAR	1. Establecer políticas y generar cambios culturales	POLÍTICAS
	2. Entender requisitos de usuarios y partes interesadas	CONOCEUSER
	3. Definir lineamientos y prioridades PDI	PLANIFICA
	4. Ejercer liderazgo normativo y motivacional	LIDERA
EJECUTAR	5. Asegurar recursos críticos	RECURSOS
	6. Apoyar actores de procesos sustantivos	RRHH
	7. Sostener y mejorar procesos	PROCESOS
	8. Alcanzar efectividad de logros	LOGROS
EVALUAR	9. Realizar revisiones atendiendo impactos	SEGUIR
	10. Corregir o prevenir según indicadores	AJUSTAR
	11. Implementar cambios	CAMBIAR

**Tabla 19. Elaboración propia**

Del modo descrito se obtuvo un nuevo conjunto de once objetivos estratégicos, emanados por correlación de las variables claves de gestión de gobierno antes determinadas.

Cabe entonces considerar que al haber determinado un conjunto clave de variables de gestión de gobierno, a partir del cual se determinan objetivos estratégicos, será entonces plausible esperar que alrededor de estos objetivos se pueda ordenar una estrategia de gestión de gobierno efectiva. Una estrategia semejante permitiría considerar como punto de partida la mayor relevancia de algunos aspectos variables de la dinámica de la institución o el sistema. Es decir que por el recorrido efectuado hasta aquí se puede asumir que los objetivos que resultan de este desarrollo de la hipótesis 2 conforman retos estratégicos para gobernar organizaciones universitarias con cierta certeza de ajuste a los asuntos de mayor gravitación e incidencia.

### **9.1. Desarrollo hipótesis 3**

En los desarrollos anteriores relativos a las hipótesis 1 y 2 se han determinado elementos claves de la gestión de gobierno universitario; y en consecuencia, a partir de estos elementos se han identificado objetivos estratégicos para la acción de gobierno universitario.

A esta altura resulta oportuno definir con precisión cuales son los actores que intervienen en los procesos de gobierno universitario, quienes poseen condiciones para asumir las variables claves y los objetivos estratégicos indicados.

Conocer los actores que participan directa o indirectamente en la gestión es un paso necesario en la comprensión de la realidad del desempeño de los sistemas de gobierno universitario. Se trata de entender como las actuaciones de los sujetos y los grupos comprometen en diverso grado la efectividad de las medidas de gobierno y facilitan o inhiben la gobernanza del sistema.

Comprender la lógica y los intereses que guían los comportamientos de los actores permitirá comprender la posición que cada grupo de actores adopta frente a los desafíos de gestión a los que se enfrentan.

Por lo anterior se evidencia que la eficacia de las acciones de gobierno sufre al menos tres tipos de condicionantes:

- a) Los condicionantes que quedan determinados por las relaciones de influencia o dependencia entre las diversas variables de gestión de gobierno, lo que lleva a que algunos vectores resulten mas determinantes que otros.
- b) Los condicionantes determinados por la mayor o menor capacidad de acción de los actores frente a cada desafío.
- c) Los condicionantes determinados por las relaciones que adoptan entre sí los actores frente a las realidades y desafíos de la gestión.

De lo anterior, la consideración del punto a) fue asumida al dar tratamiento a la hipótesis 1 en los apartados 7 y subsiguientes de este estudio. Los puntos b) y c) motivaron oportunamente la elaboración de la hipótesis 3, cuya expresión dice: “Los

alineamientos e intereses de los actores condicionan la gestión de gobierno”; y que motiva el cuerpo analítico siguiente.

### **9.2.1. Identificación de los actores del gobierno a nivel institucional**

La primer consideración para identificar a los actores se hará tomando las prescripciones de la legislación vigente, en particular la Ley de Educación Superior 25.421/95 (LES).

En los artículos 52 a 57 de la LES se definen los organismos que conforman el gobierno universitario, y que se explicitan con sus particularidades en los Estatutos de cada Institución.

Una primera distinción entre actores de gobierno está dada por la diferenciación de los órganos colegiados de los unipersonales. Los primeros tienen funciones normativas, de definición de políticas, de control y de evaluación; mientras que los segundos tienen funciones ejecutivas (LES, Art. 52). Existen condiciones de mínima para la conformación de los órganos colegiados en las Universidades estatales nacionales, cuales son la integración con una primer mayoría de representantes docentes, el requisito de un porcentaje mínimo del trayecto curricular transitado por los representantes alumnos, la posibilidad de que puedan estar representados los no docentes, y la exigencia que los representantes de graduados no tengan relación de dependencia con la institución (LES, Art. 53).

Abundando en la integración de organismos colegiados de gobierno, en el caso de los Consejos Superiores (Máximos Cuerpos Colegiados de las Instituciones según la teoría estudiada en el apartado 4.3.1.) se prescribe también que los decanos sean integrantes en calidad de miembros naturales.

Hasta aquí se aprecia un primer nivel de complejidad dado por la condición de proporcionalidad asimétrica de la representación de cada estamento, los condicionantes para la incorporación de alumnos con cierto trayecto cumplido, y de graduados que no posean dependencia laboral; así como la yuxtaposición de las funciones de actores, como los decanos, que operan en un doble rol: son a nivel de unidad académica el máximo directivo unipersonal, pero a su vez integran los órganos

máximos colegiados de gobierno de las instituciones a las que pertenecen sus unidades (ver el tema de doble rol del agente en apartado 4.3.1.).

Cada rol posee una duración predeterminada en sus funciones. Expresable en una cantidad mínima de años de ejercicio, normalmente 3 a 4 (LES, Art. 54). Es decir que los cargos deben renovar su titularidad, o bien cada actor debe revalidar ante cada período la posibilidad de continuidad en aquellos casos en que los estatutos no limitan la posibilidad de reelección.

Tratándose de universidades de gestión pública todos los cargos directivos de interés en este estudio son electivos. Deben ser elegidos por pares de sus respectivos claustros. Los representantes docentes elegidos por docentes, y representantes estudiantiles elegidos por estudiantes (LES, Art. 55).

Adicionalmente todos los actores están sujetos a un control ético disciplinar por medio de tribunales universitarios integrados por profesores eméritos, consultos o regulares con antigüedad, lo que agrega otra modalidad indirecta de control o de limitación de la discrecionalidad de unos actores sobre otros (LES, Art. 57).

La LES también concede la opción de que participen del gobierno de las instituciones otros cuerpos colegiados integrados por representantes de partes interesadas del mundo externo. En general adoptan la figura de Consejos Sociales que deben integrarse con representantes de sectores externos o de partes interesadas del entorno que articulan directa o indirectamente con la Institución (LES, Art. 56). Esta opción que la LES concede facilita la permeabilidad de las instituciones respecto de los intereses de su entorno social.

Es así que los Arts. 52 a 57 de la LES mencionados regulan las diversas modalidades de funciones e integración de los órganos que operan como actores de gobierno de las Universidades cuya naturaleza jurídica es pública estatal.

Por su parte en el caso de las Universidades de naturaleza jurídica privada, la LES concede una mayor flexibilidad para la conformación de sus instancias de gobierno, si bien se mantiene el mismo régimen distintivo de autoridades unipersonales y de cuerpos colectivos colegiados. En efecto, la naturaleza jurídica de las universidades privadas exige la existencia anterior de un sujeto patrocinante, esto es una persona jurídica que funge como entidad propietaria obligada al sostén de la institución. Para la

LES la personería de tal entidad sólo puede darse mediante la forma jurídica de asociación civil o fundación (LES Art. 62), lo que para la legislación del país inhibe taxativamente la posibilidad de generación de lucro. De hecho el carácter excluyente de la finalidad de lucro de las universidades privadas en el país es un dato distintivo de la LES y del sistema universitario nacional respecto de otros sistemas universitarios de la región, en los que sí está permitido el lucro.

Las personas jurídicas que patrocinan a las universidades de naturaleza privada también conforman una instancia decisonal superior en su interior, aunque con alcance limitado, que adopta las formas de Asamblea y Comisión Directiva en las asociaciones civiles, o de Consejo de Administración en las fundaciones, según el Código Civil y Comercial de la Nación, aprobado por la Ley 26.994, en su Art 158, incisos a) y b).

En los casos de Comisión Directiva y Consejo de Administración se verifica una conformación colectiva mínima exigible con roles diferenciados, como ser el de presidente, secretario y tesorero, lo que implica un primer nivel de colegiación en este órgano. Cabe señalar que las funciones de la persona jurídica patrocinante no pueden comprender funciones de dirección académica, sino que se restringen a funciones de sostenimiento, principalmente legal y financiero, de la universidad que patrocinan. Sin embargo, la experiencia indica que en muchos casos existe una fuerte incidencia de estos órganos representativos de la entidad propietaria en las decisiones estratégicas y en el rumbo que la universidad patrocinada adopta para su desarrollo.

Una vez al interior de las propias instituciones universitarias privadas se verifica la misma lógica que en el segmento público en cuanto a la naturaleza y el ordenamiento de los órganos de gestión y gobierno. Es decir se verifican cargos unipersonales como ser rector, secretarios, directores, jefes; y cargos que conforman órganos colegiados como son los Consejos Superiores, Directivos o Consultivos, las Comisiones o Juntas, etc. Cada universidad privada define en sus estatutos la modalidad por la cual elige a los sujetos que ocuparán el rol de autoridades, verificándose tanto modelos electivos por pares, como modelos en los que los Consejos de Administración definen la titularidad, proveen el nombramiento y/o resuelven su designación.

En definitiva, las autoridades universitarias se conforman como actores colectivos de conformación colegiada, o como actores unipersonales. Los órganos que conforman

los actores dan cabida o representan, en diferente grado, a los claustros de docentes, de personal de apoyo, de estudiantes o de graduados. Entre los cuerpos colegiados destacan la Asamblea con la atribución principalísima de definir la norma estatutaria, y los Consejos Superiores que concentran atribuciones normativas en asuntos académicos, de investigación y de extensión. En espejo, aunque restringidos al ámbito de cada unidad académica, operan los Consejos Directivos de Facultad, Instituto o Departamento. Por su parte entre los órganos unipersonales de gobierno, se distribuyen las funciones ejecutivas y administrativas y entre sus figuras destacan las de rector como máximo actor del ejecutivo institucional, y decano o director como ejecutivos de unidades académicas o dependencias subordinadas o menores.

### **9.2.2. Identificación de los actores del gobierno a nivel del sistema universitario**

Al cambiar el nivel del análisis, pasando del estudio de la naturaleza de los actores que operan en los asuntos propios del gobierno de las instituciones, al nivel sistémico de los actores que operan el ordenamiento, la coordinación y el gobierno del sistema universitario como una totalidad; se reconoce la necesidad de identificar tanto el alcance del propio sistema como de comprender las características que adoptan las instancias orgánicas mediante las cuales se coordina y gobierna el mismo.

Tomando como fuente de referencia principal la LES, en su Art. 26 se define la integración del “Sistema Universitario Nacional” por la concurrencia de las universidades nacionales, las universidades provinciales, las universidades privadas y los institutos universitarios estatales o privados reconocidos. El artículo es explícito al enumerar a este conjunto diverso como integrantes plenos del Sistema.

Ahora bien, tal como se ha visto en el apartado 1.2. de este estudio, la cuestión del gobierno y la gobernanza es sensible a los contextos, es decir al alcance y complejidad del territorio de las unidades involucradas. En dicho apartado se consideraron dos tipologías de gobernanza: la una corporativa correspondiente al nivel que aquí denominamos institucional; y la otra global, que aquí tiene su correlato con el nivel de sistema. Por entonces se dijo que los principios de la gobernanza global o de sistema son condiciones para el desarrollo de todo un sector en su conjunto, mientras que la gobernanza corporativa o institucional aparece restringida a las prácticas de gestión que se verifican al interior de las instituciones, cada una de manera individual.

Por lo mismo, la consideración del sistema obliga a entender al conjunto de instituciones como una totalidad de elementos integrados en un ambiente común compartido. También requiere asumir que entre los elementos de un sistema existen necesariamente nexos y conectividades que facilitan la comunidad de intereses y fines del propio sistema. Lo cual en la consideración del sistema universitario se traduce en nuevas instancias de actores cuya función principal es la de coordinar y regular al propio sistema.

La tarea de coordinación se realiza principalmente mediante la formulación de políticas aplicables al conjunto. Esta responsabilidad principal se le atribuye al Ministerio de Educación y a sus instancias ejecutivas unipersonales, pero con la participación obligada de los organismos colegiados de coordinación y consulta, siempre con el límite que impone la autonomía de las instituciones que integran el propio sistema (LES, Art. 70)

Se hace presente aquí nuevamente la distinción entre órganos unipersonales de gobierno del Sistema, a saber: Ministerio de Educación y Secretaría de Políticas Universitarias; y órganos colegiados o pluripersonales, cuales son los mencionados organismos de coordinación y consulta, definidos en el Art 71 de la LES, los que resultan ser: el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

Específicamente en los artículos 70 a 73 de la LES se definen todas las instancias y funciones de gobierno mediante coordinación del sistema universitario, tanto unipersonales como colectivas.

Los actores unipersonales son el Ministerio y su Secretaría de Políticas Universitarias. El ministro tiene sus funciones asignadas en la correspondiente Ley de Ministerios (Ley 22590/92, Art. 23 quáter). Entre las funciones que se le asignan respecto del Sistema Universitario destacan: “Entender en la formulación de políticas generales en materia universitaria, respetando el principio de autonomía consagrado para las instituciones universitarias”; y “Entender en las acciones inherentes a la formulación de un sistema de Evaluación y Acreditación para la Educación Superior, universitaria y no universitaria”. (Ley 22590/92, Art 23 quáter, incisos 12 y 13 respectivamente). También le compete el reconocimiento oficial y validez nacional de los títulos

expedidos por las universidades (LES, Art. 41), y el establecimiento de los patrones y estándares de acreditación (LES, Art. 45).

La rama unipersonal ejecutiva la constituye la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), creada por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 2568/93 de estructura orgánica del Ministerio de Educación. La SPU se constituyó como un actor unipersonal que hace efectivas las políticas ministeriales. Sus funciones específicas son: establecer la política educativa para la educación universitaria y realizar el seguimiento y evaluación del sector. Todo lo cual lo ejecuta mediante acciones de: distribución presupuestaria, otorgamiento de becas, articulación entre niveles, planificación territorial, coordinación de la vinculación universitaria con los sectores sociales y de producción de bienes y servicios, fortalecimiento de la autoevaluación y promoción de movilidad, flexibilidad curricular y reconocimiento interinstitucional de tramos formativos.

Por su parte los actores colegiados de gobierno del sistema ya se ha dicho que son: el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

Si bien en el análisis y verificación de la hipótesis 3, que se realizará más adelante, sobre los actores de gobierno del sistema, se considerará a estos Consejos colegiados como un único gran bloque para destacar su común funcionalidad de coordinación para la generación e instrumentación de políticas, no obstante lo cual cabe realizar aquí una somera distinción entre ellos.

El Consejo de Universidades (CU) es el órgano colegiado con mayor incidencia en la generación de políticas del sistema universitario. Su función principal es definir y proponer políticas y estrategias para el desarrollo universitario, promover la coordinación interinstitucional del sistema, articular con el resto de niveles de educación formal mediante acuerdos con su Consejo Federal, y en general fijar pautas para los diferentes procesos de articulación entre estudios, programas e instituciones. (LES, Art. 72 y Art 8, inc. d). Está integrado a su vez por representantes de los otros cuerpos colegiados del sistema, esto es por el CIN, el CRUP y los CPRES.

Entre los demás cuerpos colegiados de gobierno del sistema destacan el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que nuclea a rectores o presidentes de universidades

estatales, y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) que se integra con los rectores o presidentes de las instituciones privadas. Sus funciones son: coordinar en materia académica, de investigación y de extensión entre las instituciones universitarias respectivas, así como ser órganos consultivos en cuestiones de política universitaria (LES, Art. 73).

Finalmente se verifican los llamados Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior. Efectivamente poseen un rol más de coordinación que de gobierno, pero sus acuerdos poseen influencia en decisiones ejecutivas o normativas. Se distribuyen en 7 grandes regiones o ámbitos territoriales del País. Y su función central es articular actividades de educación superior a nivel regional integrando los subsistemas universitarios de cada región con los subsistemas educativos jurisdiccionales o provinciales (LES, Art. 10 y Art. 71). Los 7 CPRES representantes de regiones son: Metropolitano, Bonaerense, Sur, Cuyo, Centro, Noreste y Noroeste.

A nivel de sistema universitario existen otras dos tipologías de organismos con capacidad de ejercer influencia en la gestión decisora de gobierno: estas son la de agencias de evaluación y la de asociaciones decanales o de facultades o escuelas disciplinares.

Respecto de las agencias de evaluación y acreditación, la LES crea y define a la agencia estatal como Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Además la LES permite la constitución como agencias de evaluación y acreditación a entidades privadas que se constituyan al efecto; si bien en la práctica ningún intento de creación de agencias evaluadoras privadas en el país se sostuvo en el tiempo. Por el contrario, desde su creación la CONEAU se conformó, expandió y consolidó como agencia única y potenció y consolidó una amplísima capacidad política e instrumental de influir y generar efectos decisores en los gobiernos institucionales. Las funciones de CONEAU son: evaluación externa, acreditación de carreras de grado y posgrado, análisis de viabilidad y consistencia de los proyectos de creación de nuevas universidades nacionales o provinciales, y preparación de informes para la autorización provisoria o definitiva de universidades privadas. En general las funciones de evaluación y acreditación, sobre todo esta última, se han consolidado en la práctica como un poderoso factor de influencia sistémico e institucional, toda vez que procesos críticos como la creación o evaluación de instituciones, o la potestad de afectar la

validez nacional de un título cuando no se alcanza su acreditación, resulta un factor de criticidad máxima entre los decisores y autoridades universitarias. CONEAU es también un organismo colegiado integrado por 12 (doce) miembros que representan en diferente proporcionalidad a los Consejos de rectores, al Ministerio y a la Academia Nacional de Educación, y a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso Nacional.

Por su parte, las asociaciones u organizaciones colegiadas que nuclean a facultades, escuelas o decanos de determinadas disciplinas o carreras son entidades jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, cuyos fines y propósitos consisten en establecer principios y objetivos educativos para las distintas Facultades y Escuelas, y contribuir activamente a la planificación de la Educación Superior de la disciplina respectiva. Son una suerte de corporaciones disciplinares autónomas. Operan como organismos colegiados. Si bien su existencia no está prevista en la LES, aun así han demostrado una gran vitalidad y capacidad de incidencia a lo largo de las últimas tres décadas en la determinación de las condiciones y modelos formativos curriculares y de los estándares acreditables de la mayoría de las carreras que se ofrecen en el sistema universitario. Su constitución en general se enmarca en la figura de asociación civil y por ende sus formas de administración y gobierno interpretan los recaudos de la legislación al respecto.

Es un hecho, que pese a no estar previstas por la LES, el Consejo de Universidades, responsable de establecer los estándares de acreditación, considera los producidos y criterios que estas asociaciones generan como insumos principales para definir los acuerdos que son la base de las Resoluciones Ministeriales de acreditación aplicables luego por CONEAU. Es decir que por medio de un proceso dilatado y no lineal, estas asociaciones generan alta incidencia en la gobernanza universitaria; razón por la cual se las considera como un actor de relevancia en este estudio.

Existe aun otra tipología de organismo colectivo sistémico que puede ejercer influencia fuerte, moderada o débil en la gobernanza de un sistema universitario. La constituyen las Redes. La conformación de Redes es un fenómeno masivamente contemporáneo y en creciente expansión que reclama una atención particular. Sin embargo, en razón de su complejidad, diversidad y heterogeneidad, así como por las dificultades de acceso a información calificada, no son consideradas a los fines de este estudio. Se deja para

una investigación posterior, de mayor alcance, el análisis de las Redes como actores sistémicos con incidencia en las acciones de gobierno.

### **9.2.3. Identificación de los actores extrauniversitarios con incidencia en el gobierno**

Por fuera de los alcances de las instituciones universitarias y del propio sistema, existe un sinnúmero de entidades que ejercen altas dosis de influencia en las acciones de gestión y gobierno universitario. Para su denominación se aplicará el concepto de “parte interesada externa”, como una suerte de transliteración del término anglosajón original de “Stakeholder”; mediante el cual la literatura especializada en gestión organizacional denomina a estos actores externos gravitantes en términos de influencia política decisional.

Como definición “parte interesada” hace referencia a una persona u organización privada o pública que tiene interés en una organización dada. Puede ser externa o interna. Cabe esta distinción de parte interesada externa o interna, pues cada actor integrante de una institución es naturalmente una parte interesada en el beneficio que una institución entregue. Pero a los efectos de este estudio las partes internas ya son consideradas en los párrafos anteriores como actores propios sean institucionales o del sistema.

Las partes interesadas externas pueden ser personas físicas o jurídicas. Suele considerarse parte interesada externa de modo genérico a la comunidad y los sectores sociales del entorno inmediato de cada institución, y a la sociedad global como conjunto que se ve afectado, de forma directa o indirecta, por el resultado del accionar del sistema universitario y sus instituciones miembros. En modo más específico una parte interesada externa puede ser indistintamente, y por diversas razones, un gobierno local, un proveedor, un acreedor, un empleador, un colegio profesional, una contraparte, un destinatario, un familiar directo de alumno, una organización científica, un sindicato, un sponsor o donante, una asociación vecinal, una organización social, una empresa, etc., sin que esta enumeración pueda completarse o agotarse. Como se expresa en la literatura especializada una parte interesada es alguien que es afectado, o puede ser afectado, por las actividades de una organización; y por lo tanto debe ser tenido en cuenta en la planificación y gestión de dicha organización (Freeman, 1984).

#### 9.2.4. Cuadro de actores

En los apartados anteriores 9.2.1. a 9.2.3. se han descrito los actores que participan de la actividad de gobierno universitario; sea a nivel institucional, a nivel del sistema o incluso a nivel extrauniversitario.

A efecto de ponderar las capacidades relativas de estos actores cabe realizar un análisis de sus relaciones, entendidas como los vínculos de sus influencias y dependencias mutuas. Esta ponderación permitirá abordar la verificación de la hipótesis 3. A tal efecto, en lo que sigue se presentan los actores considerados hasta aquí, dispuestos en relación de unos a otros mediante una matriz.

En la tabla siguiente se presentan los actores operando una suerte de simplificación categorial para agruparlos según sus tipologías y procediendo a una descripción de los mismos.

**Tabla 20. Actores**

<b>Tabla de actores</b>			
<b>N°</b>	<b>Título largo</b>	<b>Título corto</b>	<b>Descripción</b>
1	Partes interesadas del entorno social y productivo	PartesInt	Entorno de partes interesadas, actores e instituciones del ámbito social organizado, de gobiernos locales, del sector de producción de bienes y servicios. Entidades que interactúan funcional o territorialmente con la Institución.
2	Ministerio de Educación Secretaría de Políticas Universitarias, Direcciones y Coordinaciones Nacionales de ES	GobSPU	Ministro Educación de Nación, Secretario de Políticas Universitarias, Directores Nacionales, Ministros Educación de Nación y de Jurisdicciones integrantes del Consejo Federal de Educación, Hacedores gubernamentales de políticas públicas de Educación Superior. Ámbito de ordenamiento, elaboración de políticas regulación sectorial.
3	Cuerpos colegiados de coordinación del sistema	Coord	Organismos colegiados de coordinación del Sistema: CU, CIN, CRUP, CPRES.
4	Agencia de aseguramiento de la calidad	Agencia	Agencia de evaluación y acreditación. CONEAU.
5	Asociaciones de Decanos disciplinares	AsocDecano	Asociaciones, Uniones y Consejos de Escuelas o Facultades; representadas por Decanos; organizados por disciplinas o carreras; entidades no previstas en LES. Muy activas en variables académicas. Reúnen carreras de UUNN y/o de UUPP.
6	Rectores y Presidentes de Universidad	Rector	Rectores o presidentes de Universidades, con experiencia de al menos un período de ejercicio estatutario. Máxima autoridad

			unipersonal ejecutiva de la Institución
7	Decanos, Directores de Unidades Académicas	Decanos	Decanos y Directores de Unidades Académicas, Todos cargos unipersonales de roles ejecutivos.
8	Docentes profesores y auxiliares	Docentes	Docentes de cualquier categoría (profesores o auxiliares) que participan como miembros de cuerpos colegiados en Consejos Directivos, Superiores o Asambleas. Representantes gremiales.
9	Alumnos	Alumno	Alumnos de grado, participantes como consejeros o representantes estudiantiles a nivel de Consejos Directivos o Superiores, Asambleístas. Autoridades de Centros de Estudiantes.

**Tabla 20. Elaboración propia**

### 9.3. Relaciones entre los actores

Hasta aquí se han presentado y explicitado los actores con participación en las actividades de gobierno universitario. A los efectos de la comprensión de sus relaciones y vínculos, y de simplificar el procesamiento de sus mutuas influencias, se elaboró la tabla 20 inmediata anterior. Se obtuvo así un conjunto de 9 (nueve) actores que son asumidos en este estudio como los actores decisores, partícipes principales de las actividades de gobierno universitario.

Ya se ha dicho que los actores pueden generar variaciones significativas tanto en el desempeño general del sistema como en el de las variables en particular. La consideración de los intereses, proyectos, objetivos, fuerzas y medios que los actores movilizan resulta imprescindible para evaluar las alternativas evolutivas del sistema. Por lo mismo se requiere comprender la capacidad de cada actor, unipersonal o colegiado, tanto para operar sobre las variables y objetivos, como para incidir, neutralizar o modificar las acciones de otros actores individuales o colectivos. De tal modo que, así como se ponderaron matricialmente las relaciones entre variables (ver apartado 7 y subsiguientes), será menester también distribuir la ponderación de las relaciones entre actores en una matriz, donde se cuantifiquen las relaciones de fuerza y condicionamiento que cada actor mantiene con el resto.

Como se dijo anteriormente “cada actor cuenta con medios de acción que le permiten perseguir sus fines mientras irremediablemente influye, en algún grado, sobre los demás actores” (ver párrafo 5.3.3.).

La matriz se construye asignando valores con un procedimiento similar al aplicado a la matriz con la que se expresaron las relaciones entre variables. La valoración se realiza nuevamente mediante consulta con los expertos (ver apartado 6 y subsiguientes).

La relación de cada actor con el resto se valora cuantitativamente mediante una escala numérica que va de 0 a 4, donde el valor mayor 4 expresa el mayor grado de influencia de un actor sobre otro. La significación de la escala ha sido indicada en el apartado 5.3.3. Para simplificarla se asume que el valor 0 indica neutralidad o no influencia; el valor 1 expresa una relación de débil influencia o capacidad de afectación de la acción de otro; el valor 2 indica una relación de fuerza moderada, donde un actor posee capacidad de modificar proyectos de otro; el valor 3 pondera la relación de un actor sobre otro como fuerte; y el valor 4 indica una fuerza de tal intensidad que amenaza la existencia misma del actor que la sufre. La matriz resultante de esta cuantificación de relaciones se denomina “Matriz de Actores x Actores o MAA”.

En síntesis, desde el enfoque aquí asumido, los actores de un sistema son valorados como jugadores capaces de afectar los resultados del sistema. En consecuencia, se contemplan los posibles movimientos de estos jugadores entre los cuales se generan interacciones. Es así que, el análisis de las interrelaciones entre actores busca estimar la correlación de fuerzas que existe entre los mismos, y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a los retos y variables clave determinadas.

#### **9.4. Construcción de la matriz de Actores por Actores**

A los efectos de valorar las relaciones de mutua influencia o dependencia entre los 9 actores identificados, una vez más se apeló a la opinión de los expertos. Se sometió así al conjunto a un ejercicio de ponderación cuantitativa de las relaciones de influencia de cada uno respecto de los demás, aplicando los valores de 0 a 4 referidos arriba. En este caso, insumió más esfuerzo y tiempo de los expertos alcanzar acuerdos valorativos por consenso.

El resultado de tal ponderación se expresó mediante una matriz de doble entrada con contenido cuantitativo. Se facilitó nuevamente la aplicación de la herramienta de cálculo estructural para caracterizar las relaciones entre actores según sea la mayor o menor influencia y/o dependencia que se da entre ellos.

La resultante de la ponderación de los expertos se expresa en la tabla siguiente.

**Tabla 21. Matriz de actores por actores (MAA)**

Matriz MAA de Actores x Actores. Influencia-dependencia directa entre actores									
	Partes Int	Gob SPU	Coord	Agencia	Asoc Decano	Rector	Decanos	Docentes	Alumno
Partes Int	0	1	2	0	2	2	1	1	1
Gob SPU	1	0	3	1	2	3	1	1	1
Coord	2	2	0	2	2	3	1	1	1
Agencia	0	2	2	0	2	2	4	1	1
Asoc Decano	0	1	2	2	0	1	3	1	0
Rector	2	3	2	1	1	0	3	2	3
Decanos	2	1	0	1	4	3	0	3	3
Docentes	1	1	0	0	1	2	2	0	3
Alumno	1	0	0	0	0	1	2	2	0

**Tabla 21. Elaboración propia**

A partir de la matriz MAA, al igual que se hizo con la determinación de las variables claves, se operó un cálculo de tipo estructural. Para ejecutar este cálculo se utilizó el software denominado "MACTOR" (ver apartado 5.3.3.). El MACTOR valora las relaciones de fuerza entre los actores y permite visualizar el conjunto de posiciones relativas que adoptan los actores en términos de influencia o dependencia.

Como resultado del cálculo ejecutado por el MACTOR se pudo trazar una figura en un tablero o plano de dos ejes, de cuyo entrecruzamiento se delimitaron cuatro sectores a los cuales se adscribe la posición relativa que los actores adoptan según la ponderación realizada. Al igual que en el cuadro de influencia directa entre variables (apartado 5.3.1.3.), en el presente cuadro o plano de relaciones entre actores se

registran las posiciones donde los actores se ubican según resulten estar dotados de mayor capacidad de influencia y/o de ser pasibles de ser influídos por sus rasgos de dependencia (ver apartado 5.3.3.).

La lógica de la distribución en el plano se muestra en la figura 3 del apartado 5.3.3. Ese cuadro de la figura 3 mencionada entrega la posición relativa de los actores entre sí con una lógica de distribución en sectores semejante a la verificada para la hipótesis 1, y siguiendo la racionalidad del método expresada en apartado 5.3.3.

Es decir que la distribución depende de la variación de la motricidad, entendida como potencial de desplazamientos de la línea de actuación de un actor, sea por su capacidad de influir a otros o por su dependencia de la influencia de otros. La graficación en el plano que se propone para los actores facilita análogamente ubicar a los más influyentes y a los más dinámicos en los sectores correspondientes del cuadro.

#### 9.4.1. Análisis de las relaciones entre actores

Una vez distribuídas en el plano las relaciones de influencia – dependencia obtenidas de la matriz MAA entre actores de la tabla 21, se obtuvo la figura siguiente:

Figura 8. Relaciones entre actores

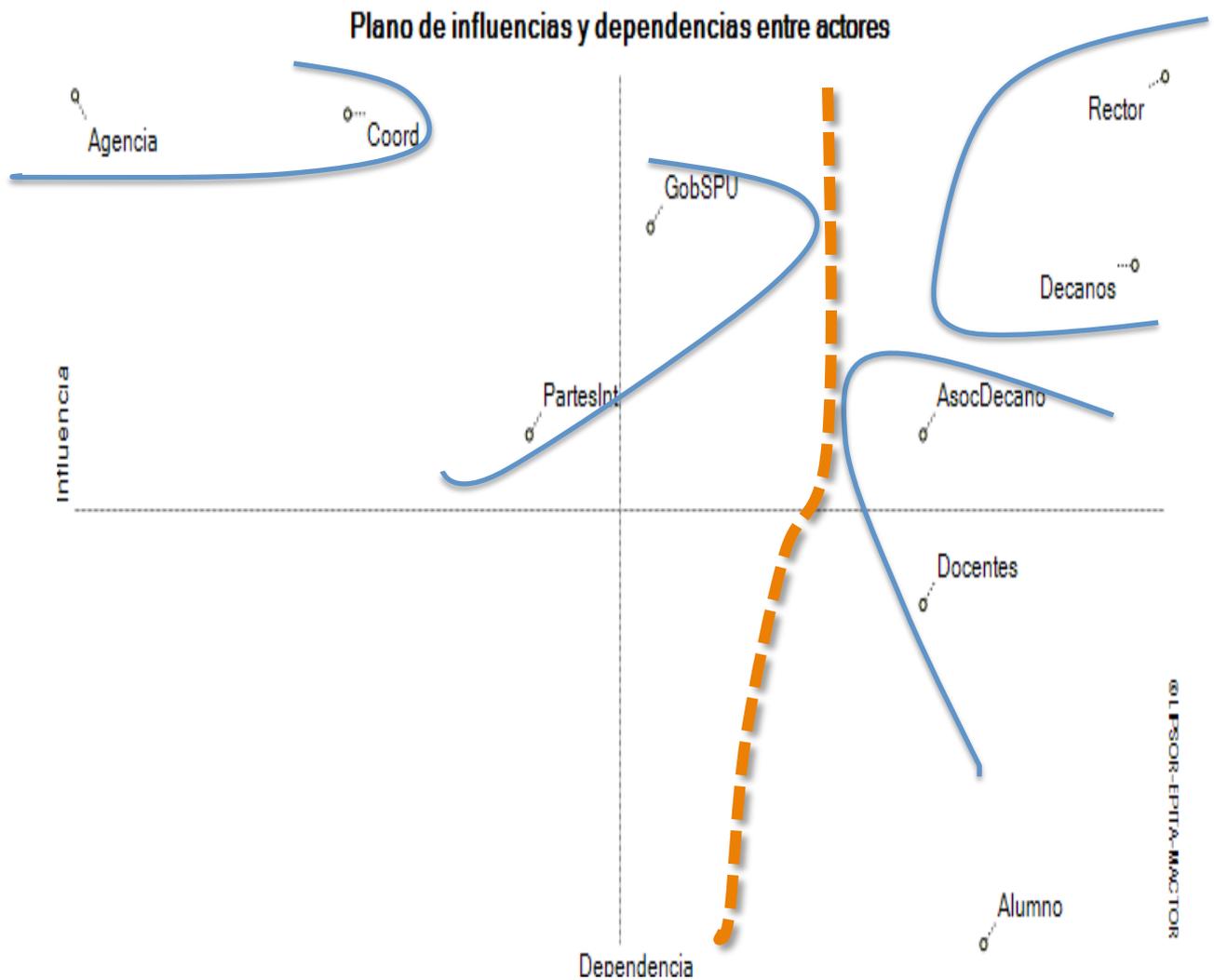


Figura 8. Elaboración propia

Mediante la observación del plano que surge de la figura 8 se pueden apreciar las siguientes disposiciones que resultan del procesamiento de la matriz MAA:

En términos de influencia, considerando su ubicación en el plano, los actores ubicados en el sector superior son más influyentes que los del sector inferior.

Se evidencian algunos resultados esperables. Como en la mitad inferior del plano sólo se encuentran Docentes y Alumnos, se evidencia que son los actores con menor capacidad de incidencia tanto a nivel institucional como sistémico. Docentes y alumnos interactúan entre sí en el ámbito áulico y conforman la base operativa de la pirámide organizacional universitaria. Los Docentes en particular gozan de espacios de autonomía en la actividad de enseñanza constituyendo una burocracia profesional en los términos de Mintzberg (2000), pero tanto docentes como alumnos no poseen mecanismos directos para influir en decisiones de gobierno y gestión, salvo las modalidades representativas mediante las cuales integran consejos o cuerpos colegiados.

Por el contrario, el resto de actores considerados, tanto los institucionales (rector y decanos), como los del sistema (gobierno, cuerpos de coordinación, agencia, asociaciones decanales y partes interesadas del entorno) quedan ubicados en la mitad superior del plano; lo cual indica que todos, en distinto grado y bajo diferentes circunstancias, tienen capacidad de influir decididamente sobre otros actores.

En términos de dependencia, los actores que se ubican en la mitad izquierda (agencia, organismos de coordinación y partes interesadas) resultan gozar de mayor autonomía que el resto, o sea son quienes menor dependencia evidencian en las interacciones entre actores graficadas. El resto de actores que se ubican en la mitad derecha resultan estar más afectados, ser más dependientes en sus interacciones y decisiones, o sea que su voluntad y capacidad decisora en la gestión de gobierno tiene mas condicionantes.

Si se lleva el análisis a cada una de las tipologías de actores en forma individual se obtiene una descriptiva de las interacciones entre los actores tal como la que se intenta expresar en la tabla siguiente.

**Tabla 22. Actores por actores.**

**Tabla de resultados actores por actores**

<b>N°</b>	<b>Actor</b>	<b>Descripción</b>
1	<p><b>PartesInt</b> Partes interesadas del entorno social y productivo</p>	<p>Su ubicación en el plano se da en el sector superior, pero cercano al medio o zona de transición hacia la dependencia.</p> <p>Juegan un rol influyente de carácter moderado, que opera como palanca o factor de peso a considerar, pero que pocas veces actúa como un factor con capacidad de influencia directa, sino que lo hace a través de mediaciones.</p> <p>Su poder de incidir sobre otros es amplio pero difuso. Se expresa a través de mecanismos indirectos.</p> <p>La mayor influencia se opera del modo en que cualquier entorno condiciona al sistema que contiene. En algunos casos, la incidencia se organiza estatutariamente mediante la incorporación de Consejos Sociales que expresan la voz de los sectores sociales y productivos al interior de los procesos de gestión y gobierno universitarios.</p> <p>Se puede calificar su influencia como de fuerza intermedia.</p> <p>Su cercanía al centro de los cuadrantes lo caracteriza como un actor que apalanca la actuación de otros, sea en modo directo mediante demandas o requerimientos a las instituciones, o bien por el grado de aceptación que expresa respecto de iniciativas surgidas desde el ámbito académico.</p>
2	<p><b>GobSPU</b> Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Direcciones y Coordinaciones Nacionales de ES</p>	<p>Su ubicación en el plano se da en el sector superior, pero cercano al medio ya en la zona marcada como de dependencia.</p> <p>Este actor juega un rol de alta influencia sobre el sistema y sus instituciones, pero a su vez es dependiente de ellos en algún grado.</p> <p>Su influencia se ejerce de modo directo e indirecto. En el primer caso porque tiene la capacidad, regulada por la LES, de definir y resolver las políticas y procedimientos de promoción y control sobre los procesos centrales de la gestión universitaria. En el segundo caso porque instala culturas de gestión y control al interior mismo del sistema y las instituciones que llevan a la auto regulación y la asimilación, aun a pesar de ciertos márgenes de la autonomía.</p> <p>En rigor este actor gubernamental expresa la función reguladora del Estado, es decir que asume las directrices de política pública que el Poder Ejecutivo y el Estado</p>

		<p>Nacional determinan, y en ese marco, define rangos de actuación, ejerce control de los procesos, y posee poder de sanción ante los desvíos. Mediante estos mecanismos sustenta un alto grado de influencia sobre el resto de actores.</p> <p>Pero a la vez es dependiente, en grado menor, de otros actores que lo influyen directa o indirectamente. En particular recibe influencia de los Cuerpos Colegiados de Coordinación que inciden de múltiples maneras sobre las políticas públicas de ES. Por ej. las negociaciones que debe sostener con el CIN y el CRUP son de distinta naturaleza, pero condicionan muchas de sus decisiones. También la prescripción del Art 43 LES es un ejemplo específico de la dependencia relativa de la SPU y del Ministerio. Es así que hay dependencia respecto del CU que debe elaborar y prestar acuerdo a las resoluciones ministeriales con alcance a dicho artículo. También tiene grados de dependencia respecto de la Agencia, en la medida que a partir de los procesos de aseguramiento de calidad condiciona las estrategias institucionales y genera consecuencias en la relación de la SPU con las carreras o instituciones afectadas.</p> <p>En definitiva, al tener el doble carácter de influyente y dependiente, a este actor se lo considera como un actor motriz, es decir que tanto moviliza como es movilizado en términos de la evolución de las constelaciones de variables puestas en juego en los procesos de gestión y gobierno, y de las relaciones entre los actores entre sí, y con dichas variables.</p>
3	<p><b>Coord</b> Cuerpos colegiados de coordinación del sistema</p>	<p>Su ubicación en el plano se da en el sector superior alejado de la zona de dependencia.</p> <p>Por lo tanto los cuerpos colegiados de coordinación aparecen ubicados en el plano en una posición de alta influencia e independencia.</p> <p>Cabe considerar que estos cuerpos están integrados casi en su totalidad por los rectores de todas las instituciones del Sistema Universitario (CIN y CRUP en forma exclusiva. CU y CPRES están integrados masivamente por rectores con más la representación minoritaria de las jurisdicciones provinciales). No obstante su influencia está dada por la función que detentan como colectivos de elaboración de políticas y de articulación y coordinación de acciones, y no por la capacidad individual de sus miembros rectores.</p> <p>Están alejados del sector de dependencia, lo cual los determina como influyentes estables, es decir con menor movilidad que otros.</p>

4	<p><b>Agencia</b> Agencia de aseguramiento de la calidad</p>	<p>Su ubicación en el plano se da en el sector superior, en el extremo izquierdo. Es decir que este actor es muy influyente y nada dependiente, según muestra la representación gráfica de la matriz de actores surgida de la opinión de los expertos.</p> <p>La Agencia aparece entonces como el factor más influyente de entre los actores definidos. Se ubica en una posición distante, ajena a la mayoría de las interacciones, pero con una capacidad de incidencia muy alta sobre el resto de actores y consecuentemente sobre la evolución del sistema.</p> <p>Cabe mencionar que las normativas que dan vida y regulan la función y las actividades de la Agencia, le imponen mayores restricciones que la que puede inferirse del plano. No obstante, en la mirada de los expertos consultados, las opiniones construidas después de veinte años de actuación de la agencia en el país, le asignaron a las prácticas implementadas por la Agencia, un poder de incidencia aun mayor que el que surge de las normas vigentes.</p>
5	<p><b>AsocDecano</b> Asociaciones de Decanos disciplinares</p>	<p>Su ubicación en el plano se da en el sector superior en una posición de influencia moderada, pero también en una posición cercana al extremo de mayor dependencia. Este particular actor colectivo es múltiple en varios sentidos. Sin ser exhaustivos se puede decir que hay una asociación por cada disciplina profesional que genera una titulación de grado universitaria. En general nuclean a decanos o directivos de las unidades académicas que despliegan esas ofertas de carreras. Pese a que no constituyen un espacio previsto o regulado en la LES, a los efectos del gobierno universitario las asociaciones disciplinares de facultades o decanos juegan un rol muy motiviz. Por un lado son influyentes, sobre todo a la hora de determinar los estándares y proveer insumos para la elaboración de políticas por parte de los órganos de coordinación, así como para generar incidencia transversal en sus segmentos institucionales. Por otro lado, y en sentido inverso, son muy dependientes ya que terminan siendo ejecutores condicionados por las mismas políticas que ayudan a definir. Sus actuaciones modelan indirectamente el gobierno universitario marcando tendencia en tanto colectivo por un lado, y asumiendo las mismas por otro lado como individuos con liderazgo en sus Unidades Académicas y como colectivo que reacciona ante los cambios a los que las tendencias llevan.</p>

6	<b>Rector</b> Rectores y Presidentes de Universidad	<p>Su ubicación en el plano se da en el límite superior, en una posición alta de gran influencia, pero también en el extremo derecho de máxima dependencia.</p> <p>El rector es uno de los actores clave en el sentido de presentar, luego del cálculo estructural, una de las posiciones de mayor motricidad. Su ubicación casi extrema se da tanto en capacidad de influir a otros como en ser sujeto dependiente de otros. Es decir que sus determinaciones modifican las líneas de actuación de otros, pero a su vez sus lineamientos están sujetas a determinantes que generan otros.</p> <p>El rector tiene alta influencia mediante sus decisiones y acciones, pero es un sujeto de acción muy condicionado por fuerzas y sectores tanto externos como internos.</p>
7	<b>Decanos</b> Decanos, Directores de Unidades Académicas	<p>Su ubicación en el plano se da en el sector superior con capacidad de influencia, pero también muy cercano al extremo de mayor dependencia.</p> <p>Los decanos y directivos a nivel de unidades académicas también son muy motrices. Influyen fuertemente en el ámbito más acotado de las unidades académicas que presiden; pero son fuertemente dependientes de las jerarquías unipersonales y colegiadas, institucionales y sistémicas que los condicionan de diversos modos. Al igual que el rector, del decano se puede decir que tiene alta influencia mediante sus decisiones y acciones en la geografía de la unidad que dirigen, pero es un sujeto de acción muy condicionado por fuerzas y sectores tanto externos como internos.</p>
8	<b>Docentes</b> Docentes profesores y auxiliares	<p>Su ubicación en el plano se da en el sector inferior, pero aun cercano a la línea media del plano, indicando cierta capacidad moderada o débil de influir. A su vez operan en el sector derecho con grado considerable de dependencia.</p> <p>Los Docentes son actores sustantivos de la función universitaria mas desarrollada y extendida cual es la enseñanza y formación. En su ámbito restringido (aula, cátedra, proyecto, departamento) suele tener una importancia y jerarquía indiscutida. Pero precisamente este ámbito es restringido y limitado en su alcance en relación a las actividades de gobierno. Los Docentes inciden en el gobierno de modo indirecto a través de sus representantes. Pero son dependientes en alto grado de las decisiones de gobierno que toman los demás actores por fuera del ámbito áulico o cátedra.</p>
9	<b>Alumno</b> Alumnos	<p>Su ubicación en el plano se da en el sector inferior con muy escasa capacidad de influir de modo directo, y en la mitad derecha con grado alto de dependencia.</p>

	<p>El actor Alumno se ubica en el lugar más rezagado en términos de influencia, ya que su capacidad de influir se verifica en tanto colectivo gremial (en los centros de estudiantes) o por medio de representantes en cuerpos colegiados de universidades públicas, con casi nula representación en universidades privadas.</p> <p>Son un colectivo genéricamente consciente de posiciones políticas y suelen ejercer prácticas alternativas para incidir. Un buen ejemplo de estas prácticas son las movilizaciones. Sin embargo tales prácticas no son legitimables normativamente en los procesos de gobierno por lo cual resultan de muy difícil ponderación y por tanto no se consideran en este estudio.</p> <p>En términos de dependencia su posición es muy alta. Sus actuaciones están en general enmarcadas en procesos educativos y curriculares de los que reciben los beneficios pero solo ocasionalmente participan en sus definiciones.</p>
--	---

**Tabla 22. Elaboración propia**

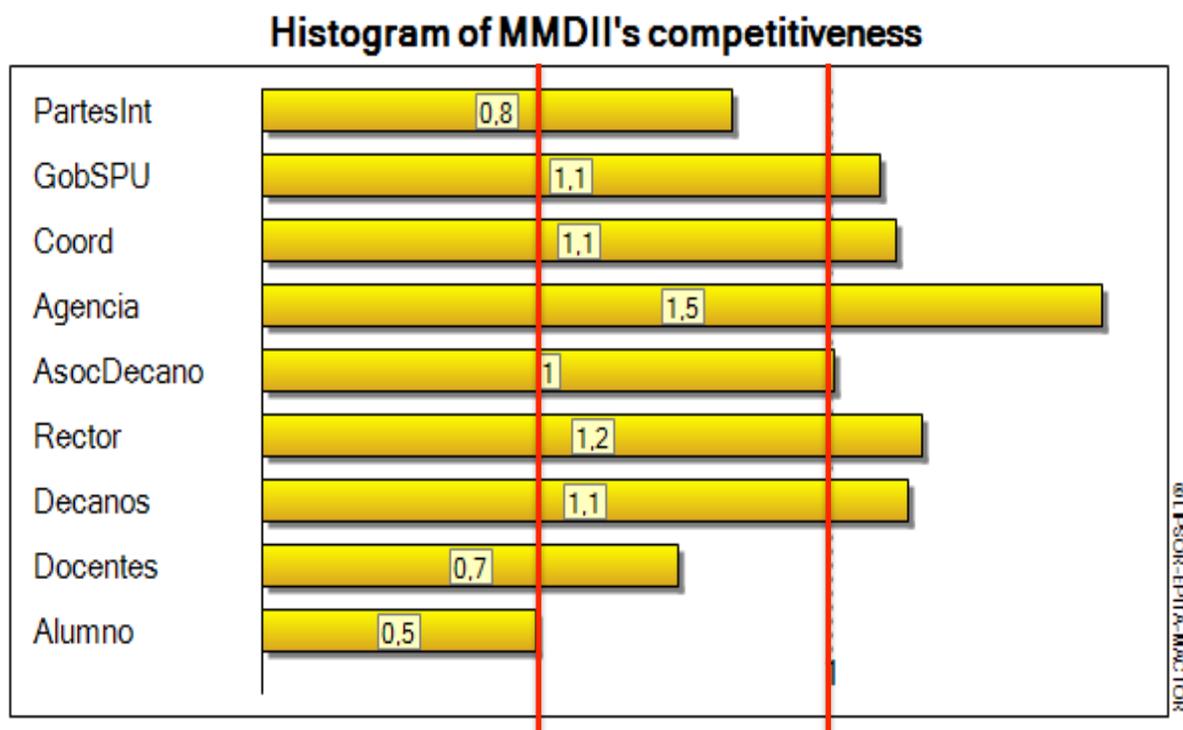
#### **9.4.2. Competencias de los actores**

Todo lo expuesto en la tabla anterior se puede visualizar de otro modo, en términos de las competencias de los actores para llevar adelante sus propósitos y metas. Es decir, observando la relación de fuerzas que surge del análisis efectuado, para mostrar la rivalidad o competitividad entre los actores para arribar a un fin determinado con mayor eficacia que otros. Se puede evidenciar una relación de las fuerzas o del deseo de obtener sus metas devenido en capacidad de los actores respecto de los otros. Esta relación evidencia una suerte de fortaleza relativa de cada actor en el conjunto para sostener acciones conducentes a sus objetivos.

En la figura 9 siguiente se muestra una gráfica tipo histograma, que permite visualizar esa fortaleza relativa de cada actor respecto del conjunto. Esta fuerza está asociada a los grados de influencia que cada actor demostró mediante la operación de cálculo efectuada. La mayor fortaleza se correlaciona con la mayor capacidad de influencia, y en sentido inverso, la menor fortaleza está en relación a la mayor dependencia.

**Figura 9. Relaciones de fuerza de los actores**

Gráfico de relaciones de fuerza y competitividad de los actores para alcanzar sus logros



**Figura 9. Elaboración propia. Fuente MACTOR.**

Se observa en la Figura 9 que la posición de máxima fuerza la detenta la Agencia. Es decir que a juicio de los expertos, quienes son proveedores de los juicios en base a los cuales se ha ponderado y obtenido este resultado, la Agencia ha desarrollado la posición más dominante en términos de influencia y determinación de la performance de gobierno universitario. En el extremo opuesto, los alumnos detentan la posición de mínima capacidad, es decir que pese a que en el país constituyen una fuerza singular que participa de las decisiones en los cuerpos colegiados y consecuentemente cogobierna, no obstante, en términos relativos, su capacidad de influir es la menor de entre el conjunto de los actores.

Cabe recordar que en los apartados 3.7. y 3.8. de este estudio se expusieron los objetivos de la investigación y sus hipótesis. En tales términos, se indicó el objetivo de

“comprender los comportamientos de los actores internos y externos, en especial con responsabilidades directivas, según sea la complejidad de los intereses que persiguen” y de ello devino la hipótesis 3 que indica: “Los alineamientos e intereses de los actores condicionan la gestión de gobierno”.

En ese sentido, para verificar la hipótesis y alcanzar la comprensión que enuncia el objetivo, resulta de interés los resultados que exponen las figuras 8 y 9, así como el análisis de influencia y dependencia de cada actor expresado en la tabla 22.

En primer lugar de capacidad de influir está la Agencia. Se destaca con al menos un 20% de mayor capacidad respecto del actor que le sigue en fortaleza que es el rector.

En el segundo segmento de actores influyentes se observan dos de ellos con alcance al sistema universitario: Gobierno y Cuerpos de Coordinación; y dos de actuación a nivel institucional: rector y decanos. Entre ellos hay cierta paridad ya que es alta su capacidad de influencia en sus respectivos ámbitos de actuación. Cabe mencionar que entre estos actores existe una cierta paridad dada por la movilidad e intercambio de roles que la práctica muestra. Es así que los decanos suelen constituir el mercado directivo (Jensen y Meckling, 1976) del que suelen surgir los rectores, a su vez los rectores pugnan por asumir representación en los cuerpos colegiados o colectivos de coordinación, y finalmente las más de las veces, de entre estos actores surgen los funcionarios jerárquicos de gobierno. Cabe mencionar que estos actores poseen rangos y funciones de gobierno definidos en la LES.

El siguiente escalón lo detentan tres actores muy diversos entre sí: las partes interesadas, las asociaciones de decanos y los docentes. Cada uno de ellos, en sus ámbitos poseen capacidad acotada para influir. Normalmente sus capacidades están mediadas por mecanismos indirectos o de consulta más que de elaboración y ejecución de políticas. Nuevamente cabe destacar que las partes interesadas y las asociaciones de decanos no son actores con funciones de gobierno o rangos definidos en la LES.

Finalmente, con el menor nivel de influencia están los estudiantes tal como se expuso más arriba. Asimismo, los docentes y alumnos no poseen asignación de función de gobierno en la LES.

Hasta aquí en esta sección se han revisado las relaciones verificables entre los actores identificados. Se ha analizado parte del juego de influencia-dependencia que se da entre los actores, considerando aspectos tales como la confrontación de sus intenciones y proyectos, la valoración de sus fuerzas y el uso de medios de acción disponibles; todo en el marco de las actuaciones que los actores realizan relativas a las variables clave de gobierno que surgieron del análisis estructural en apartados 7 y subsiguientes.

Dado lo anterior se puede considerar como relevadas las condiciones de efectividad de la hipótesis 3, según la cual del resultado de las interacciones, alineamientos e intereses puestos en juego por los actores, surgen condicionamientos directos e indirectos que afectan la gestión de gobierno.

## **10. Desarrollo hipótesis 4**

En el apartado 5.3.4. se plantea la cuarta y última hipótesis en la que se desagrega este estudio. La misma expresa: “La posición de los actores con respecto a los objetivos estratégicos determina el grado de gobernanza de un sistema o institución”.

En el recorrido metodológico y argumental ya realizado se han identificado primero las variables clave del gobierno universitario (hipótesis 1, apartado 7), luego los retos y objetivos estratégicos que se infieren de ellas (hipótesis 2, apartado 8), y finalmente hasta aquí las interacciones entre los actores que potencian o inhiben el logro de los objetivos de tales en las acciones de gestión y gobierno (hipótesis 3, apartado 9).

En lo que sigue, para explorar la hipótesis 4, se requiere indagar en la posición que previsible y justamente adoptarán los actores respecto de los objetivos estratégicos del sistema, para consecuentemente determinar grados posibles de gobernanza del sistema. Es un esfuerzo de determinación y descripción de la actitud probable de cada actor respecto de cada objetivo.

Esta indagación permite inferir razonablemente la posición que cada actor estaría inclinado a adoptar frente a cada objetivo. De ese modo se pueden identificar las alianzas posibles entre actores favorables para cada objetivo, así como las configuraciones de actores con voluntad de resistencia frente al mismo desafío. Tales alianzas favorables, así como tales dispositivos de resistencia, serán una suerte de llave maestra en la construcción de estrategias de gobernanza para la gestión de gobierno.

Ahora bien, tal como se expresó en el mencionado apartado 5.3.4., esta identificación exige contraponer a cada actor frente a cada objetivo estratégico y valorar sus posiciones. Es así que se requiere el diseño de un nuevo campo de relaciones entre actores y objetivos. Lo cual se resuelve, acorde a la metodología adoptada, mediante una nueva matriz en la que se correlacionen las intenciones de los actores respecto de los objetivos estratégicos.

Una matriz de tal naturaleza recibe el nombre de MAO (Matriz de Actores por Objetivos). El resultado de aplicar nuevamente el cálculo estructural a esta matriz, se ha visto, será un mapa o figura donde se visibilicen por proximidad las potenciales alianzas entre actores que favorezcan ciertos objetivos, así como los potenciales

conflictos en los que se verifiquen posiciones de actores reactivos o resistentes ante esos u otros objetivos.

Una vez obtenido el mapa, se podrá apreciar como la alternancia y los equilibrios de alianzas alrededor de consensos estratégicos, versus las posiciones antagónicas, los conflictos y las resistencias ante los mismos; determina la constelación de estrategias adoptables a favor de progresivos grados de gobernanza, tanto a nivel del sistema como de las instituciones.

En la verificación que se desarrolla en este apartado se consideran como potenciales alianzas de signo positivo a todas las posiciones favorables de los actores respecto de cada objetivo. En el mismo sentido se asignará la cualidad de relaciones conflictivas a todas las posiciones de signo negativo, divergentes o antagónicas de actores frente a cada uno de los objetivos.

Una vez más se recurrió a la opinión de expertos y a sus determinaciones de valor. Los valores y determinaciones definidas permitieron componer una nueva matriz que se resolvió mediante el software aplicativo "MACTOR", tal como ya se explicitó en el apartado 5.3.4.

El ejercicio permitió identificar las preferencias que adoptan los actores respecto de los objetivos estratégicos del sistema. O sea que a cada reto estratégico se le asignó una entidad respecto de la cual los actores, o bien adoptan posiciones favorables como aliados manifestando potenciales alianzas, o bien se posicionan como adversarios y manifiestan conflictividad potencial.

En síntesis se ponderó cuantitativamente la relación de actores frente a objetivos y asimismo se consideraron objetivos frente a actores, en términos de verificar las configuraciones que faciliten gobernanza según indica la hipótesis 4.

Consecuentemente la escala aplicable a esta nueva matriz se estructura mediante valores neutros, positivos y negativos. El signo de positivo (+) o de negativo (-) expresa si el actor es favorable u opuesto al objetivo. Las valoraciones son:

Valoración neutra (Valor 0) cuando no hay relación entre el actor y el objetivo. Al actor le resulta indistinto el objetivo, y este no modifica ni genera consecuencias sobre los intereses del actor.

Valoraciones positivas (+) que cuantifican las actuaciones del actor a favor de los objetivos; con valor +1 cuando el objetivo es indispensable para los procesos operativos que desarrolla el actor, es decir afecta las actividades pero no altera los intereses centrales o sustantivos del actor.; con valor +2 cuando el objetivo es vital para el éxito de los proyectos sustantivos del actor; con valor +3 cuando el objetivo es indispensable para el cumplimiento de la misión del actor; y con valor +4 cuando el objetivo es indispensable para la existencia misma del actor. Del mismo modo las valoraciones negativas (-) que cuantifican las actuaciones del actor como oponente respecto de los objetivos; con valoración de -1 si el objetivo es contrario a los procesos operativos asignados al actor; con valor -2 si el objetivo pone en riesgo el éxito de los proyectos sustantivos del actor; con valor -3 si el objetivo es contrario al cumplimiento de la misión del actor; y con valor -4 cuando el objetivo pone en riesgo la existencia misma del actor.

#### **10.1. Correlación global de fuerzas de los actores por objetivos**

Una vez consultados los expertos para que asignen las valoraciones indicadas, resultó la siguiente distribución que se muestra en la matriz de tabla 23.

**Tabla 23. Matriz de actores por objetivos MAO**

		OBJETIVOS										
		Políticas	ConoceUser	Planifica	Liderar	Recursos	RRHH	Procesos	Logros	Seguir	Ajustar	Cambiar
ACTORES	PartesInt	0	3	-2	-1	-1	-1	0	2	2	1	2
	GobSPU	4	-1	3	3	-2	2	-1	3	3	3	2
	Coord	3	-1	-2	3	1	1	-1	1	-1	-1	-1
	Agencia	-3	0	2	-2	2	2	2	3	1	2	2
	AsocDecano	-1	1	2	-3	2	1	3	1	-1	-1	1
	Rector	3	1	1	4	2	1	-1	2	2	2	1
	Decanos	-1	1	2	-3	2	3	3	2	1	2	-2
	Docentes	-3	2	1	-2	2	4	2	1	-2	1	-2
	Alumno	3	4	1	-2	3	3	2	3	1	2	3
TOTALES:												
	acuerdos positivos (+)	13	12	12	10	14	17	12	18	10	13	11
	desacuerdos negativos (-)	-8	-2	-4	-13	-3	-1	-3	0	-4	-2	-5
	balance	5	10	8	-3	11	16	9	18	6	11	6

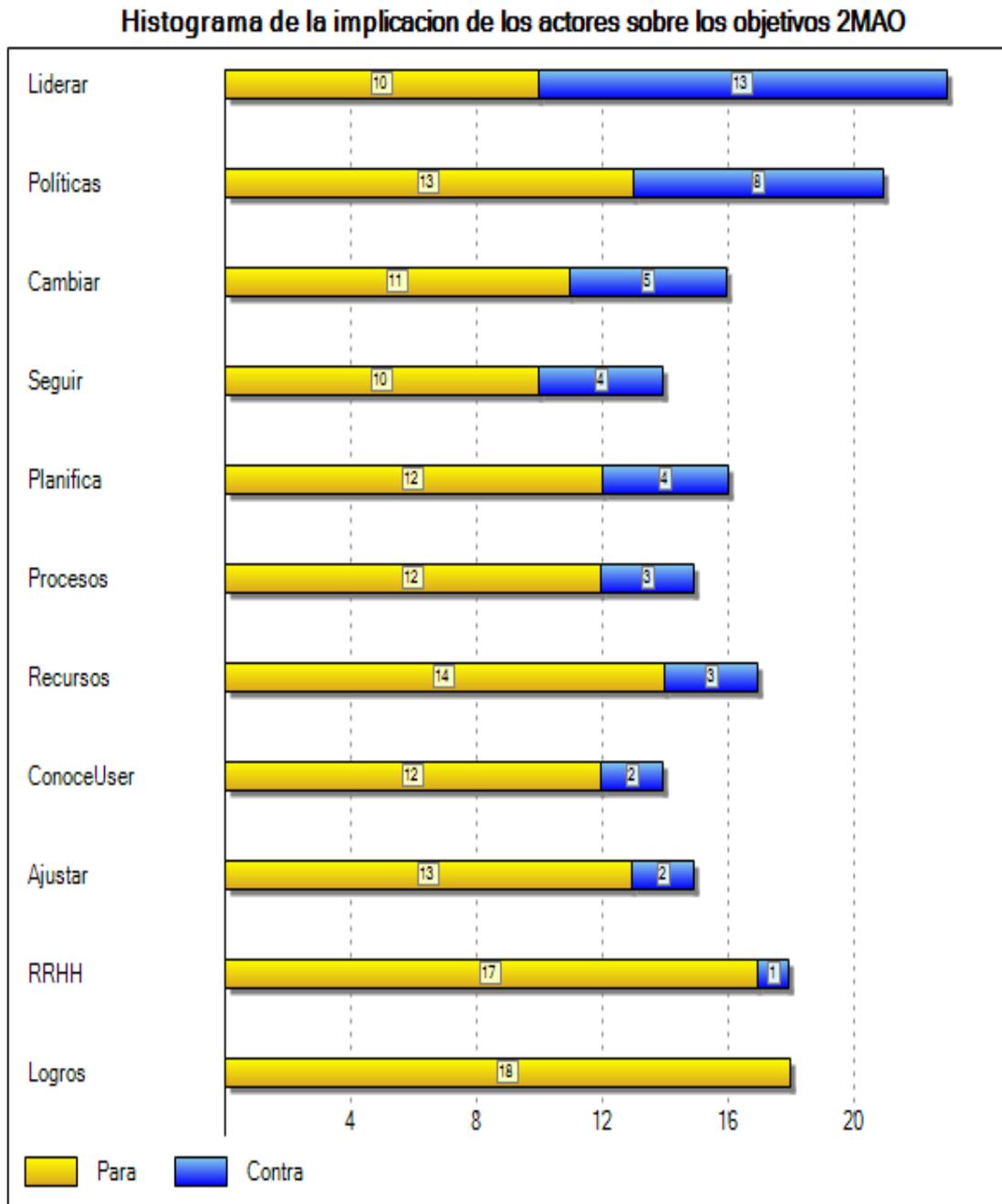
**Tabla 23. Elaboración propia**

El procesamiento de la matriz de tabla 23 que permitió inferir las posiciones y actitudes adoptables por los actores frente a cada desafío. Es decir que se pudo establecer una suerte de ecuación o balance de los actores que potencialmente darán apoyo o serán adversarios frente a cada uno de los desafíos y objetivos determinados.

En el balance, que se evidencia en la sumatoria de las posiciones favorables y las posiciones opuestas, se puede inferir el grado de aceptación que cada objetivo despierta y consecuentemente la potencialidad de apoyos que el objetivo, si es asumido como meta estratégica de gestión, podría obtener.

En el histograma de la figura 10 se visualiza la relación de apoyos versus oposiciones que cada objetivo estratégico registra según la valoración hecha por los expertos.

**Figura 10. Histograma de actores favorables y desfavorables por cada objetivo**



**Figura 10. Elaboración propia**

En efecto, en la figura 10 se pueden apreciar barras horizontales compuestas de valores a favor y valores en contra para cada objetivo estratégico. Los valores surgen del balance de las ponderaciones realizadas para la matriz anterior de tabla 23.

La primer y más evidente observación es que para el objetivo de liderazgo, cuya etiqueta es “Lidera”, representado en la barra superior del histograma; objetivo que implica el ejercicio de un liderazgo efectivo por parte de la autoridad de gobierno, se registra una relación de fuerzas resistentes mayor (valor 13) respecto de las fuerzas adherentes (valor 10). Esta relación se interpreta como un desbalance negativo, por preponderancia de opositores y adversarios frente al líder directivo. Esta relación indica que el ejercicio del liderazgo directivo tiene una aceptación valorativa condicionada por una mayoría que se opone o limita la capacidad de acción de esa función directiva.

En el extremo inferior del histograma o grafo, para el objetivo de alcanzar con efectividad los “logros” de la gestión, se observa en cambio una relación de aceptación unánime de todos los actores (valor 18), sin registros de posiciones adversas (valor 0). Es decir que a los efectos de lograr efectividad de logros y de resultados no se verifica oposición. Todos los actores suponen favorecer los logros con prescindencia de cuales sean sus estrategias o alineamientos.

En las barras intermedias del grafo se observan, de arriba hacia abajo, las diferentes configuraciones de valor para las posiciones de adhesión o de oposición. Es así que para el objetivo de establecer “Políticas” la relación es de valores positivos 13 versus valores negativos 8. Para el objetivo de implementar “cambios” la relación es de 11 positivos a 5 negativos. Para el objetivo de hacer “seguimiento” y revisiones la relación es de 10 a 4 respectivamente. Para el objetivo de “Planificar” lineamientos y prioridades la relación es de 12 a 4. Para el objetivo de sostener y mejorar “Procesos” la relación es de 12 a 3. Para el objetivo de asegurar “recursos” la relación es de 14 a 3. Para el objetivo de “conocer” requisitos del usuario es de 12 a 2. Para el objetivo de prevenir y “ajustar” correctivamente es de 13 a 2. Y finalmente para el objetivo de apoyar a los RRHH que intervienen en los procesos la relación es de 17 a 1.

De lo anterior surge que la mayoría de los objetivos obtiene grados de adhesión mayores que los de rechazo u oposición; salvo en el caso llamativo mencionado del objetivo de liderazgo, 1er barra superior en el grafo, que registra una mayoría opositora respecto de las valoraciones de adhesión. Probablemente se refleje en este resultado llamativo una cierta cultura de autonomía y hasta de cierto rechazo ante la

autoridad, que probablemente guarde relación con la naturaleza de la organización y el sistema universitario; basado más en la autoconciencia y autonomía de sus actores antes que en la verticalidad decisora de sus autoridades.

Es así que el histograma de la figura 10 ordena los objetivos en términos de la actitud de los actores, ubicando en las barras superiores a los objetivos que mayor resistencia generan y descendiendo hacia los que mayor adhesión despiertan entre los actores.

Este ordenamiento entrega una información que podría ser de utilidad para que los responsables de la gestión de gobierno universitario comprendan la dinámica de oposiciones y adversarios esperables para ciertos objetivos estratégicos, así como la adhesión favorable de los mismos actores frente a otros objetivos.

Cada objetivo estratégico despierta diversos grados de aceptación o rechazo. Por ende los responsables de gestión de gobierno pueden, en cada caso, establecer estrategias de alineamiento y apoyo con ciertos actores, o bien estrategias defensivas frente a la oposición de otros actores; siempre en pos de un desempeño equilibrado de gobierno en el sentido ya estudiado de equilibrio expresado como buena gobernanza.

## **10.2. Alineamientos de actores aliados y adversarios frente a los objetivos**

El potencial de construcción de alianzas estratégicas, así como de defensas estratégicas, exige un análisis más pormenorizado de las configuraciones que adoptan los actores frente a cada objetivo. En la figura 10 se desplegó una suerte de configuración general para cada objetivo de relación de actores aliados versus actores adversarios.

A efectos de profundizar el análisis al que induce la demostración de la hipótesis 4, se requiere explicitar para cada objetivo cuales actores pueden considerarse como aliados y cuales como adversarios.

Los resultados de un análisis semejante son pasibles de ser visualizados mediante resultados desagregados que entrega la herramienta MACTOR que se ha empleado en este desarrollo. En los pasos siguientes, en forma de tablas y figuras se muestran los alineamientos favorables y opuestos que el procesamiento devuelve para cada objetivo.



**Tabla 25. Aliados y adversarios frente al objetivo de establecer políticas**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 13	Valor ponderado -8
POLÍTICAS	GOBSPU	AGENCIA
Establecer	COORD	ASOCIACIONES DECANOS
políticas y	RECTOR	DECANOS
generar cambios	ALUMNOS	DOCENTES
culturales		

**Tabla 25. Elaboración propia.**

**Figura 12. Balance objetivo establecer políticas**



**Figura 12. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

**Tabla 26. Aliados y adversarios frente al objetivo de implementar cambios**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 11	Valor ponderado -5
CAMBIAR	PARTES INTERESADAS GOBIERNO SPU AGENCIA COORD ASOCIACIÓN DECANOS RECTOR ALUMNOS	COORDINACIÓN DECANOS DOCENTES

**Tabla 26. Elaboración propia**

**Figura 13. Balance objetivo implementar cambios**



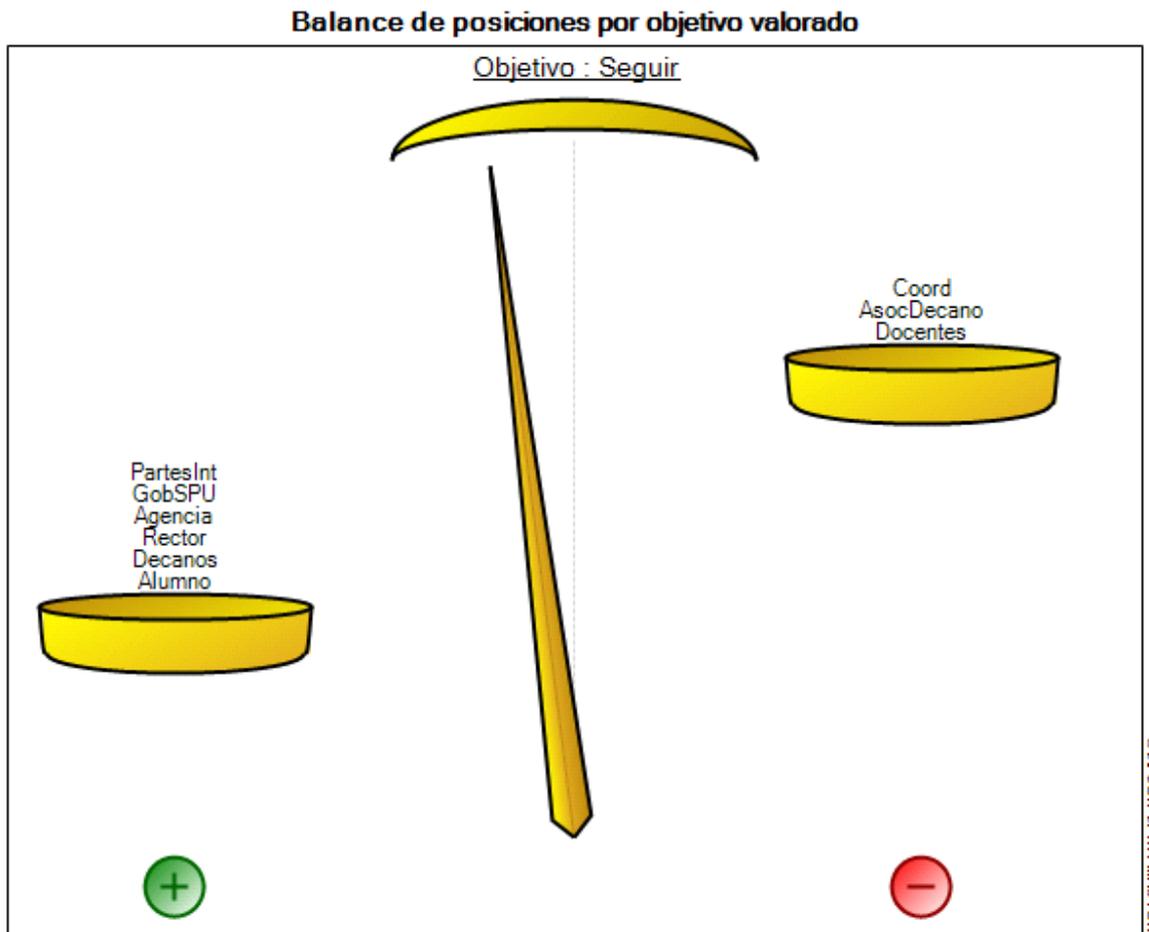
**Figura 13. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

**Tabla 27. Aliados y adversarios frente al objetivo: efectuar seguimiento y revisiones**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 10	Valor ponderado -4
SEGUIR	PARTES INTERESADAS	COORDINACIÓN
Realizar revisiones atendiendo impactos	GOBIERNO SPU AGENCIA RECTOR DECANOS ALUMNOS	ASOCIACIONES DECANOS DOCENTES

**Tabla 27. Elaboración propia**

**Figura 14. Balance objetivo efectuar seguimiento y revisiones**



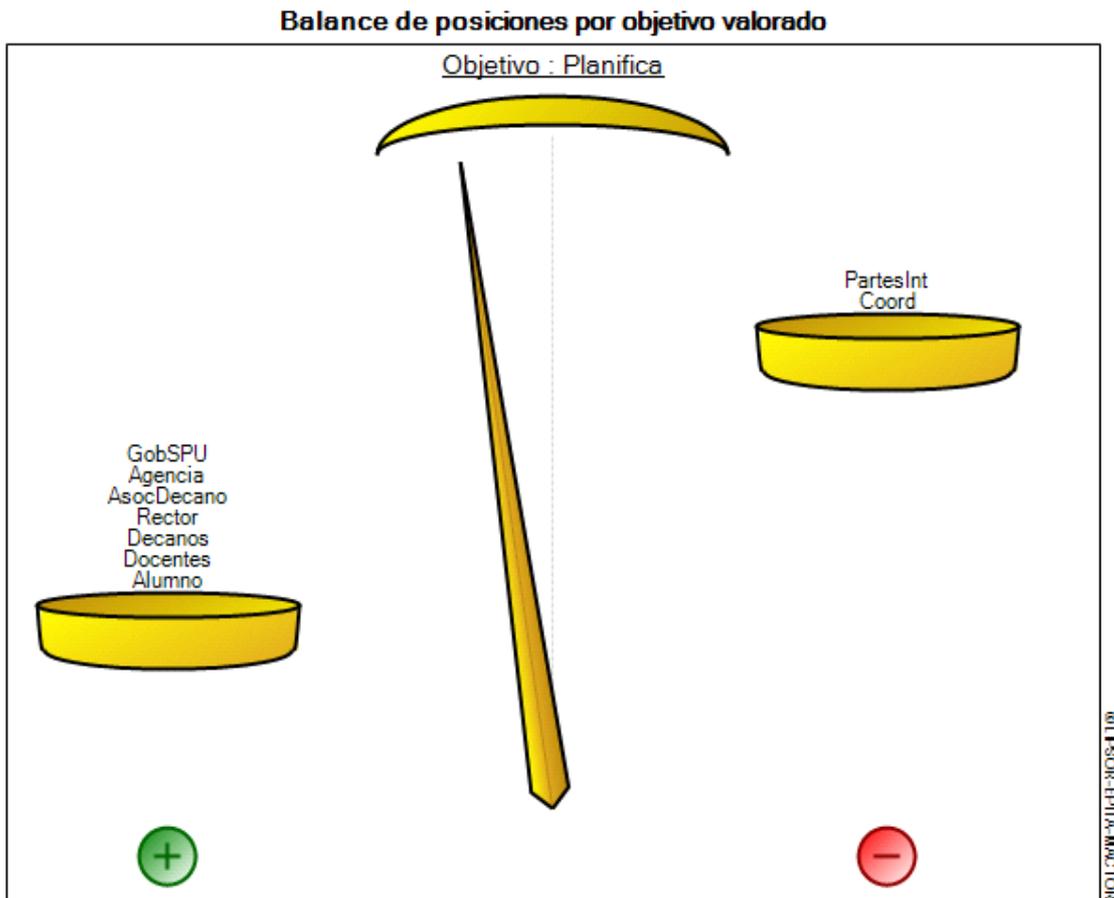
**Figura 14. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

**Tabla 28. Aliados y adversarios frente al objetivo planificar**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 12	Valor ponderado -4
PLANIFICA	GOBIERNO SPU	PARTES INTERESADAS
Definir lineamientos y prioridades	AGENCIA ASOCIACIONES DECANOS RECTOR DECANOS DOCENTES ALUMNOS	COORDINACIÓN

**Tabla 28. Elaboración propia**

**Figura 15. Balance objetivo planificar**



**Figura 15. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

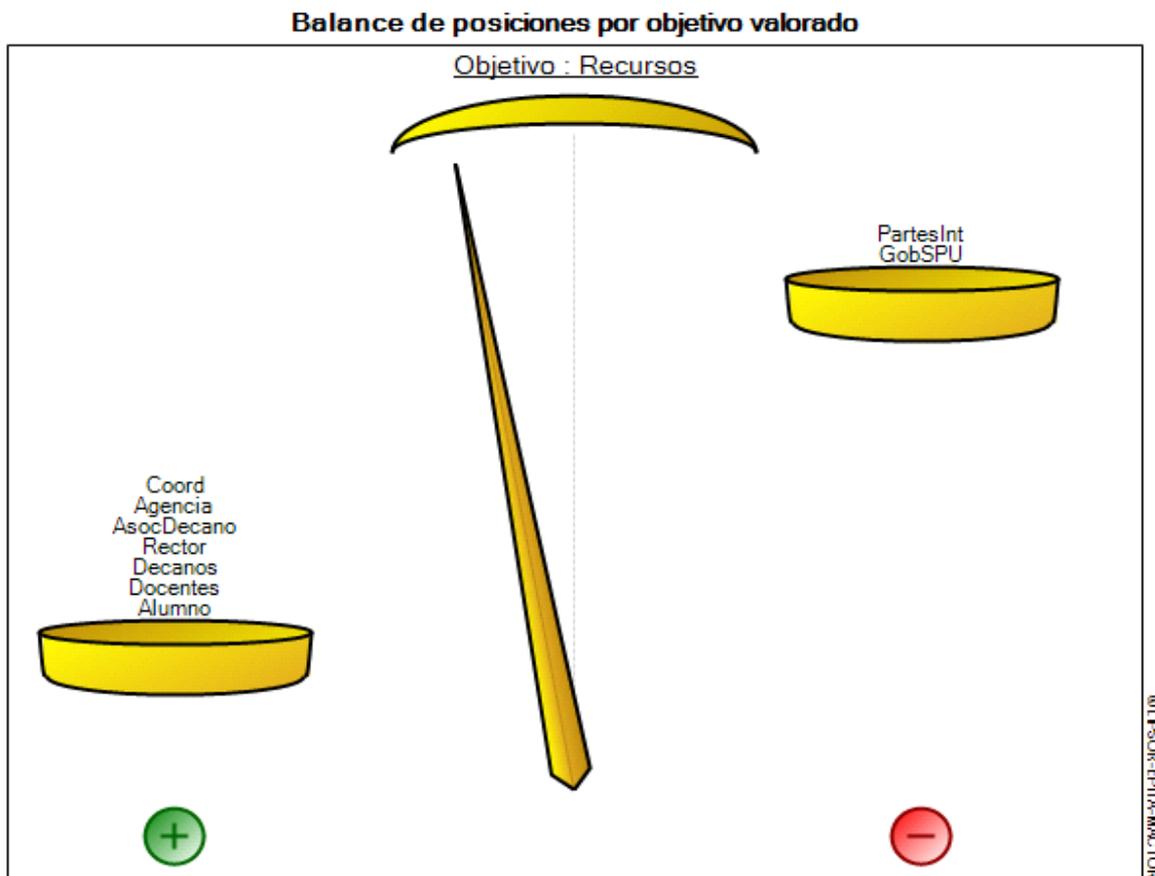


**Tabla 29. Aliados y adversarios frente al objetivo asegurar recursos críticos**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 14	Valor ponderado -3
RECURSOS	COORDINACIÓN	PARTES INTERESADAS
Asegurar recursos críticos	AGENCIA ASOCIACIONES DECANOS RECTOR DECANOS DOCENTES ALUMNOS	GOBIERNO SPU

**Tabla 29. Elaboración propia**

**Figura 17. Balance objetivo asegurar recursos críticos**



**Figura 17. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

**Tabla 30. Aliados y adversarios frente al objetivo conocer requisitos de usuarios**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 12	Valor ponderado -2
CONOCE USUARIOS	PARTES INTERESADAS ASOCIACIONES DECANOS RECTOR DECANOS DOCENTES ALUMNOS	GOBIERNO SPU COORDINACIÓN

**Tabla 30. Elaboración propia**

**Figura 18. Balance objetivo conocer requisitos de usuarios**



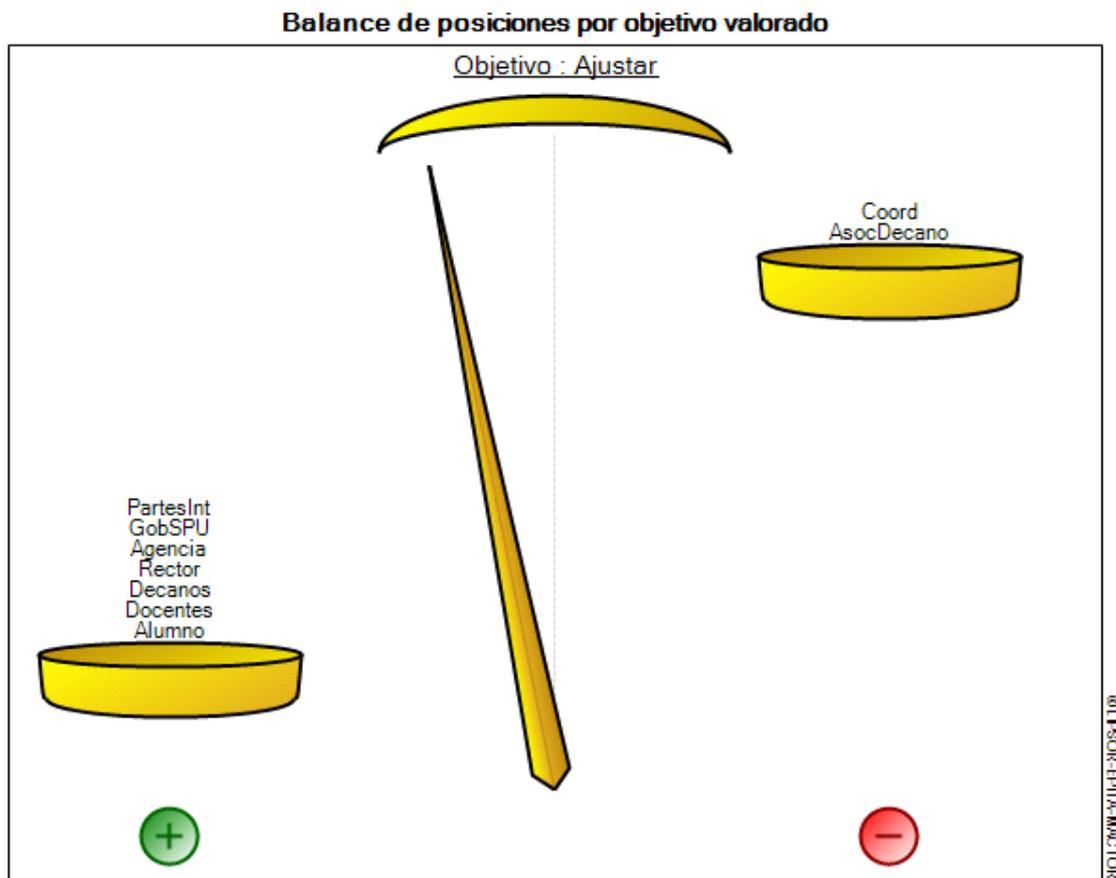
**Figura 18. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

**Tabla 31. Aliados y adversarios frente al objetivo corregir-prevenir por indicadores**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 13	Valor ponderado -2
AJUSTAR	PARTES INTERESADAS	COORDINACIÓN
Corregir o prevenir según indicadores	GOBIERNO SPU AGENCIA RECTOR DECANOS DOCENTES ALUMNOS	ASOCIACIONES DECANOS

**Tabla 31. Elaboración propia**

**Figura 19. Balance objetivo corregir-prevenir por indicadores**



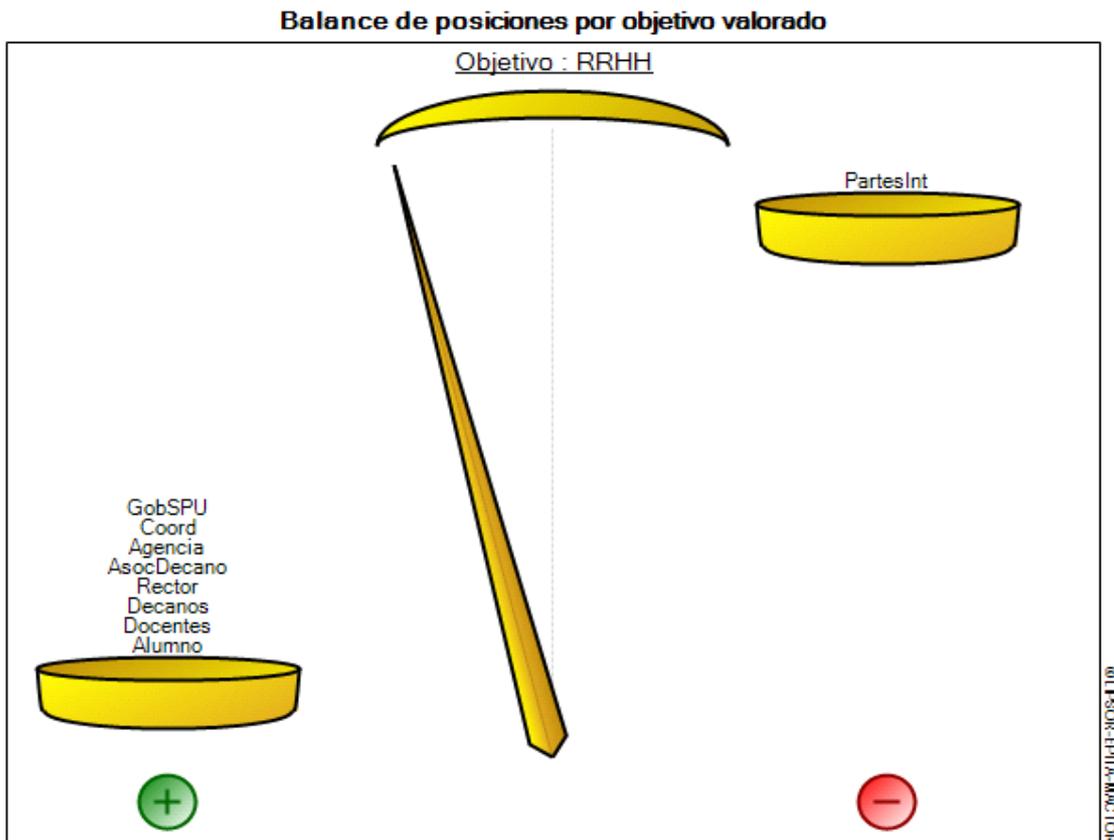
**Figura 19. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

**Tabla 32. Aliados y adversarios frente al objetivo enfoque en actores y RRHH**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 17	Valor ponderado -1
RRHH	GOBIERNO SPU COORDINACIÓN AGENCIA ASOCIACIONES DECANOS RECTOR DECANOS DOCENTES ALUMNOS	PARTES INTERESADAS

**Tabla 32. Elaboración propia**

**Figura 20. Balance objetivo enfoque en actores y RRHH**



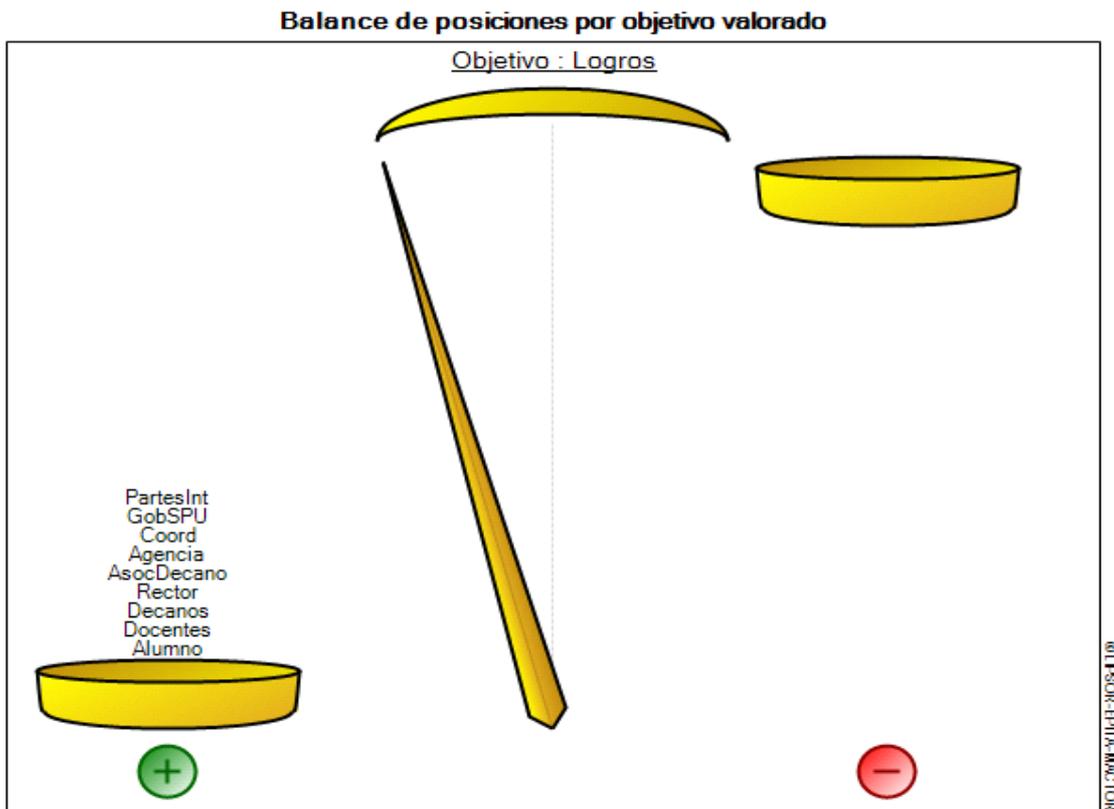
**Figura 20. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

**Tabla 33. Aliados y adversarios frente al objetivo efectividad de logros**

Objetivo	Aliados potenciales	Adversarios potenciales
Estratégico	Valor ponderado 18	Valor ponderado 0
LOGROS	PARTES INTERESADAS GOBIERNO SPU COORDINACIÓN AGENCIA ASOCIACIONES DECANOS RECTOR DECANOS DOCENTES ALUMNOS	

**Tabla 33. Elaboración propia**

**Figura 21. Balance objetivo efectividad de logros**



**Figura 21. Elaboración propia. Fuente MACTOR**

Mediante las tablas (24 a 33) y figuras (11 a 21) expuestas hasta aquí se han explicitado los resultados desagregados que entrega el instrumento MACTOR al procesar los valores ponderados por los expertos y ya recogidos en la tabla 23.

Se puede verificar así, mediante un análisis pormenorizado, como ante cada objetivo estratégico se posicionan actores “aliados”, esto es favorables a la consecución del objetivo, y se posicionan actores “adversarios”, o sea resistentes a que se desarrolle el objetivo.

El despliegue de tablas y figuras permite verificar la hipótesis 4 en lo relativo a dilucidar “la posición de los actores con respecto a los objetivos estratégicos”.

Quedan así dadas las condiciones para determinar las alianzas estratégicas deseables en términos de gestión de gobierno, y más aun en pos de asegurar grados razonables de gobernanza.

Finalmente, a esta altura de la investigación, se puede comprender, como parte de una acción de buen gobierno, cuales alianzas y cuales recaudos estratégicos asumir a favor del logro de equilibrios entre los intereses contrapuestos de los actores, siempre con el norte de los objetivos de gestión de un sistema o institución.

## **11. Conclusiones, aprendizajes y posibilidad de nuevas indagaciones**

### **11.1. Sobre la problemática general de la gobernanza universitaria**

Esta investigación fue motivada por la necesidad de elucidar el concepto de gobernanza universitaria, y de indagar sobre los factores y actores que la afectan, y que condicionan el desempeño de la Educación Superior.

Como resultado del proceso de indagación realizado se pueden sostener algunas afirmaciones de carácter general a favor de comprender la cuestión de la gobernanza y del desempeño de las instituciones universitarias.

Asimismo, se han relevado algunos mecanismos relativos al gobierno universitario y al comportamiento de sus actores que pueden considerarse como elementos críticos de los procesos de gobernanza.

Por un lado, el recorrido realizado, permite afirmar que:

La comprensión del fenómeno genérico de gobernanza reclama una mirada compleja y comprensiva de múltiples variables que hacen al desempeño de la tarea de gobierno en las instituciones y sistemas, y que se verifican tanto a nivel global como local.

La preocupación por la gobernanza asume la circunstancia de una distribución poliárquica y asimétrica del poder en las organizaciones e instituciones, lo que implica comprender los intereses de una multiplicidad de actores que pugnan en el ejercicio de gobernar instituciones o sistemas.

La gobernanza es el resultado de un equilibrio, siempre inestable, que se da operando diversas variables de gestión puestas en juego, y se ejercita mediante las voluntades de jugadores que normalmente persiguen maximizar su interés, aun a riesgo de colisionar con el bien común.

La gobernanza en general, y la que se puede construir en los ámbitos de la educación universitaria, comprende al menos dos niveles: el nivel acotado de las instituciones en las que fluctúan actores frente a objetivos variables de gobierno, y el nivel amplio del sistema universitario, en el que también se verifica, aunque en otra escala, la fluctuación de actores frente a políticas y objetivos variables de gestión. La gobernanza

resulta ser una consecuencia de la evolución equilibrada e interrelación entre variables y actores de ambos niveles.

Por otro lado, en el transcurso del estudio se ha puesto en evidencia que: tanto la naturaleza particular de la organización universitaria, reflejada en aspectos tales como la autonomía, el gobierno colegiado, y la sujeción a las lógicas dominantes de descubrimiento y acumulación de conocimiento; como la necesidad de su adecuación a las demandas críticas de la época; reclaman una mayor comprensión de los mecanismos de gobernanza. Mecanismos de gobernanza que, a la luz de este estudio, pueden ser entendidos como resultado de las dinámicas de gobierno y la responsabilidad de los actores; y cuya única justificación debiera ser sostener la función de diseminar el conocimiento y la educación como un bien público entre las poblaciones alcanzadas.

### **11.2. Sobre el objeto de investigación**

Dada la necesidad de desdoblar analíticamente la complejidad del problema de la gobernanza, y de la universidad como su campo empírico, se han distinguido (ver apartado 3.5.) cuatro unidades de análisis sobre las cuales operar la investigación, a saber: las variables de gestión de gobierno, los objetivos estratégicos, los actores que intervienen y los alineamientos y conflictos de los actores en relación a las metas de gobierno.

Para cada unidad de análisis se formularon objetivos a investigar e hipótesis a corroborar, los cuales fueron: identificación de variables claves de entre la multiplicidad de elementos de la gestión, correlación de los objetivos estratégicos con las variables claves de la gestión, determinación de intereses y relaciones entre actores, posiciones y oposiciones de los actores respecto de los objetivos.

De este modo se pudo abordar la complejidad del fenómeno de gobernanza, mediante una secuencia de tratamiento desagregado de hipótesis específicas, que en su conjunto permiten comprender la compleja totalidad del tema. En efecto se han revisado cada una de las hipótesis específicas planteadas en la intención de satisfacer sus enunciados, y consecuentemente poder dar también por satisfecha la hipótesis general, cuyo enunciado expresa: *Existen ciertos factores variables, claves e*

*identificables, de la gestión de gobierno universitario y de las acciones de los actores participantes, que inciden principalmente en las dinámicas del desempeño organizacional y la gobernanza de la Educación Superior.*

### **11.3. Sobre los informantes calificados**

La naturaleza del fenómeno abordado, exigió una estrategia de indagación a partir de informantes calificados con experiencia y trayectoria en procesos de gobierno universitario. De modo que tuvo especial relevancia en este estudio la calificación de las fuentes de información.

En efecto, las afirmaciones y los juicios mediante los cuales se operó la verificación de hipótesis, sea a través de la ponderación de las relaciones entre variables o de los vínculos entre actores, es decir la casi total generación de contenidos e información requerida, fue resultado de consultas sistemáticas efectuadas a un grupo de expertos.

Todos los expertos consultados se desempeñan, o lo han hecho, como directivos y estudiosos del conglomerado universitario nacional. O sea que conocen con especificidad las bases normativas que rigen al sistema, han asumido tareas de gobierno, entienden las implicancias de los mecanismos e instrumentos de gestión, forman parte de comunidades académicas y comprenden muchos de los alineamientos y conflictos que atraviesan la vida universitaria. Es así que el perfil de los expertos consultados satisfizo en grado adecuado y válido la representatividad de las diversidades propias del sistema universitario.

Cabe mencionar que los expertos aportaron valoraciones, no definiciones. Emitieron juicios de valor respecto a las relaciones entre variables, los vínculos entre actores y las posiciones de actores respecto de objetivos. Es decir que los expertos informantes no definieron elementos, sino que aportaron juicios acerca de las relaciones e interacciones entre elementos. La definición de los elementos variables considerados, y la identificación de los actores cuyo comportamiento se analizó, fue resultado del procesamiento del marco teórico para los primeros, y del análisis de la normativa aplicable para los segundos.

Los juicios cualitativos de los expertos se ponderaron según escalas predeterminadas numéricas cuantitativas, que suministra la metodología de cálculo estructural implementada para procesar la información relevada.

#### **11.4. Sobre la metodología**

La complejidad y cantidad de elementos puestos en juego para elucidar el perfil requerido de gobernanza en la universidad, así como la cantidad de relaciones que se establecen entre ellos, obligó a adoptar un instrumental metodológico acorde al manejo de tal complejidad.

La metodología adoptada fue implementada en etapas y sostenida mediante sucesivos procedimientos de cálculo estructural.

El cálculo estructural es un procedimiento que correlaciona cada elemento de un conjunto con cada uno de los otros elementos del propio conjunto. Ese cálculo multiplica el valor dado a cada relación y correlación entre elementos, valor que es asignado mediante el juicio de expertos. El resultado en cada caso se vuelca en una matriz, que una vez procesada entrega posiciones diversas según sean las interacciones entre los elementos. Estas posiciones o bien son de influencia de unos elementos sobre otros, o bien de dependencia de unos respecto de otros.

El esfuerzo de cálculo estuvo facilitado por dos herramientas de procesamiento digital de fuente abierta, denominados MicMac y MACTOR, aplicables para procesar datos de variables y de actores respectivamente. Ambos instrumentos procesan las matrices obtenidas de las valoraciones de expertos y entregan una suerte de mapa de coordenadas, que permite ordenar los elementos en una escala de criticidad. Se puede así identificar las variables claves, críticas de gestión, y las relaciones determinantes, también críticas, entre los actores considerados.

#### **11.5. Sobre las variables claves de la hipótesis 1**

La hipótesis 1 focaliza en los asuntos propios de la gestión de gobierno. Su enunciado propone que se puede identificar cuales variables son claves para las acciones de gestión y gobierno universitario.

Para su validación, el procedimiento aplicado permitió un refinamiento sucesivo de elementos variables que hacen a la gestión de gobierno universitario. Se inició el

proceso desde una lista original de 94 variables que a juicio de los expertos intervienen en los procesos de gobierno universitario. Se eliminaron redundancias y ambigüedades y se obtuvo una lista real de partida de 63 variables. Estas fueron distribuidas en subconjuntos por su pertenencia a las fases de planeamiento, ejecución y evaluación de los procesos de gobierno. Cada relación entre las variables fue ponderada según una escala de influencia o dependencia.

Mediante la aplicación del MicMac a cada subconjunto se obtuvo un listado de 29 variables referentes. Sobre esta lista se realizó nuevamente una operación de cálculo que entregó un conjunto acotado de 10 variables finales; las cuales ocuparon un lugar clave en términos de sensibilidad y motricidad por influencia y dependencia respecto de todas las demás variables consideradas.

Este mecanismo permitió identificar, como propone la hipótesis, el reducido lote de variables claves de entre una nutrida complejidad de elementos que hacen a la actividad de gobernar en la universidad o en el sistema universitario.

El resultado evidencia la relevancia crítica de los siguientes elementos variables de la gestión: el liderazgo, la elaboración de políticas, la definición de objetivos, el conocimiento de las necesidades y expectativas de los usuarios, el manejo y aseguramiento de recursos críticos, el conocimiento de la cultura institucional, el enfoque en las personas, el foco en los procesos mediante determinación de metas, el uso de indicadores para el seguimiento de la gestión, y la revisión de los procesos así como la gestión preventiva de riesgos. Todos estos elementos conforman un conjunto privilegiado dentro de las actividades de gestión de gobierno.

Lo que implica la hipótesis es que en el universo amplio y diverso de las prácticas de gobierno, hay un conjunto acotado de entre ellas que son claves por su criticidad frente a todas las demás. Cada movimiento en cualquier sentido de estas variables impactará directa e indirectamente en el resto de los factores que se conjugan en la gestión de gobierno.

El valor de esta identificación estriba en que facilita un conjunto acotado y bien definido de acciones principales a ser consideradas para la búsqueda de eficacia en el gobierno de instituciones. La demostración nos indica que si se atienden con

razonabilidad estas variables, el resto del universo de factores y elementos del gobierno universitario estarán en algún grado de control.

Cualquiera sea la naturaleza o complejidad final de la gobernanza universitaria, será siempre una función dependiente de la efectiva verificación y puesta en acto de estas variables claves de la gestión de gobierno.

#### **11.6. Sobre los objetivos estratégicos de la hipótesis 2**

La hipótesis 2 focaliza también en la gestión de gobierno. En particular propone que los objetivos estratégicos de un gobierno están correlacionados de modo directo a las variables claves con las que se gestiona el mismo.

Para su validación se pidió a los expertos que correlacionasen las variables claves determinadas en hipótesis 1, con retos u objetivos estratégicos propios de la gestión de gobierno según su conocimiento experto. Como resultado aportaron la lista de objetivos estratégicos siguientes: Establecer políticas y generar cambios culturales. Entender requisitos de usuarios y partes interesadas. Definir lineamientos y prioridades mediante un Plan de Desarrollo Institucional. Ejercer liderazgo normativo y motivacional. Asegurar recursos críticos. Apoyar actores de procesos sustantivos. Sustener y mejorar procesos. Alcanzar efectividad de logros. Realizar revisiones atendiendo impactos. Corregir o prevenir según indicadores. Implementar cambios.

Ante la elaboración del listado se pudo apreciar que entre las variables claves y los objetivos estratégicos hay una correspondencia casi biunívoca. Existe en verdad una tenue separación que está dada simplemente por la pertenencia de los últimos al universo de la gestión universitaria, y que se expresan de modo que puedan cuantificarse en metas y someterse a seguimiento mediante indicadores.

En consecuencia, mediante el desarrollo analítico de la hipótesis 2, se pudo establecer que los objetivos estratégicos de cualquier esfuerzo de gobierno universitario, en la medida que pretenda sostener sus fines, deberá considerar las variables claves de gestión como fuentes directas de sus metas y objetivos. Del mismo modo se dirá que los retos estratégicos de la gobernanza universitaria serán de modo cierto, la satisfacción de las variables claves identificadas.

#### **11.6. Sobre los actores y sus relaciones de la hipótesis 3**

La hipótesis 3 se focaliza en los actores universitarios que intervienen en la gestión de gobierno del sistema y sus instituciones, y consecuentemente estudia a aquellos que operan las variables claves de gobierno. El enunciado de la hipótesis propone que los actores guardan entre sí relaciones de influencia y dominio que condicionan su convivencia y sesgan su participación en la gestión de gobierno.

Para su validación se identificaron nueve agrupamientos o tipologías de actores siguiendo las determinaciones de la normativa y de las prácticas instaladas y aceptadas en las instituciones y el sistema.

Los actores identificados son: Partes interesadas del entorno social y productivo; Ministerio de Educación con Secretaría de Políticas Universitarias; Cuerpos colegiados de coordinación del sistema; Agencia de aseguramiento de la calidad; Asociaciones de decanos disciplinares; Rectores y Presidentes de Universidad; Decanos y Directores de Unidades Académicas; Docentes profesores y auxiliares; y Estudiantes o Alumnos.

El estudio realizado indagó en las relaciones de influencia o dominancia entre los actores, y en las correspondientes relaciones de dependencia o subordinación que, sea por la fuerza de la normativa, o sea por imperio de las prácticas, se verifican entre ellos. En este caso los expertos consensuaron trabajosamente la ponderación de influencia o dependencia entre los actores. Lograron exponer una nueva matriz con sus ponderaciones, a partir de la cual se obtuvo la siguiente distribución de relaciones y de capacidad de influencia mutua de los actores:

El primer lugar de capacidad de influir resultó asignado a la Agencia. Esta valoración responde más a las experiencias sufridas por los expertos que al lugar que la norma y la Ley le otorgan a la Agencia. Es decir que la Agencia ejerce influencia más como un resultado de hecho de sus prácticas que del derecho que prescriben las normas.

El segundo lugar en competencias influyentes lo obtuvieron dos actores del sistema universitario como son el gobierno y los cuerpos de coordinación, y dos actores de nivel institucional, esto es el rector y los decanos. Gobierno, cuerpos de coordinación, rectores y decanos, todos muestran una muy alta capacidad de incidir e influir en sus respectivos y diferenciados ámbitos de actuación. La valoración en este caso sí se corresponde con las normativas y se refuerza con las prácticas.

El tercer escalón en capacidad de influir lo detentan las partes interesadas del entorno, las asociaciones de decanos, y los docentes. Cada uno de ellos, en sus ámbitos respectivos poseen capacidad limitada para influir. De hecho no ocupan lugares de gobierno directos definidos por la normativa. Para lograr influencia en la elaboración y ejecución de políticas deben desarrollar caminos indirectos a través de sus representantes, o a través de mecanismos consultivos.

El cuarto y menor nivel de influencia lo detentan los estudiantes. Este actor colectivo cogobierna de modo indirecto, a través de sus representantes en los cuerpos colegiados de las instituciones estatales, y participa en decisiones de muy menor grado en las instituciones privadas. Los alumnos o estudiantes poseen capacidad de influencia indirecta a través de las acciones gremiales de sus centros, previstas en la normativa, o de movilizaciones que pueden realizar como derecho constitucional no regulado. Pero las prácticas de los estudiantes para intentar incidir responden en general reactivamente a los estímulos e iniciativas de políticas elaboradas por los actores de mayor influencia.

Esta fase del estudio permitió cualificar y jerarquizar la capacidad de los actores para influir e incidir en los escenarios de actuación de la dirección y el gobierno universitario.

Sorprende la calificación en extremo influyente asignada a la Agencia por los expertos, en un grado mayor que la que le corresponde a las cúspides del gobierno del sistema y de las instituciones. Resulta esperable en cambio la jerarquía de valor asignado al gobierno, a los entes de coordinación, a los rectores y a decanos, en todos quienes recae centralmente, por normativa y por usos y costumbres, la responsabilidad de gestionar y gobernar.

También resulta previsible el valor que los expertos asignaron a fuerzas colectivas de gran presencia, esto es el entorno, las asociaciones disciplinares y los docentes; que nutren la gobernanza de modo indirecto con sus sesgos, alimentando tendencias e incidiendo desde un segundo plano respecto de la responsabilidad directa de gobernar.

Del mismo modo, la valoración del rol de los actores alumnos y estudiantes resulta menor en términos de participación en el gobierno; pero no debe olvidarse que son los destinatarios y usuarios principales del sistema, y que por ende, sus necesidades determinan en grado relevante los esfuerzos de la gobernanza.

#### **11.7. Sobre los aliados y adversarios frente a los desafíos estratégicos de la hipótesis 4**

La hipótesis 4 se focaliza en evidenciar la posición que los actores universitarios adoptan frente a los objetivos y retos estratégicos de la gestión de gobierno del sistema y sus instituciones. En ese sentido, se estudiaron las variancias de las posiciones de los actores respecto de los objetivos de gobierno, sea que resulten posiciones favorables como aliados o posiciones contrarias como adversarios.

El enunciado de la hipótesis propone que la posición de los actores con respecto a los objetivos estratégicos determina el grado de gobernanza de un sistema o institución. Para su validación se analizaron las posiciones de las nueve tipologías de actores determinadas en el marco de la hipótesis 3 con respecto a cada uno de los once objetivos estratégicos de gobierno vistos en la hipótesis 2.

El proceso aplicado consistió en consultar a los expertos para que se expidan valorativamente respecto de cómo cada actor se posiciona, sea como aliado o adversario, ante cada uno de los objetivos estratégicos; o lo que es equivalente, cómo el logro de cada objetivo afecta a cada uno de los actores.

Nuevamente se definió una matriz, esta vez de actores por objetivos, que luego fue sometida a proceso de cálculo mediante la herramienta denominada MACTOR. El resultado permite entender el modo en el que cuando se intenta el logro de cada objetivo, se reciben adhesiones de aliados potenciales, así como resistencias de actores adversarios.

En efecto, de los resultados surgen al menos cuatro modalidades de relaciones según la proporción de aliados versus adversarios. En primer lugar el único objetivo estratégico que despierta más resistencias que adhesiones es el objetivo de liderazgo. En segundo lugar se determina un conjunto de objetivos que despiertan la adhesión de múltiples aliados potenciales, pero que también deben atender la presencia de

adversarios y resistencias potenciales en grado significativo. Estos objetivos son los de: establecer políticas y prioridades, implementar cambios, efectuar seguimientos y revisiones, y planificar. En tercer lugar surge un lote de objetivos que concitan muchas adhesiones y débiles resistencias. Estos son: enfocar en los procesos, asegurar los recursos, comprender las necesidades de usuarios y partes interesadas, corregir o prevenir, y apoyar a los actores de procesos sustantivos. Finalmente, en cuarto lugar un único objetivo estratégico despierta la totalidad de adhesiones, sin adversarios a la vista, cual es el de alcanzar con efectividad los logros previstos.

En definitiva esta fase del estudio permite efectuar una suerte de mapa de alianzas posibles mediante la suma de las voluntades de los actores favorables a ciertos objetivos; así como en sentido inverso, permite definir estrategias defensivas ante las resistencias que algunos actores presentan ante otros objetivos.

El detalle analítico de la verificación de la hipótesis 4 permite ver, como si fuese una suerte de balanza, el modo en que para cada objetivo se distribuyen como constelaciones de actores enfrentados, los aliados y los adversarios.

Del peso relativo de los colectivos de aliados respecto de los colectivos de adversarios puede inferirse, para cada objetivo estratégico de gobierno, cuales son las alianzas a construir y sostener, frente ante quienes conviene levantar las defensas y prevenir.

Como hallazgo destacable se muestran dos singularidades o extremos. Por un lado la resistencia que la autoridad ejercida mediante un liderazgo activo despierta con masividad entre los actores universitarios. Este tipo de adhesión más débil y de mayor resistencia activa parece presentarse con frecuencia en las organizaciones universitarias que someten a crítica todos los principios y jerarquías, siendo este rasgo un elemento probablemente diferenciador respecto de otro tipo de organizaciones. Por otro lado también destaca la adhesión de todos los actores, sin adversarios a la vista, a favor de la consecución de logros; lo que indicaría un afán compartido favorable a las efectividades que conduzcan a logros visibles y a resultados que favorezcan a la institución y su comunidad. En el medio de estos extremos, una gran dispersión de objetivos que movilizan tanto aliados como adversarios, pero que en todos los casos definen su factibilidad de ejecución con una cierta mayoría de actores aliados favorables.

### **11.8. Certezas y aprendizajes**

Llegados a este lugar, después de recorrer la totalidad de hipótesis específicas, y de atender todos los objetivos de investigación planteados, se pueden referir algunas certezas obtenidas y algunos aprendizajes realizados.

En términos de certezas, se comprueba que la interacción de los actores con las variables de gobierno no es neutra en ningún caso. Por el contrario, la obtención de grados de buen gobierno o gobernanza requiere de ajustados equilibrios entre una diversidad de elementos. Son diversas las variables que pone en juego la acción de gobierno y son diversos los actores que participan de la vida universitaria y que de modo directo o indirecto condicionan su gobernanza.

Es pues así una certeza confirmada el hecho de que la gobernanza es una función dependiente de las variables de gobierno, puestas en juego por los actores según diferentes lógicas de prioridad y de alineamiento.

La mejor ecuación para la gobernanza parece ser aquella en la que la mayor significación y criticidad de una variable u objetivo estratégico de gobierno, recibe la mayor proporción de apoyo y acción de actores aliados. En el otro extremo, cualquier variable u objetivo de gobierno que enfrente resistencias y posiciones adversarias entre los actores, será constitutiva de escenarios de menor calidad de gobernanza; y será un factor de desequilibrios al que deberá atenderse con prioridad, si se desea dar sustentabilidad a la gobernanza.

En términos de aprendizajes al menos se presentan dos secuencias destacables:

Por un lado la congruencia metodológica que se logra relevando datos cualitativos obtenidos de juicios emitidos por informantes expertos, y ponderando cuantitativamente esos datos mediante escalas numéricas a efectos de procesar mediante cálculo una configuración de valor y criticidad a los elementos estudiados. Es así que mediante cálculo estructural se pudo identificar las variables claves de la gestión y su relación con los planteos de objetivos estratégicos de gobierno. De modo análogo, mediante la ponderación cuantitativa de relaciones cualitativas, subjetivamente expresadas por expertos, se pudo identificar cuales actores son mas influyentes en los procesos de gobierno, y como previsiblemente se alinean frente a

los desafíos estratégicos. Se puede afirmar entonces la fertilidad de la metodología adoptada que ha permitido hibridar elementos de muy diferente naturaleza, como son variables de gestión y posiciones de actores; y que ha facilitado correlacionar informaciones cualitativas de expertos con procedimientos cuantitativos de cálculo.

Por otro lado se ha logrado recorrer un camino continuo de aprendizaje a través de la exploración de cada una de las hipótesis específicas, alcanzando así una comprensión razonable de la complejidad del fenómeno de gobernanza estudiado.

Ha quedado efectivamente evidenciado que en los procesos de gobierno universitario sí existen factores variables, a los que se los puede calificar de claves en el sentido de su criticidad estratégica, los cuales además pueden ser efectivamente identificados y asociados a objetivos de gobierno. Asimismo ha quedado en evidencia que los actores universitarios, posean o no responsabilidades directivas, interactúan entre sí y frente a los objetivos de gobierno con diverso grado de fortaleza y diversos enfoques de adhesión o resistencia.

De todas las evidencias aprendidas, se infiere la confirmación de lo expresado en la hipótesis principal, respecto a que las variables claves y las posturas de los actores, son principales factores determinantes del desempeño organizacional y de la gobernanza universitaria en el campo de la Educación Superior.

### **11.9. Nuevas líneas de investigación posibles**

En este punto se pueden realizar algunas observaciones a favor de la productividad de este estudio, en términos de derivaciones en futuras investigaciones. En particular hay las siguientes vías de trabajo que, con foco en la temática de gobernanza universitaria, pueden dar proyección a este estudio en próximas indagaciones, a saber:

- La relación entre la autonomía de las instituciones y los afanes de regulación del estado. Los patrones de gobernanza se ven afectados por la incidencia de factores autónomos que emergen de la voluntad política e institucional de las universidades, las que muchas veces encuentran limitaciones en la voluntad normativa de las administraciones del estado. En definitiva sería un intento de comprensión de los procesos de gobernanza con autonomía y de sus limitaciones,

analizados a partir de las variables claves de gobierno y del rol de los actores universitarios.

- La capacidad de los cuerpos colegiados de coordinación (CIN, CRUP, CU, CPRES) en términos de innovar y sostener políticas conjuntas que faciliten la gobernanza sistémica con resguardo de la diversidad y autonomía de las instituciones. Una vez más analizando variables de la gestión de estos cuerpos colegiados en correlación a los intereses de sus actores miembros.
- La incidencia de la diversidad de modelos y perfiles institucionales en la construcción de gobernanza. Las estrategias, operadas en variables claves y juegos de actores, con que algunas tipologías de instituciones universitarias satisfacen los elementos que hacen al sostenimiento de su gobernanza.
- Las racionalidades puestas en juego en los planes de desarrollo institucional y su impacto en la propia gobernanza institucional, mediante análisis de sus principales objetivos estratégicos y los posicionamientos de los actores implicados.

## BIBLIOGRAFÍA

Altbach Philip. (2001) Educación Superior Comparada, Univ. de Palermo, Buenos Aires.

André-Noël R. D., Gloria M. M. (2013). Rectoría y gobernanza en salud pública en el contexto del sistema de salud colombiano, 2012-2013. *Revista De Salud Publica = Journal of Public Health*, 15(1), 44-55. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1677207635?accountid=45173>

Aracil Javier. (1978) Introducción a la dinámica de sistemas, Alianza, Madrid, 84-206-2205-2.

Arango Morales X., Cuevas Pérez V. (2014). Método de Análisis Estructural: Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC). Universidad Autónoma de Nueva León.

Araujo R. (2010). (Re)visiting some elements of the situational approach: A critical examination of some of Carlos Matus's contributions. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5), 2327-2336. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000500008>

Arguin Gerard. (1986). La Planeación Estratégica en la Universidad, Edit. Presses de la Université de Québec.

Ballofet N.M. y Martin A.S. (2007). Governance trends in protected areas: Experiences from the Parks in Peril Program in Latin America and the Caribbean. Arlington, The Nature Conservancy.

Ban Ki-Moon. (2015). Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Observaciones del Consejo de Seguridad sobre TimorLeste. (19 de febrero de 2015) [ref. de 25 de mayo de 2015], disponible en: <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>. Fecha de consulta: 25/05/2015.

Beinstein J. (2016). Manual de Prospectiva, Guía para el diseño y la implementación de estudios prospectivos. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Buenos Aires. ISBN 978-987-16

Bernasconi A. (2008.) University Autonomy in the Twenty-first Century: New Forms of Legitimation Under the Changes of State and Society, Facultad Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Borrini-Feyerabend G., Johnston J., Pansky D. (2006). Governance of protected areas. En: Lockwood, M., Worboys, G.L. Y Kothari, A. (eds.). *Managing protected areas. A global guide*. London, Earthscan, 116-145.

Boudon R. (1983). La lógica de lo social. Madrid, Rialp.

Bourdieu P. (2008) Homo Academicus. Madrid. 3ra edic español. Siglo XXI

Bouso Amalia. (2010). Análisis de la gestión estratégica como herramienta para el mejoramiento continuo en la educación superior. X coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, UNMdP.

- Bovaird T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), 217-228.
- Brower Beltramin J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: Delimitación y alcances \*/Around the sense of governability and governance: Definition and scope. *Daimon*, (67), 149-162. doi:<http://dx.doi.org/10.6018/daimon/202011>
- Brunner J., Pedraja-Rejas L. (2017). Challenges to higher education governance in ibero-america. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingenieria*, 25(1), 2-7. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1879086767?accountid=45173>
- Brunner J. (1990.) *Educación Superior en América Latina, Cambios y Desafíos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BS ISO management systems - A relevance to ready mix concrete business. (2015, May 08). Nbm & Cw, Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1679719853?accountid=45173>
- Castro E. B. (2012). Higher education governance reform in practice. Matching institutional implementation practices and policies. *Rusc*, 9(2), 267-278. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1030176787?accountid=45173>
- Clark B. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.
- Clark K. (1982). *Os usos da Universidade*. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza.
- Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. Ley 26.994, art 158 incisos a y b.
- Dahl R.A. (1998). *Democracy*. Yale University Press
- Dalla-Torre, M.A., (2017) Territorial governance and the Territorial Planning Plans, *Bitácora* 27, 47-54, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- De Vries Wietse, Ibarra C. (2004). La gestión de la Universidad. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, núm. 22, Pp. 575–584.
- Deming E. (1989). *Calidad, Productividad y Competitividad: la salida de la crisis*. Madrid. Ediciones Díaz de Santos.
- Fernández Cadavid J.L., (2015). De los ODM a los Objetivos de Gobernanza Mundial, ¿Un Cambio de Paradigma?, IEEA (Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 5. Electronic Bulletin.
- Fernández de Navarrete F. (2007). Los nuevos desafíos para el gobierno y la gestión de la universidad. *Rev. Investigación en Gestión de la Innovación y Tecnología*, Nro 41.
- Ferraz Correia L., Fernandes Amaral H. (2006). Reflexiones sobre la función de la gobernanza corporativa. *Revista de Gestão USP, São Paulo*, v. 13, n. 1, p. 43-55, janeiro/março 2006
- Francisco Aníbal G. C., Ramos Hidalgo M. E., Antonio Genaro L. M., Patricio Eugenio V. F. (2015). Teoría de agencia (TA ): Supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria. *Innovar*, 25(57), 11-26. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1694862044?accountid=45173>

- Freitas V. D., Yáber G. (2017). Gestión del Conocimiento en Instituciones de Educación Superior: Factores de éxito. *Negotium*, 13(37), 5-33. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1967042744?accountid=45173>
- Galera M. D. S. (2017). El paradigma de la sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo europeo de "desarrollo sostenible"/The paradigm of "sustainability": Global governance and the european model of "sustainable development". *Relaciones Internacionales*, (34), 9-29. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1878084361?accountid=45173>
- Galo Ramiro Acosta Palomeque. (2018. )Gobierno Corporativo y Poder desde la perspectiva de la Teoría de Agencia. *Ciencias Administrativas | Año 6 | N° 11 Enero -Junio . 2018. ISSN 2314 – 3738*
- Ganga Contreras F. A., Ramos Hidalgo M. E., Leal Millán A. G., Valdivieso Fernández P. E. (2015). Teoría de agencia (TA): supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria. *Innovar*, 25(57), 11-26. doi: 10.15446/innovar.v25n57.50324.enlace doi: <http://dx.doi.org/10.15446/innovar.v25n57.50324>.
- Ganga F., Abello J.; compiladores. (2015). *Gobernanza Universitaria: Aportes desde una perspectiva Latinoamericana*. Ril Editores. Santiago de Chile.
- Gibson J. D., Zaragoza M. C., Mayayo J. L. (2013). La Gobernanza de Redes Socioeducativas: Claves para gestión exitosa/The governance of social-educative networks: Keys to successful management/La gouvernance de réseaux socio-éducatifs: Les clés de la gestion reussie. *Teoría De La Educación ; Revista Interuniversitaria*, 25(2), 213-230. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1516045595?accountid=45173>
- Godet M. (2006). *Creating Futures. Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Economica Ltd Edit. París. ISBN 2-7178-5244-1
- Godet M., Monti R., Meunier F., Roubelat F. (2000). *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica. Cuadernos de Lips Nro5. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique*. Paris. Prospektiker — Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia. Zarautz, Gipuzkoa.
- Godet M.; (1993). *De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospectiva Estratégica*. Marcombo Boixareu Editores. Barcelona.
- González-Chavarría A. (2014). Análisis institucional multiagente: El problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza\*/Multi-agent institutional analysis: The social agency and structuration problem in the explanation of the emergence of governance structures. *Revista De Estudios Sociales*, (49), 190-204. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1541971982?accountid=45173>
- Graham J.A., Amos B., Plumptre T. (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st Century*. Ottawa, Institute on Governance.
- Gutierrez Barb, B., Martínez Rodríguez M.C. (2010). El plan de acción para el desarrollo sustentable en las instituciones de educación superior. Escenarios posibles. *Revista Educación Superior*, vol 39 Nro 154, México abr/jun ISSN 0185-2760

- Hall R. (1996). Organizaciones: estructuras, procesos y resultados. Prentice Hall Hispanoamericana. México, 969-880-724-9
- Hardy C., Fachin R. (1996). Gestao estratégica na universidade brasileira: teoria e casos. Ed. Univ. UFRGS: Porto Alegre, 85-7025-382-6.
- IRAM-ISO 9001. (2015). Requisitos de los Sistemas de Gestión de Calidad. Sec Gral ISO, Ginebra, V edición, 15 septiembre 2015.
- ISO 21505:2017 (en) Project, programme and portfolio management — Guidance on governance; <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:21505:ed-1:v2:en>
- Jensen M., Meckling W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360. doi:10.1016/0304-405X(76)90026-X.
- Jiménez W., Ramírez C., Roncancio P. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso. Bogotá, ESAP Publicaciones
- Juran. (1993). Quality improvement Guide. Juran Institute.
- Laíse F. C., Hudson F. A. (2006). Reflexão sobre as funções da governança corporativa. *REGE. Revista De Gestão*, 13(1), 43-55. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1020360564?accountid=45173>
- López Bernal O., Martínez Ospina L. C. (2010). La construcción de un sistema universitario urbano regional en Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(16), 51-78. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1678769125?accountid=4517>
- Machorro Ramos F., Mercado Salgado P., Cernas Ortiz D.A., Romero Ortiz, M. V. (2016). Influencia del capital relacional en el desempeño organizacional de las instituciones de educación superior tecnológica. *Innovar*, 26(60), 35-50. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1819128007?accountid=45173>
- Manual de Lima. (2016) Manual Iberoamericano de Indicadores de Educación Superior. Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en colaboración de UIS-UNESCO
- Matheson C. (2009). Understanding the policy process: The work of Henry Mintzberg. *Public Administration Review*, 69(6), 1148-1161. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/853877531?accountid=45173>
- Matías Agustín D. T. (2017). Gobernanza territorial y planes de ordenamiento territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47-54. doi:<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>
- Matus C. (2008). El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante; Ed UNLaM, La Matanza, 978-987-9495-76-6
- Mayntz R.(2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. En *Instituciones y Desarrollo Rev. N°7*. Barcelona

- Meléndez Guerrero M. A., Solís Pérez P. C., Gómez Romero J. G. I. (2010). Gobernanza y gestión de la universidad pública. *Revista de Ciencias Sociales*, 16(2), 210-225. ISSN 1315-9518, v.16, n.2, Maracaibo. Recuperado en 27 de diciembre de 2017, de [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-95182010000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182010000200003&lng=es&tlng=es).
- Mendoza X. (1996). Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas. *Del Estado del Bienestar al Estado Relacional*. Papers de Formació, Diputació de Barcelona, 23, 21-35.
- Meuleman L. (2009). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fall. *Public Organization Review*. DOI: 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Mintzberg H., (2000) *Diseño de Organizaciones Eficientes*, Ateneo, BsAs, 950-02-3611-7
- Miñana Blasco C. (2011). Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad. Transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas. *Ciencia Política*, (12) Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1677414728?accountid=45173>
- OLACEFS. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. CTPBG Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. (2014) *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*. [Http://www.olacefs.com/](http://www.olacefs.com/)
- PNUD. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development, [http://mirror.undp.org/magnet/policy/\(consulta: 15 de octubre de 2015\)](http://mirror.undp.org/magnet/policy/(consulta: 15 de octubre de 2015)).
- PNUD. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2011). *Governance for peace*, United Nations Development Programme. [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace\\_2011-12-15\\_web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace_2011-12-15_web.pdf)
- PNUD. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2014). *Discussion paper. Governance for Sustainable Development. Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*
- Pravesh S., Sachindra G. (2012). Is Independence of Directors affecting performance of it Companies?. *International Journal of Management Research and Review*, Volume 2/Issue 5/Article No-24/858-872, ISSN 2249-7196
- Quezada. R. G. (2012). Pluralist university government. an analysis proposal based on stakeholder theory. *Rusc*, 9(2), 296-309. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1030155851?accountid=45173>
- Rama Vitale C. A. (2015). Nuevas formas de regionalización de la Educación Superior en América Latina: las Universidades Red y los Cluster Universitarios. *Revista GUAL v8n2 p302-308*, Florianópolis
- Rengifo-Millán M. (2015). La globalización de la sociedad del conocimiento y la transformación universitaria/Globalization of the knowledge society and university Transformation/Globalização da sociedade do conhecimento e transformação universitária. *Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(2), 809-822. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1708884475?accountid=45173>

- Rescher N. (1998). *Predicting the Future*. Albany, NY: State University of New York Press, 1998
- Ribeiro Darcy. (1982). *A universidade necessária*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Roca J. (2006). *Gobernanza para el desarrollo sostenible. De la teoría a la práctica*. Barcelona, Generalitat de Catalunya - CADS.
- Rodrigo P., Arenas D. (2014). La nueva gobernanza política y las colaboraciones intersectoriales para el desarrollo sostenible. *Innovar*, 24(53), 197-210. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1677008810?accountid=45173>
- Rodríguez Gómez R. (2009). Coordinación de los sistemas universitarios en la transición federalista. Capítulo en Mollis Marcela, ed., *Memorias de la Universidad: otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*, Buenos Aires, Edic. Ctro Cultural Floreal Gorini, CLACSO
- Rodríguez Ponce E., Pedraja-Rejas L. (2013). Dirección Estratégica y Calidad de las Universidades: Un estudio exploratorio desde Chile. *Interciencia*, 38(1), 35-41. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1367527433?accountid=45173>
- Rodríguez-Ponce E. (2016). Gobernanza Universitaria: Aportes desde una perspectiva latinoamericana. *Interciencia*, 41(4), 284-285. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1786458994?accountid=45173>
- Romagosa F., Eagles P. F. J., Duitschaever W. B. (2012). Evaluación de la gobernanza en los espacios naturales protegidos. El caso de la Columbia Británica y Ontario (canadá)1. *Anales De Geografía De La Universidad Complutense*, 32(1), 133-151. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1033049750?accountid=45173>
- Romero J.B. (1988). *Concepções de universidade*, en: Finger, Almeri Paulo. *Universidade: organização, planejamento e gestão*, UFSC/CPGA/NUPEAU, Florianópolis.
- Romero-Frías E., Robinson-García N. (2017). Laboratorios sociales en universidades: Innovación e impacto en medialab UGR/Social labs in universities: Innovation and impact in medialab UGR. *Comunicar*, 25(51), 29-38. doi:<http://dx.doi.org/10.3916/C51-2017-03>
- Sanchez Moreno M. S., López Yáñez J. L. (2013). Buenas Prácticas de Gobierno y Gestión en la Universidad/Good practices of government and management in higher education/Des bonnes pratiques de gouvernement et gestion á l'université. *Teoría De La Educación ; Revista Interuniversitaria*, 25(1), 125-148. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1511802373?accountid=45173>
- Shattok M. (2006). *Managing and good Governance in higher education*. Berkshire, Open University
- Thompson H.D., Tuden A. (1964). Strategies, structures and proceses of organizational decisión. In Leavitt and Pondy, *Readings in managerial psychology*, University of Chicago Press, Chicago.
- Urteaga E. (2016). La Gouvernance par les nombres. *Análisis Político*, 29(87), 150-156. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1839711194?accountid=45173>

Vázquez García J., Pagés J. (2015). Nuevos escenarios y tendencias universitarias. Revista de Investigación Educativa, 33(1), 13-26. VI FORO ANECA (2006) DOI: <http://dx.doi.org/10.6018/rie.33.1.211501>

Weiss T.G. (2000). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. Third World Quarterly, 21 (5), 795-814

Xóchitl A., Arango Morales, Verónica A., Cuevas Pérez2.(2014). Método de Análisis Estructural: Matriz de Impactos Cruzados, Multiplicación Aplicada a una Clasificación, MICMAC. Universidad Autónoma de Nueva León.