

# Gobernanza universitaria en época de pandemia

JUAN CARLOS DEL BELLO<sup>1</sup>

## El contexto nacional y sanitario

El 20 de marzo inició el aislamiento social, preventivo y obligatorio (cuarentena) de carácter transitorio —salvo actividades esenciales, como la salud y la seguridad—, y una semana antes con suspensión de las clases en todo el sistema educativo una. La Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) había iniciado las actividades educativas en febrero con el curso obligatorio de iniciación a la vida universitaria dirigido a los nuevos estudiantes. Las clases regulares iniciaron el 9 de marzo,

---

1 Rector Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. Correo: [jcdelbello@unrn.edu.ar](mailto:jcdelbello@unrn.edu.ar); [delbellojc@gmail.com](mailto:delbellojc@gmail.com). ORCID: 0000-0002-0282-2126. Profesor titular ordinario, investigador categoría I. Exdirector de las Maestrías en Ciencia, Tecnología e Innovación de las Universidades Nacionales de Quilmes y Río Negro (Argentina). Ha sido secretario de políticas universitarias y secretario de ciencia y tecnología. Interventor del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, subsecretario de Estudios Económicos, director general del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. También es consultor internacional.

o sea que se llevaron a cabo durante solo una semana<sup>2</sup>. La cuarentena continúa a la fecha de esta presentación, con la flexibilización del aislamiento para actividades productivas, comerciales y con circulación restringida, según la fase (nivel de contagio) de departamentos y ciudades. No obstante, las clases presenciales de todo el sistema educativo están suspendidas.

En cuanto a las tareas universitarias, administrativas y técnicas, que en Argentina están a cargo de “nodocentes” (expresión acuñada por el sindicato de los trabajadores administrativos y técnicos de las universidades), están reguladas por las disposiciones que comprenden a todo el sector público nacional. Concretamente, los empleados públicos deben abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y, realizar, “en tanto ello sea posible, sus tareas desde el lugar donde cumplan el aislamiento ordenado, cumpliendo las indicaciones de la autoridad jerárquica correspondiente” (Decreto de Necesidad y Urgencia 325 de 2020, art. 2). Complementariamente, el Ministerio de Trabajo estableció que los trabajadores alcanzados por el aislamiento

quedan dispensados del deber de asistencia al lugar de trabajo, no obstante, cuando sus tareas u otras análogas puedan realizarse desde el lugar de aislamiento deben, en el marco de la buena fe contractual, establecer con su empleador las condiciones en que dicha labor será realizada. (Resolución 297 de 2020, art. 1)

Estas disposiciones serán importantes a la hora de analizar el devenir de las actividades universitarias. Finalmente, se establecieron restricciones a la movilidad, y se exigía portar un certificado único habilitante para la circulación en emergencia.

## El aislamiento social obligatorio y el sistema educativo

Las universidades públicas nacionales representan el 80 % de la matrícula universitaria del país y coordinan sus actividades a través del

---

2 La mayoría de las universidades públicas inician semanas más tarde, o sea que no tuvieron oportunidad de iniciar el dictado normal de las clases.

Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) en un marco normativo de autonomía (Constitución de la Nación Argentina y Ley Especial). En virtud de esto, cada institución se adhiere o no, en ejercicio de su autonomía, a las decisiones del Poder Ejecutivo nacional. En esta circunstancia todas las universidades argentinas, públicas y privadas, se adhirieron a la decisión de la cuarentena

La definición de política educativa nacional, en consulta con el Consejo Federal de Educación<sup>3</sup>, fue continuar con las actividades lectivas de los niveles educativos inicial, primario, secundario y terciario, a través de modalidades diversas de educación remota (en línea por Internet, por televisión pública y con la distribución de cuadernos educativos). Obsérvese que, para caracterizar la coyuntura, no se emplea la expresión *educación virtual* o *a distancia*, porque no necesariamente las modalidades de enseñanza remota cumplen con los requisitos de calidad exigidos para el sistema universitario. Además, en el caso del resto de los niveles educativos, la Ley Nacional de Educación no prevé la educación a distancia. Recién el 20 de mayo, el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.550 de 2020 (Ley de Educación Nacional) que establece:

cuando la escolaridad presencial —total o parcial— sea inviable, y únicamente en caso de epidemias, pandemias, catástrofes o razones de fuerza mayor que impidan la concurrencia a los establecimientos educativos, será permitido transitoriamente el desarrollo de trayectorias educativas a distancia para los niveles y las modalidades de la educación obligatoria para menores de 18 años. (Ley 27.550 de 2020)

Este funcionamiento, “de manera imprevista y con pocas semanas de tiempo para preparar a los docentes”, como señala Salovey, presidente de la Universidad de Yale, “más que educación online,

---

3 Las veintitrés jurisdicciones provinciales y la ciudad autónoma de Buenos Aires tienen a su cargo el sistema educativo —con excepción de las universidades nacionales— y coordinan sus acciones a través del Consejo Federal de Educación.

debería considerarse educación remota de emergencia” (citado en Radiounr, 2020).

En efecto, salvo unas pocas universidades privadas a distancia, no existen universidades públicas a distancia y muy pocas universidades públicas dictan carreras completas en modalidad a distancia.

## **Rasgos generales de la Universidad Nacional de Río Negro**

La UNRN es una joven universidad que inició actividades académicas en el 2009. La UNRN es una universidad multicampus con tres sedes en la extensa provincia de Río Negro (200.000 km<sup>2</sup> de superficie), que configuran geoméricamente un triángulo isósceles, cuyos vértices son las sedes, con dos lados de aproximadamente 500 km y uno de 1000 km. La UNRN cuenta con 10.000 estudiantes, más del 90 % corresponden a 51 carreras de pregrado. Ocupa la novena posición del sistema universitario argentino, según el ranking de investigación de universidades de Scimago Institution Ranking.

La desventaja de su juventud y, por lo tanto, de la limitada experiencia acumulada se compensa en su impronta innovadora y emprendedora. Su diseño institucional intentó incorporar las mejores lecciones aprendidas de la experiencia universitaria nacional e internacional.

### **El sistema de gobierno**

Las universidades nacionales argentinas son autónomas y autárquicas, están gobernadas por órganos unipersonales (rector y decanos) y colegiados. En los órganos colegiados se expresa el cogobierno de los claustros: docentes y estudiantes, y, según los casos, también egresados o nodocentes. Los claustros eligen a los rectores y decanos en forma directa o indirecta.

Burton Clark (1983) ha dado cuenta suficiente de la morfología de las instituciones universitarias: instituciones de base pesada y con un laxo tejido institucional, donde los consensos son débiles y los compromisos de los actores livianos. El poder está muy diluido y el liderazgo del rector o la rectora es muy acotado.

El Gobierno de la UNRN es un caso particular en el concierto de las cincuenta y siete universidades nacionales. Los órganos colegiados tienen funciones básicamente legislativas y la conducción ejecutiva la ejerce el rector y quienes dirigen las tres sedes, denominados vicerrectores. El rector y los tres vicerrectores son elegidos por elección directa ponderada en fórmula única, por lo que se ejerce un gobierno unificado.

En los órganos colegiados, además de docentes, estudiantes y no-docentes, participan representantes de la sociedad civil, con voz y voto. La UNRN cuenta con tres órganos colegiados superiores, cada uno especializado en funciones de 1) programación y presupuesto, 2) docencia, vida estudiantil y extensión, y 3) investigación y desarrollo tecnológico. En el primero, el 21,4 % de los miembros son externos<sup>4</sup>, en el Consejo de Docencia la participación externa alcanza el 11,5 %<sup>5</sup> y, en el de investigación es del 14,8 %<sup>6</sup>.

Si bien no reproduce el esquema del patronato estadounidense o británico, o las juntas directivas escandinavas, es un intento de contar con los *stakeholders* en el Gobierno universitario.

Esta participación externa, con voz y voto, es única en Argentina. En general las instituciones universitarias nacionales optan por constituir ámbitos de asesoría externos bajo la modalidad de Consejos Consultivos, siguiendo la tradición española.

La presencia mayoritaria del claustro docente en los órganos colegiados de gobierno (no inferior al 50 % de los miembros) y la acotada

---

4 Representantes del Gobierno de la provincia de Río Negro (habitualmente la ministra o el ministro de educación y la máxima autoridad del área de la producción), de la legislatura provincial (primera mayoría y minoría legislativa) y de la Confederación General de Trabajo.

5 Representante del Ministerio de Educación Provincial (muy importante para la articulación entre el nivel medio y el universitario) y representantes de los consejos profesionales (actualmente el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y de Ingeniería Agronómica).

6 Representantes del Conicet, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del sector industrial innovador y del Gobierno provincial (máxima autoridad del área de la ciencia y la tecnología).

representación estudiantil, que en ninguno de los tres consejos supera el 16 %, contribuye la gobernabilidad.

### La experiencia previa en educación virtual

La Universidad incorporó tempranamente en su oferta educativa carreras en modalidad virtual, aunque exclusivamente ciclos de complementación en el área educativa, dirigidas a estudiantes con título de nivel superior que ejercen la docencia del nivel secundario y superior. Se trata de una población adulta que tiene buen acceso a Internet y cuenta con una computadora fija o portátil. La preocupación por la educación virtual fue planteada desde los primeros años con un enfoque de bimodalidad. El Estatuto de la Universidad previó la educación a distancia y el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de modo virtual<sup>7</sup>.

El Sistema de Educación a Distancia (SIED) de la Universidad está acreditado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Desde el segundo cuatrimestre del 2019 se abrieron aulas virtuales para cada asignatura de carreras presenciales y se desarrolló un campus bimodal con un *software* no propietario (Moodle). En paralelo, dado que un porcentaje si bien pequeño de docentes no residen en cada sede, se desarrollaba el dictado de clases a distancia vía Skype y videoconferencia. Además del uso complementario del campus bimodal en la educación presencial, los docentes libremente utilizan otras plataformas y herramientas.

Esta experiencia previa ha sido la clave en el sendero transitado durante la emergencia.

## La reacción de la Universidad ante el COVID 19

La *Memoria UNRN 2019* de la UNRN abría el siguiente interrogante: “¿Estamos preparados para los problemas a los que nos enfrenta la

---

7 Ninguna otra universidad pública lo tiene establecido, por lo que las universidades —a excepción de la de Río Negro— han tenido que innovar para justificar la legalidad del funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno en modalidad no presencial.

*cuarta revolución industrial?*” (p. 14). Pregunta escrita durante el 2019, cuando no se tenían noticias de la magnitud del COVID-19. La pandemia obligó a acelerar los tiempos de implementación de acciones que se habían planteado en el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) para el período 2019-2025: la virtualización de la enseñanza de pregrado y consolidación del campus bimodal. Las iniciativas preparaban a la universidad para una inserción exitosa en el contexto de los cambios vislumbrados y modificarían las formas de impartir conocimientos, de crearlos, difundirlos y de gestionar la institución. Desde un enfoque prospectivo, si bien la Universidad estaba preparada para los cambios, en comparación a muchas otras universidades nacionales, la magnitud de la pandemia de la COVID-19, obligó a un proceso acelerado de toma de decisiones y puesta en marcha de iniciativas.

De hecho, sin establecer su formalización, los cuatro responsables del Poder Ejecutivo (rector y vicerrectores), con la asistencia técnica de las secretarías del rectorado, incluida el área jurídica, de comunicación institucional, de gestión administrativa y por supuesto de las funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión universitaria, conformaron un comité de crisis.

Sin consulta previa con los órganos colegiados del Gobierno, al igual que todo el resto del sistema universitario nacional, se determinó por resolución rectoral la adhesión a la medida del Gobierno nacional. Primero la suspensión de las clases presenciales y luego la cuarentena. Y en ese sentido, se adhirió a las sucesivas prórrogas de la cuarentena.

Las oficinas administrativas se cerraron, se dispuso el trabajo remoto en el hogar de todas aquellas actividades que pudieran realizarse. Sin previsión del tiempo de duración de las medidas, habrán transcurrido nueve semanas desde la primera decisión gubernamental del aislamiento hasta el 24 de mayo, fecha en que se envió este artículo<sup>8</sup>.

---

8 Cabe advertir que ninguna actividad universitaria ha sido eximida del aislamiento, salvo las actividades de desarrollo y producción de insumos y equipamiento médico y el voluntariado para atender a la población de riesgo (mayores de 65 años o con determinadas patologías preexistentes) con mayor probabilidad de letalidad.

El Ministerio de Educación recomendó al sistema universitario 1) suspender transitoriamente las clases y las prácticas de estudiantes en hospitales o similares, “readecuar las condiciones en que se desarrolla la actividad académica presencial”, para garantizar el desarrollo del calendario académico, los contenidos mínimos de las asignaturas y su calidad. En ese marco, señalaba: “se podrá contemplar la implementación transitoria de modalidades de enseñanza a través de los campus virtuales, medios de comunicación o cualquier otro entorno digital de que dispongan las instituciones” (Resolución 104 de 2020, art. 1). En el caso de continuar con clases presenciales, sugería “la disminución de grupos de modo de ocupar no más del 50 % de la capacidad de las aulas”. Así mismo, recomendaba 2) reprogramar las actividades científicas y académicas que impliquen aglomeraciones o concentraciones de personas; 3) suspender transitoriamente todas las actividades de extensión que por sus características implicaran aglomeraciones o concentraciones; 4) reorganizar la participación en actividades de internacionalización; y 5) observar procedimientos de limpieza y desinfección.

En ese marco, todo lo actuado fue vertiginoso. Por medio de la Resolución Universidad Nacional de Río Negro 145 de 2020 se dispuso: 1) la suspensión del dictado de clases presenciales y el dictado en modalidad virtual de las asignaturas a partir del 25 de marzo, o sea se dio un margen de una semana para adecuar todo el proceso de enseñanza y aprendizaje, con la excepción de aquellas asignaturas dictadas en la modalidad de taller; 2) encomendar a los docentes elaborar una propuesta de recuperación de la parte presencial; 3) la capacitación obligatoria del plantel docente en el uso del SIED; 4) la suspensión de las prácticas con pacientes; 5) la reorganización de las actividades administrativas con modalidad de trabajo remoto, además de presencial, con la excepción de los trabajadores nodocentes que integraran el grupo de riesgo; 6) la suspensión de los plazos administrativos; 7) la extensión de las restricciones para las actividades de extensión y científicas con aglomeración de personas; 8) la suspensión de las actividades deportivas; 9) la entrega de diplomas en forma individual a pedido del graduado; 10) la defensa de tesis o trabajos finales sin público; 11) el cierre del comedor universitario; y 12) restringir las tareas asistenciales en el hospital y la escuela de odontología.

La capacitación virtual obligatoria a docentes se implementó obviamente a distancia e incluyó material didáctico e instructivos en distintos formatos tales como: videos, documentos en PDF, instructivos y guías, tanto operativas referidas al uso de la plataforma Moodle, como otras de orientación metodológica acerca de cómo convertir clases presenciales en virtuales. Simultáneamente se aprobaba el procedimiento de gestión digital de expedientes y la modalidad de trabajo remoto para las actividades administrativas y de investigación.

Si bien en un inicio se asimilaron los términos teletrabajo y trabajo remoto, rápidamente se eliminó del vocabulario normativo el teletrabajo, ya que este tiene en el país regulaciones especiales<sup>9</sup>. Trabajo remoto se asimila a trabajo en el hogar “cuando ello fuere posible”. Para facilitar las tareas en el hogar, la Universidad suministró a los nodocentes con carencia de computadoras o conectividad, la computadora de la oficina y el financiamiento para la ampliación de la velocidad de la conexión a Internet.

También se lanzó un programa de voluntariado para la atención de la población de riesgo, más específicamente de adultos mayores. Para ese fin, se obtuvieron los permisos de circulación de los voluntarios y se inició el diseño, producción y distribución de máscaras faciales protectoras para el sistema de salud de la provincia de Río Negro.

La primera Resolución Universidad Nacional de Río Negro 213 de 2020, *ad referendum* del Consejo Superior de Docencia establecía: 1) el dictado a través del campus bimodal de todas las asignaturas, bajo la responsabilidad de los docentes de las asignaturas y bajo la coordinación de las direcciones de carrera y Escuela (unidad académica comparable a la figura de Facultad); 2) la reprogramación de los trabajos de campo y prácticas de laboratorio que no pudieran ser resueltas virtualmente hasta el retorno a la presencialidad; 3) la suspensión temporal del reglamento de estudios en lo que resultare incompatible con las medidas adoptadas; 4) la delegación a la Secretaría de Docencia de la

---

9 Acuerdo de partes entre el empleador y el empleado, suministro de equipamiento informático, conectividad y dispositivos apropiados en el hogar: matafuego, conexión a tierra, no uso de regleta multicontactos, conocidos en el sur del continente como “zapatillas eléctricas”, entre otros.

instrumentación operativa; 5) la creación de una beca para la conectividad, bajo la denominación “asignación de estímulo a la educación bimodal” a los estudiantes de recursos económicos insuficientes para el acceso al campus bimodal en forma gratuita; y 6) convocar a la sociedad a efectuar donaciones para asignarlas a los estudiantes humildes con propósito de conectividad.

Inmediatamente después, la Secretaría de Docencia instrumentaba todas las resoluciones rectorales previas: 1) la obligación del docente de disponer, antes del 25 de abril en el campus bimodal, el programa de la asignatura, la secuencia de contenidos y el material de estudio correspondiente para el primer mes; 2) en los supuestos de cambios significativos en cuanto a evaluación de aprendizajes y trabajos prácticos, la presentación de una adenda que debería ser aprobada por la dirección de la carrera; 3) la matriculación automática de los estudiantes en las aulas virtuales; 4) el registro de asistencia de los estudiantes con fines de seguimiento, al menos una vez por semana; 5) la reprogramación o reformulación de los trabajos prácticos; 6) la evaluación de los aprendizajes con instrumentos diversos a criterio de los equipos docentes; 7) el apoyo a los estudiantes para acceder a material impreso, el envío de material por vía correo electrónico y la asistencia docente a los estudiantes; 8) la asistencia técnica del SIED y la capacitación del plantel docente; 9) la realización, de ser necesario, de los trabajos de campo, talleres y prácticas de laboratorio, en el segundo cuatrimestre; 10) la descentralización a nivel de los vicerrectorados de los modos de recuperación de la instancia presencial; y 11) la obligación de las secretarías de docencia de cada sede de informar, antes del 10 de mayo, el detalle de las asignaturas que se dictan en el campus bimodal; así mismo, de los estudiantes con dificultades técnicas de acceso a las aulas virtuales, las propuestas de recuperación de la instancia presencial y el detalle y justificación de las asignaturas de las carreras de pregrado presenciales que no hubieran implementado el cursado virtual y el detalle de estudiantes ingresantes que no registrasen asistencia en las asignaturas.

El 17 de abril, se reunía el Consejo Superior de Docencia por primera vez desde la cuarentena, el cual convalidó la Resolución Universidad Nacional de Río Negro 213 de 2020 dictada *ad referendum*, modificó el reglamento de becas para incorporar la asignación para conectividad

y dictó la Resolución CSDEYVE UNRN 014 de 2020 que aprobaba: 1) la reprogramación del turno extraordinario de exámenes finales de mayo; 2) la posibilidad excepcional de cerrar las actas de cursada cuando se retomara la presencialidad; 3) la autorización excepcional de correlatividad para el cursado de asignaturas del segundo cuatrimestre; 4) la recuperación y la evaluación de las actividades de resolución exclusivamente presencial en el segundo cuatrimestre; 5) la prórroga automática del vencimiento de la regularidad de las asignaturas por seis meses; 6) la instrumentación de tutorías virtuales por carrera de grado para apoyar a estudiantes y docentes, y 7) fijar como fecha límite el 15 de mayo para la presentación de las adendas a los programas analíticos de las asignaturas a partir del pasaje de la presencialidad a la virtualidad.

### **El intento de desacelerar el proceso de reconversión de la docencia presencial**

Durante la reunión del Consejo Superior de Docencia fue presentado un petitorio firmado por ciento cincuenta personas (docentes, estudiantes y unos pocos nodocentes), que promovían una declaración para, entre otras demandas, no aprobar las medidas que añadieran más carga laboral a los docentes, proponer la atención personalizada de estudiantes con dificultades de conectividad y revisar todas las disposiciones adoptadas que no hubieran tomado en cuenta la perspectiva de género y de salud, la cual “no se restringe a evitar la infección por coronavirus e incluye dimensiones psíquicas y emocionales que se están viendo afectadas” (comunicación personal).

El petitorio incluía un diagnóstico de situación que enfatizaba la carga adicional del trabajo docente y la ausencia de algún “tipo de contraprestación o concesión” como contrapartida de la mayor carga laboral, el uso de herramientas propias de trabajo (computadoras y conexión a Internet) y las responsabilidades simultáneas de cuidados de infantes en edad escolar y eventualmente de adultos mayores.

Esta posición no era ajena al planteamiento de uno de los sindicatos docentes universitarios, la Conadu H<sup>10</sup>.

---

10 Cabe advertir la baja tasa de sindicalización de los docentes universitarios, a diferencia de los docentes de los otros niveles educativos, lo que generalmente

El petitorio fue rechazado por amplia mayoría del Consejo Superior. Ningún consejero superior votó en apoyo.

### **La posición de los sindicatos docentes ante el COVID-19**

Declarada la cuarentena, dos sindicatos docentes con peso en el sistema universitario público, la Federación de Docentes de las Universidades (FEDUN) y Conadu, acompañaron las decisiones gubernamentales, del CIN y de las universidades, es decir, el desarrollo de la modalidad no presencial en el sistema universitario estatal, mientras que el tercero, Conadu H fue reactivo al pasaje de la educación presencial a modalidad remota, por entender que las condiciones del hogar de los y las docentes universitarios no eran aptas para la enseñanza (cuidado de niños y eventualmente adultos mayores y atención del hogar). Adicionalmente, el gremio argumentó la inexperiencia de la mayoría de los docentes en educación a distancia que llevaría a una sobrecarga de trabajo, lo que, a entender del sindicato, debía ser reconocido con una contraprestación monetaria o una concesión laboral a futuro. Más aún, interpretó la situación de emergencia como una licencia extraordinaria obligatoria con reconocimiento salarial (Conadu H, 2020a).

Agregaba que las nuevas modalidades de trabajo no estaban comprendidas en el convenio colectivo de trabajo, ya que no se garantizaba a los trabajadores docentes las condiciones de trabajo y ambiente, generando riesgos para la seguridad y salud del trabajador. Finalmente, ponía en tela de juicio la calidad de la modalidad virtual en la enseñanza universitaria y promovía las solicitudes de licencia de los docentes con publicaciones del tipo:

“¿sabías que existen excepciones para el cumplimiento de las tareas docentes en el domicilio en el marco de la emergencia sanitaria? Si estás a cargo de hijas/os menores de edad, o adultos mayores o si existe otra situación que te impida el cumplimiento

---

se traduce en un bajo impacto de medidas de fuerza extremas, como huelga, salvo circunstancias excepcionales de abrupta caída del salario real o del presupuesto universitario.

de las tareas” Gozar de estas licencias es un derecho de toda la docencia universitaria y preuniversitaria contemplada en los supuestos de excepción” “Están justificadas también las personas que por diversos motivos no cuenten con las condiciones materiales necesarias para el acompañamiento virtual”. (Conadu H, 2020c)

## Gobernanza en épocas de pandemia

La gobernanza de una institución universitaria debe contextualizarse en términos del sistema universitario del país. Los marcos normativos, la cultura del sistema, las tradiciones, el peso de la historia, el poder de los sindicatos, de los docentes, nodocentes y estudiantes, etc., son factores decisivos. El marco normativo argentino otorga a las instituciones universitarias privadas y estatales una amplia autonomía con la regulación de los títulos habilitantes para el ejercicio profesional y la acreditación obligatoria de la calidad de los posgrados y los pregrado de interés público que comprometen la salud, los derechos y los bienes de los habitantes. La tradición universitaria argentina y la historia del país, con sus largos períodos de gobiernos de *facto*, explican la gratuidad, la promoción del ingreso directo o irrestricto, el protagonismo de los estudiantes en el cogobierno universitario y un peso relativamente importante de los sindicatos docentes y nodocentes. A nivel institucional el poder en general pasa por los órganos colegiados de gobierno. Ahora bien, en las universidades de reciente creación, como la UNRN, hay una relación más equilibrada entre el poder de los órganos ejecutivos o unipersonales de gobierno y los órganos colegiados como cuerpos legislativos. La participación estudiantil está en línea con las buenas prácticas internacionales y la intervención sindical se sopesa en las convenciones colectivas de trabajo, en los principios autonómicos reflejados en las mandas estatutarias, con las reivindicaciones de ampliación de derechos de los trabajadores docentes y nodocentes.

En el escenario del COVID-19, el papel de los rectores y rectoras que lideran las nuevas universidades resulto decisivo en el devenir institucional. Así, en el marco de la pandemia, el manejo político de la crisis

sanitaria y la emergencia de la continuidad obligada del proceso educativo en modalidad remota se cristalizó en las decisiones ejecutivas y la intervención calibrada de los órganos colegiados, que implican audacia y también una combinación entre centralización de las decisiones y la ejecución descentralizada, sin caer en el asambleísmo o la discusión permanente con las organizaciones sindicales.

Como señala el experto francés en liderazgo, Michel Fiol, hay que desarrollar un enfoque de complementariedad entre el orden de la organización, la creatividad y la imaginación, entre la centralización y la descentralización, entre el respeto a las reglas y la flexibilidad que demanda la emergencia.

Las características particulares del Gobierno de la UNRN permitieron enfrentar la situación excepcional con rapidez y superar planteos de sectores de la comunidad universitaria que hubieran detenido o lentificado el proceso de reconversión institucional. Como se ha reseñado, un sector sindical tuvo una posición reactiva al dictado de clases en forma remota. Si bien todas las universidades finalmente se reconvirtieron, hubo algunas universidades estatales que lo hicieron tan lentamente que en la práctica han comprometido el desarrollo y la terminación del ciclo lectivo 2020, además de que no necesariamente han logrado incluir a estudiantes con vocación por el estudio pero sin los recursos para cursar de manera no presencial.

En un contexto educativo en el que primó el derecho a la educación superior, por encima de las condiciones adversas en que se desarrolla el proceso educativo en la emergencia, el sistema de gobierno de la UNRN fue clave para un rápido proceso adaptativo. Por un lado, el fuerte liderazgo de la fórmula de gobierno (rector y vicerrectores) con una conducción colegiada sin fisuras, lo que posibilitó la veloz adopción de medidas de política institucional. Por otro lado, el fuerte acompañamiento de los miembros externos en los órganos colegiados de gobierno de la Universidad fue fundamental para no detener a la institución. La oportuna y responsable intervención de los órganos colegiados de gobierno, que suelen constituir ámbitos fértiles para poner en duda la reconversión del proceso educativo, ha permitido transitar razonablemente esta coyuntura excepcional.

La interpretación del trabajo remoto, no como teletrabajo, y de la enseñanza remota de emergencia, no equivalente a educación virtual, contribuyó a superar las posiciones reactivas a la reconversión. Si bien parece a simple vista un juego de palabras, se trata de cabalgar en medio de la crisis sanitaria y el aislamiento y las demandas laborales de algunos sindicatos.

La velocidad de adaptación de la Universidad a la nueva situación se destaca en medio del concierto de universidades nacionales argentinas. En especial cuando algunas universidades de larga tradición deambulan entre decisiones eclécticas con niveles de descentralización y la toma de decisiones que transforman la universidad en una federación de facultades, donde la autonomía se traslada desde la institución a cada unidad académica. Otras demoraron en la adaptación porque nunca antes habían incursionado en la educación a distancia. Otras, además de lo anterior, todavía se encuentran debatiendo sobre la certificación o no de los aprendizajes (evaluación con calificación), ya sea porque descreen de los instrumentos de evaluación a distancia o porque tienen la mirada *light* de “contención”, clásica del sistema educativo argentino, o una combinación de todas estas interpretaciones y enfoques. Esto se manifestará finalmente en cómo terminará el ciclo lectivo 2020 cada institución, prolongado su finalización en el año 2021.

Sostenemos la hipótesis que las instituciones universitarias que más rápido se han adaptado tendrán mejores resultados que las que lo hicieron tardíamente, aunque en todos los casos con registros negativos en términos de permanencia y retraso en los estudios.

Desde la conducción universitaria se ha ejercido un liderazgo con sutileza, con una clara orientación hacia dónde se quiere ir y para qué lo hacemos, al procurar generar la mejor sensación de sentirnos a gusto con lo que estamos haciendo. Se ha hecho posible, lo que algunos pensaban que era imposible en medio de la crisis sanitaria, al superar las propuestas de los que promovían la parálisis y no hacer nada, sin generar temores. Confirman esta apreciación los resultados parciales del proceso adaptativo.

## Alcance de la virtualización de la enseñanza de pregrado

Superados los obstáculos políticos a la reconversión de la docencia presencial, la Universidad alcanzó niveles de virtualización significativos de la enseñanza de pregrado.

Se ha reconvertido el 98 % de las asignaturas, que se correlaciona con la significativa respuesta de los docentes a la capacitación obligatoria, la cual efectivamente el 78% de los docentes la realizó. Este logro resultó del papel del equipo de nodocentes que conforman el Sistema de Educación a Distancia y el Área de Informática y Comunicaciones de la universidad, que prestaron asistencia técnica, prepararon las preguntas de los relevamientos realizados, negociaron con las empresas proveedoras de servicios de internet, analizaron alternativas de conectividad, plataformas para videoconferencias y la capacidad de los servidores de la Universidad, etc. Por supuesto el área ha estado presta a resolver los problemas de todos los trabajadores nodocentes en las tareas en el hogar.

Una preocupación central, frente a la crisis ocasionada por la cuarentena y la decisión de continuar con el dictado de clases, fue la de verificar que la deserción fuera la menor posible bajo la modalidad virtual. En consecuencia, nos pusimos en el lugar de los estudiantes a fin de detectar el acceso a Internet: el medio de conexión, la compañía prestadora del servicio, el tipo de dispositivo utilizado, la suficiencia del plan de datos móviles y otras tendencias a identificar los problemas de conectividad que hicieran imposible o dificultaran continuar cursando las materias en las que se hallaban inscritos.

En medio del proceso de indagación, se constató a mediados del mes de abril, exactamente a un mes del inicio de la suspensión de las clases presenciales, que el 7.4 % de los estudiantes no había ingresado al campus bimodal.

El CIN y el Ministerio de Educación lograron negociar con las empresas proveedoras de servicios de internet la gratuidad del uso de datos móviles del dominio edu.ar, sin embargo, muchas actividades se realizan con otros dominios no gratuitos. En ese contexto, el área

nodocente de vida estudiantil desde sus hogares, sin distinción de días hábiles, feriados y fines de semana, incluso en el transcurso de semana santa, llamaron por teléfono a cada estudiante inscripto que no había ingresado al campus bimodal para indagar si continuaban teniendo interés en continuar los estudios (un grupo importante decidió abandonar) y que la universidad los iba a apoyar para contratar servicios de internet o ampliar la velocidad de los datos móviles que tenían contratados. Del relevamiento y el análisis de la situación económica del hogar de cada estudiante, se analizó el otorgamiento de este apoyo. Se han otorgado 229 asignaciones económicas y están en proceso de evaluación ciento cincuenta solicitudes, que en el supuesto que todas tengan dictamen favorable, implicará la cobertura del 57% de los estudiantes que no habían ingresado al campus bimodal.

La universidad entendió que el contacto con los estudiantes no era solo el pedagógico en las aulas. La universidad desarrolló acciones de comunicación con fines informativos, de contención, de agradecimiento, de apoyo, de prevención, de entretenimiento y educativos, para cada uno de los distintos públicos objetivos, pertenecientes tanto a la comunidad universitaria, así como a la sociedad en la que la institución está inserta.

Se promocionó la campaña #TuDonaciónNosConecta para asegurar conectividad al estudiantado. Se diseñaron estrategias de comunicación empáticas para el estudiantado a través de campañas de estímulo a seguir estudiando: la campaña #SeguíEstudiando la Universidad Pública te apoya, incluyendo las voces de referentes culturales. Se transmitieron mensajes de estímulo para la continuación de los estudios a través del testimonio de relevantes artistas y científicos nacionales. Se visibilizaron a docentes, nodocentes y estudiantes en sus tareas virtuales a través de una campaña de Instagram específica, mostrando que estamos todos unidos en este esfuerzo colectivo. Se logró que la Universidad se identificara como un actor proactivo en la toma de decisiones frente a las nuevas condiciones educativas y a la solidaridad.

En fin, todas las áreas nodocentes de soporte del proceso educativo contribuyeron a la reconversión desde sus hogares al hacer trabajo remoto. Cabe destacar la vocación y el sentido de solidaridad del claustro nodocente. Incluso el sindicato nodocente acompañó el trabajo

remoto, aun cuando la Federación Sindical Nodocente Nacional (FATUN) no fue clara en su posición<sup>11</sup>.

Al 6 de mayo se registraba que el 8 % de los alumnos inscritos en asignaturas presenciales nunca había accedido al campus bimodal, casi coincidente con el 7,2 % relevado al inicio. Sin embargo, uno de cada cuatro estudiantes que había iniciado los cursos virtuales había abandonado antes del 27 de abril.

Al considerar la proporción de estudiantes que habiéndose inscrito para la cursada presencial nunca ingresaron al campus bimodal y aquellos que abandonaron durante el período de cursada hasta el 27 de abril (siete semanas), se observa que uno de cada tres estudiantes inscriptos en asignaturas presenciales no sostuvo su actividad en el campus bimodal.

Un lector que no conozca en profundidad el sistema universitario argentino concluiría que estos resultados son catastróficos, sin embargo, en principio no serían muy distintos a épocas de normalidad. Las universidades públicas argentinas registran significativas tasas de deserción. Se estima que la tasa de egreso no supera el 25 %, la más baja de la región, que contrasta con la mayor tasa bruta de matriculación en la educación superior (62 %). La elevada deserción no es ajena a las características idiosincráticas del sistema universitario argentino. Algunas pinceladas se mencionaron en el sistema de gobierno y otras muy importantes aluden a la gratuidad con ingreso directo o irrestricto, y a la baja calidad del nivel secundario. En este contexto el sistema responde a la figura de la “puerta giratoria”: muchos entran, pero muchos salen casi inmediatamente.

En la UNRN la tasa de deserción ha oscilado entre el 70 % y 76 % para las cohortes 2013, 2014, 2015, y 2016. A su vez, el análisis de la deserción según los años de estudio registra que el 43 % abandona el estudio en

---

11 La FATUN, parecía admitir la práctica del trabajo remoto de los trabajadores nodocentes en la emergencia sanitaria. Sin embargo, semanas más tarde, se opuso a la figura del teletrabajo y planteó “que las instituciones debían abstenerse de desarrollar esa modalidad laboral”, para cuya regulación reclamó la apertura de negociaciones paritarias. Contradictoriamente incorporó como anexo a la declaración una guía de recomendaciones para el desarrollo de actividades de teletrabajo.

el primer año, el 28 % en el segundo, el 24 % en el tercero, el 21 % en el cuarto, el 11 % en el quinto y el 6 % en el sexto. La duración efectiva de las carreras es de 1.5 veces la duración teórica. La Universidad realiza importantes esfuerzos de retención, en particular mediante actividades de remediación de los déficits cognitivos de los ingresantes.

Recién a la finalización del ciclo lectivo anual podrá evaluarse, a través de un análisis comparativo, la deserción en época de pandemia vis a vis la deserción en años anteriores. Cabe presumir que la deserción registrará unas tasas mayores en general, aunque es muy probable que las instituciones que adoptaron medidas rápidas de adaptación ante la emergencia, con políticas activas y monitoreo permanente de la situación, habrán atenuado el abandono. La UNRN seguramente integrará ese grupo de instituciones.

Por supuesto, la deserción no obedece exclusivamente a factores institucionales internos. Sobresalen las consecuencias económicas de la pandemia: la caída de la producción, las pérdidas de fuentes de trabajo, la reducción de los ingresos de los hogares. Hay que recordar que una proporción importante de los estudiantes trabajan al tiempo que estudian. Una verdadera tragedia sanitaria, económica y educativa.

También debemos interrogarnos ¿cuál será el desempeño de los estudiantes en las evaluaciones finales? Se presume que la concurrencia a las mesas de exámenes será inferior que en el período de la normalidad. La mayoría de los docentes y todos los estudiantes no tienen experiencia previa de evaluación remota. Asimismo, hay asignaturas cuya finalización se proyecta para el transcurso del segundo cuatrimestre, para que puedan completarse los trabajos prácticos pendientes de laboratorio y las salidas a campo, así como las clínicas de carreras como Odontología y Medicina Veterinaria. Esto generará una presión aún mayor, ya que se superpondrá con el dictado de las asignaturas del segundo cuatrimestre.

Por otro lado, cuando se regrese a las aulas presenciales, no será como era entonces, por el menor número de alumnos por razones de distanciamiento social, restricciones para el estudio grupal, concomitante con las restricciones presupuestarias que no permitirán la ampliación de la infraestructura áulica, ni el aumento de la cantidad de

docentes para enseñar a grupos más pequeños de estudiantes. Por lo tanto, es previsible la continuidad de la educación no presencial, por lo que se comparte la afirmación de la Universidad Pública de California, la cual advierte que las clases seguirán siendo *online* en el segundo cuatrimestre (otoño en el hemisferio norte y primavera en el sur).

## Conclusiones

El sistema universitario argentino se reconvirtió ante la pandemia del COVID-19, pero cada institución lo hizo a ritmos y con alcances diferenciados. Del análisis del caso de la UNRN puede concluirse que el fuerte liderazgo, una buena gobernanza y el compromiso del colectivo educativo (docentes, nodocentes y estudiantes) han sido claves para minimizar los daños del impacto de la tragedia.

Sin lugar a dudas, el sistema de gobierno de la UNRN ha contribuido con el proceso de reconversión, poniendo límites a planteos internos que hubieran conducido a una paralización o enlentecimiento del proceso. Es de destacar el compromiso del claustro estudiantil representado en los consejos superiores, y también el respaldo de los miembros externos que apoyaron la direccionalidad de las políticas adoptadas.

A modo de crítica constructiva, cierta dirigencia sindical docente no ha estado a la altura de las circunstancias. Reactiva al proceso de reconversión, no ha privilegiado garantizar prioritariamente el derecho a la educación.

En términos prospectivos, si bien prima la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y sus consecuencias, es previsible que la educación mediada por las tecnologías de la información y la comunicación registrará un posicionamiento significativo, así como el teletrabajo.

Superado el momento crítico de las consecuencias sanitarias, se abrirán los canales de diálogo para regular el teletrabajo y la educación virtual, en particular los nuevos derechos y obligaciones de los trabajadores universitarios. Así mismo, el derecho a la conectividad, muy en particular de los estudiantes, para asegurar igualdad de oportunidades y equidad educativa, deberá ser incorporado a las normas internacionales sobre derechos humanos.

## Referencias

- ADURN. (2020, 24 de mayo). Nota elevada al Consejo Superior de Programación y Gestión Estratégica (CSPyGE) de la Universidad Nacional de Río Negro.
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica* (R. Kent, trad.). México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Conadu H. (2020) *Recomendaciones en torno de las condiciones mínimas de trabajo durante la vigencia de la emergencia COVID19*. <http://adunc.com.ar/wpcontent/uploads/2020/06/RECOMENDACIONES-EN-TORNO-DE-LAS-CONDICIONES-M%C3%8DNIMAS-DE-TRABAJO-DURANTE-LA-VIGENCIA-DE-LA-EMERGENCIA-COVID-19.pdf>.
- Conadu H. (2020a, 06 de abril). Nota dirigida a la Presidencia del Consejo Interuniversitario Nacional, interpretando que la dispensa de concurrir al lugar de trabajo es una licencia extraordinaria. <http://conaduhistorica.org.ar/wp-content/uploads/2020/04/Nota-LicenciasC19.pdf>.
- Conadu H. (2020b, 13 de abril). Declaración del Plenario de Secretarías Generales de Conadu Histórica. <http://conaduhistorica.org.ar/prensa/declaracion-del-plenario-de-secretarias-generales-de-conadu-historica-13-4-2020/>.
- Conadu H [@CONADUHistorica]. (2020c, 23 de abril). *¿Sabías que existen excepciones para el cumplimiento de las tareas docentes en el domicilio en el marco de la emergencia sanitaria? @CONADUHistorica [Imagen adjunta] [Tuit]*. Twitter. <https://twitter.com/CONADUHistorica/status/1253340144272203776>.
- CSDEYVE-Universidad Nacional de Río Negro. Acta 2 de 2020 (17 de abril), que rechaza presentación por Nota de Docentes y otros de fecha 16 de abril de 2020.
- Decisión Administrativa 390 de 2020 (17 de marzo), sector público nacional. Mecanismos para otorgamiento de licencias y trabajo remoto. *Boletín Oficial* 34331. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335540>.
- Decreto de Necesidad y Urgencia 260 del 2020 (12 de marzo), emergencia sanitaria coronavirus (COVID-19). Disposiciones. *Boletín oficial* 34327. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/norma.htm>
- Decreto de Necesidad y Urgencia 287 de 2020 (17 de marzo), emergencia sanitaria. Decreto N° 260/2020modificación. *Boletín oficial* 34332. <http://>

[servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335613/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335613/norma.htm).

Decreto de Necesidad y Urgencia 297 de 2020 (19 de marzo), aislamiento social preventivo y obligatorio. Coronavirus (COVID19) disposiciones. *Boletín oficial* 34334. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/norma.htm>.

Decreto de Necesidad y Urgencia 325 de 2020 (31 de marzo), aislamiento social preventivo y obligatorio. Decreto 297/2020 prorroga. *Boletín oficial* 34334. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335974/norma.htm>.

Decreto de Necesidad y Urgencia 327 de 2020 (31 de marzo), procedimientos administrativos. Decreto 298/2020 prorroga. *Boletín oficial* 34334. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335977/norma.htm>

Decreto de Necesidad y Urgencia 355 de 2020 (11 de abril), aislamiento social preventivo y obligatorio. Decreto 297/2020 prorroga. *Boletín oficial* 34353. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336212/norma.htm>-

Disposición SDEVE UNRN 005 de 2020 (14 de abril), dispone las obligaciones docentes de incorporar en el campus bimodal antes del 25/04/2020: programa de la asignatura; cronograma de contenidos a desarrollar por semana y material de estudio, y otras disposiciones sobre la enseñanza remota en emergencia. <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/6279>.

FATUN. (2020, 24 de abril). Posición del Consejo Directivo de FATUN sobre Teletrabajo. *FATUM.org*. <http://fatun.org.ar/wordpress/2020/04/24/posicion-consejo-directivo-fatun-sobre-teletrabajo/>.

Ley 26.206 de 2006 (14 de diciembre), Ley Nacional de Educación. *Boletín Oficial* 31062. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>.

Ley 27.550 de 2020 (30 de junio), Ley de Educación Nacional–Modifica Ley 26.206. *Boletín oficial* 34416. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000339999/339380/norma.htm>.

Radiounr. (2020, 27 de abril). ¿Cómo será la educación pos pandemia? *Radio.unr*. <https://radio.unr.edu.ar/nota/5996/%C2%BFcomo-sera-la-educacion-pos-pandemia>.

- Resolución 82 de 2020 (06 de marzo), Ministerio de Educación. Medidas preventivas establecense. *Boletín oficial* 34325. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000339999/335165/norma.htm>
- Resolución 103 de 2020 (14 de marzo), Ministerio de Educación. Coronavirus (COVID-19)-Casos confirmados y sospechosos. *Boletín oficial* 34329. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335471/norma.htm>
- Resolución 104 de 2020 (16 de marzo), Ministerio de Educación. Coronavirus (COVID19) recomendaciones. *Boletín oficial* 034330. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335488/norma.htm>.
- Resolución 202 de 2020 (13 de marzo), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Deber de asistencia al lugar de trabajosuspendase. *Boletín oficial* 34329. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335675/norma.htm>
- Resolución 207 de 2020 (17 de marzo), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Deber de asistencia al lugar de trabajosuspendade. *Boletín oficial* 34331. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335541/norma.htm>
- Resolución 297 de 2020 (01 de abril), Ministerio De Trabajo, Empleo Y Seguridad Social. Aislamiento social preventivo y obligatorio-dispensa del deber de asistencia al lugar de trabajo. *Boletín Oficial* 34345. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335988/norma.htm>.
- Resolución Universidad Nacional de Río Negro 145 de 2020 (16 de marzo), suspende el dictado de clases presenciales, las prácticas con pacientes en Odontología y Kinesiología y con animales en Medicina Veterinaria; establece la obligación de dictar las asignaturas a través del Sistema de Educación a Distancia (SIED) y la capacitación obligatoria de la planta docente. <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/6280>
- Resolución Universidad Nacional de Río Negro 213 de 2020 (08 de abril), establece que todas las asignaturas presenciales pasarán a dictarse a través del Campus Bimodal, mientras persistan las razones que motivaron la suspensión de las clases presenciales. <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/6281>.
- Resolución CSDEYVE UNRN 013 de 2020 (17 de abril), establece una asignación estímulo para conectividad de estudiantes de escasos recursos económicos. <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/5141/1/D%202020%20-%2013%20R.pdf>.

Resolución CSDEyVE UNRN 014 de 2020 (17 de abril), aprueba reprogramación del turno extraordinario de exámenes finales de mayo de carreras presenciales. <https://www.unrn.edu.ar/archivos/noticia/1439/RES%20CSDEyVE%20N0140%20%20Reprogramacion%20Calendario%20Academico.pdf>

Resolución 1552 de 2012 (14 de noviembre), riesgos del trabajo. Teletrabajo-definición-condiciones. *Boletín oficial* 32522. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204726/norma.htm>

UNRN. (2019). *Memoria UNRN 2019*. <https://www.unrn.edu.ar/images/section/descargas/17-336-memoria-unrn-2019.pdf>.

# Gobernanza 4.0 en la educación superior

RODOLFO DE VINCENZI<sup>1</sup>

## Introducción

En los últimos años, el concepto de gobernanza se ha instalado en la agenda de la educación superior. Las nuevas responsabilidades sociales de las Instituciones de Educación Superior (IES) han transformado sus misiones organizativas, al incorporar la modernización y el dinamismo de sus estructuras, y al promover la autonomía con rendición de cuentas, la transparencia, la innovación, la investigación y el desarrollo como prioridades políticas en los países avanzados o emergentes.

El escenario dinámico, inestable, complejo y altamente demandante afecta y amenaza a las universidades en relación con sus capacidades

---

1 Doctor en Educación. Es Rector de la Universidad Abierta Interamericana, presidente del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, miembro titular del Consejo de Universidades y del Consejo Federal de Educación de la Nación y profesor titular en cátedras de posgrado del área de la política y la gestión universitaria en universidades públicas y privadas. Ha escrito libros y artículos sobre aseguramiento de la calidad, gobernanza y financiamiento educativo en educación superior. Correo: rdevincenzi@uai.edu.ar. ORCID: rodolfo1969.

de reacción y adaptación. Las cuales corren el peligro de entrar en crisis, perder posición competitiva y desaparecer (Brunner, 2011).

En ese sentido, la sociedad del conocimiento desafía a las IES a tomar decisiones y a asumir nuevos liderazgos en la conducción de sus proyectos institucionales a través de modelos educativos alternativos. Esto supone rediseñar estructuras y formas de gobierno para aumentar sus capacidades estratégicas frente al medio y a los *actores* sociales *externos* (*stakeholders*), donde la cuestión de la gobernanza sea un factor clave (Brunner, 2011).

El objetivo de este trabajo es analizar las nuevas formas de gobernanza surgidas en el período 2017-2020 en una universidad privada de Argentina, así como en las prácticas desarrolladas por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)<sup>2</sup>.

El trabajo se basó en un estudio de casos, centrado en la indagación del cómo y el porqué de un fenómeno contemporáneo situado en un contexto de la vida real (Yin, 1994). Al considerar que el objeto de estudio (la gobernanza de las instituciones) no es de simple observación, se centra la atención en la comprensión de las dinámicas que se presentan dentro del escenario particular en que se manifiesta dicho fenómeno y se analizan las condiciones y razones que generan determinadas conductas (Eisenhardt, 1989).

En la primera parte de la investigación se ha definido un marco de referencia que ayude a determinar qué se entiende por gobernanza o nuevas formas de gobierno y gestión en la educación superior. El sistema universitario argentino y sus características integran la segunda sección. Los resultados y discusiones se presentan en el tercer apartado. Las conclusiones cierran este trabajo.

## La Universidad como organización y las nuevas formas de gobernanza

La Universidad es una institución altamente compleja que se distingue por la ambigüedad de sus objetivos. Su servicio está centrado en

---

2 El CRUP es el organismo que agrupa a los rectores de las universidades privadas de la Argentina.

la satisfacción de las demandas del mercado, una tecnología problemática y difusa, el profesionalismo de sus cuadros y su vulnerabilidad ambiental (Baldrige, 1986).

Entre sus características distintivas se destaca su débil articulación, caracterizada como “acoplamiento laxo” (Weick, 1986), debido a “la existencia de un conjunto de elementos o ámbitos que, interdependientes, mantienen su identidad y cierta separación lógica y física, al tiempo que su interacción es circunstancial y débil en sus efectos mutuos” (Guaglianone, 2013, p. 29). Además, su dinámica organizacional es definida como una “anarquía organizada” (Clark, 1983; March y Olsen, 1976), caracterizada por la definición de objetivos ambiguos e inconsistentes, producto de su disolución en la multiplicación de sus funciones como por un proceso decisorio diversificado, tanto en la forma y en los criterios adoptados para la resolución de los problemas, cuanto en la diversidad de actores que participan en la toma de decisiones. En este sentido, podemos argumentar que el poder en las universidades no solo se encuentra en los órganos de gobierno o en los puestos jerárquicos, sino alrededor de grupos de interés, ya sean disciplinares, partidarios, grupos de presión, entre otros. Sin embargo, este desorden o anarquía genera un orden propio que le permite funcionar según su lógica interna a pesar de las múltiples contradicciones que se generan en su interior.

La Universidad, como institución, construye configuraciones culturales informales y compartidas, símbolos y esquemas cognitivos asumidos como verdaderos, así como sistemas de reglas formales. Establece rutinas y procesos que sostienen estas configuraciones, símbolos y reglas, lo cual garantiza su reproducción a lo largo del tiempo (Campbell, 2009). En este sentido, los actores se articulan a partir de un sistema de creencias definido como la cultura institucional, reflejada en su diseño organizacional, la cual debe guardar coherencia con los objetivos y propósitos de la institución, con el contexto social en el cual se inserta y con las regulaciones del Estado (Miceli, 2019).

Estas características permiten pensar la Universidad como una estructura en donde convive la especialización del conocimiento como forma desintegradora, con una cultura institucional integradora a

partir del establecimiento de una misión y un proyecto institucional compartido por todos los actores que la conforman.

Powell y Dimaggio (1983) sostienen que las instituciones, en sus formas organizativas, responden ante los cambios del medio ambiente con mecanismos isomorfos toda vez que comparten contextos similares. En este proceso denominado isomorfismo institucional, las organizaciones buscan alcanzar su legitimidad frente a los distintos agentes externos a partir de la competencia por recursos y clientes, pero también, por otros factores vinculados con el poder político, la legitimidad institucional y por condiciones sociales y económicas favorables.

Existen tres mecanismos isomórficos predominantes, a través de los cuales se difunden los efectos institucionales de un campo organizativo. El primero lo constituye el isomorfismo coercitivo, resultado de la presión formal o informal de organizaciones que tienen prevalencia sobre otras. El cambio o la adaptación organizacional puede suceder como una respuesta a una nueva legislación o regulación gubernamental. El segundo mecanismo organizacional asume la forma de un isomorfismo mimético, caracterizado por la imitación o copia de estrategias, proyectos o estructuras exitosas de instituciones similares como correlato de la incertidumbre y ambigüedad organizacional. Finalmente, el tercer mecanismo lo constituye el isomorfismo normativo, producto de la profesionalización que instituye un conjunto de normas y procedimientos tipificados por una ocupación o actividad específica (Powell y Dimaggio, 1983).

Estos comportamientos isomórficos podrían conducir hacia un modelo único e ideal de universidad, el cual va dando forma y homogeneizando al conjunto del sistema. Entre otras, la diversidad y la capacidad de formular y llevar adelante proyectos diferentes se ven afectadas, por lo que existe el riesgo de la promoción de una universidad homogénea, lo cual representaría un oxímoron. La autonomía universitaria, condición intrínseca de la naturaleza de las instituciones universitarias, se vería limitada dado que queda en manos exógenas a la institución —o al menos condicionado por ellas— la capacidad de decidir sobre su proyecto institucional. Dentro de esos agentes exógenos, se destaca el rol del Estado como responsable de fijar la reglamentación para la evaluación y acreditación universitaria, que, en el caso

de Argentina, lo hace en acuerdo con el Consejo de Universidades<sup>3</sup>. Sin embargo, en la práctica, la ambigüedad en la interpretación de indicadores y estándares evaluativos, ejercida por algunos comités de expertos, vulneraría los fines y propósitos declarados por cada una de las instituciones universitarias (De Vincenzi, 2016).

La Universidad puede ser pensada como la determinante del curso de acción de los actores y su mayor eficacia dependerá de la valoración positiva que le otorguen los individuos que la conforman. En este sentido, las IES deben de ser percibidas como legítimas para garantizar su efectividad. Esta efectividad se basa en un modelo de gobernanza que debe incluir elementos como la legitimidad de las autoridades, resultado de la capacidad de representación de los distintos grupos que integran la comunidad académica; las condiciones institucionales o reglas de juego que dan lugar a las relaciones de cooperación entre los actores y generan el diseño institucional de gobernanza.

El término *gobernanza* presenta distintas aristas y dimensiones. Asimismo, puede formularse como un concepto complejo que va más allá de la definición de Gobierno universitario. La noción de gobernanza proviene del campo de las ciencias económicas para describir los mecanismos de coordinación y dirección en el marco de los procesos económicos (Kehm, 2012). Posteriormente fue adoptado por otras ciencias como la ciencia política y las relaciones internacionales, extendiéndose a la ciencia y la tecnología ante la necesidad de revisar las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil.

Podemos sostener que la gobernanza constituye la forma en que las instituciones organizan su Gobierno, su gestión y sus relaciones con entidades y actores externos para asegurar los objetivos de la educación superior (Brunner, 2011). La gobernanza está relacionada con las

---

3 El Consejo de Universidades es el principal órgano de coordinación y consulta del sistema universitario argentino. La Ley de Educación Superior Argentina (Ley 24521 de 1995) le otorga carácter vinculante a sus resoluciones en cuestiones en las que admite que el Estado interfiera sobre la autonomía universitaria, en resguardo de un interés público. Lo integran el Ministro de Educación, veintiún rectores representantes de las universidades públicas y privadas y un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación

estructuras de toma de decisiones, sus procesos y sus objetivos, pero también con la forma de liderazgo y la estructura administrativa que adopta una institución. La gobernanza de los sistemas se caracteriza por la introducción de nuevas relaciones entre distintos actores: las instituciones de educación superior, el Estado o autoridades públicas y la sociedad (Kehm, 2012). Por tal motivo, la gobernanza de las instituciones universitarias moviliza cambios en la distribución de poder y en los procesos internos de toma de decisiones.

Clark (1983) propone una tipología de los sistemas de educación superior en función de la distribución del poder existente entre el Estado, el mercado y la “oligarquía” académica. Aplicada dicha tipología al análisis institucional de los cambios en la distribución de poder y en los procesos internos de toma de decisiones estratégicas, aparecen elementos significativos como el perfil ejecutivo del rector; el poder y competencias que poseen los distintos órganos de gobierno; la agilidad y el dinamismo en la toma de decisiones; la participación de la comunidad académica en los procesos de toma de decisiones; la presencia de miembros externos de la comunidad universitaria, entre otras.

Otro elemento que caracteriza los nuevos modelos de gobernanza es la creación de redes como un elemento fundamental para su construcción. Guy Peters (2003) sostiene la importancia de la creación de redes al considerar las posibilidades de inclusión y apertura que estas promueven hacia los intereses de los distintos actores que buscan influir en las políticas. Así, las redes constituyen sistemas especializados en temas concretos, que se beneficiarán significativamente en la medida en que influyen en las políticas a través de la generación de esquemas de gobernanza cooperativa.

La consolidación de los procesos de gobernanza en las IES ha favorecido el fortalecimiento institucional, ha promovido una mayor integración de sus estructuras, el nacimiento de liderazgos más sólidos, estructuras administrativas y gerenciales más profesionalizadas, basadas en principios menos burocráticos (Bleiklie y Kogan, 2007). Salmi (2009) sostiene que una gobernanza favorable debe impulsar y permitir una planificación y dirección estratégica, la innovación y, también, una toma de decisiones ágil, flexible y eficiente. Estos factores deben combinarse con una gestión y administración autónoma de los recursos,

alejada de excesivas regulaciones y burocracias institucionales. En esta línea de pensamiento, se postula que las IES exitosas logran modificar su gobernanza transformando sus estructuras internas y adaptándolas a las demandas de los actores externos (Brunner, 2011).

Actualmente, podemos hablar de “Gobernanza 4.0” como aquella modalidad de gobierno y gestión que busca adaptarse a las nuevas demandas de la cuarta revolución industrial. Klaus Schwab, fundador y presidente del Foro Económico Mundial, acuñó el término cuarta revolución industrial para describir la época en la que las nuevas tecnologías difuminan los límites físicos, digitales y biológicos de nuestras vidas (Schwab, 2016).

Un punto importante es que, más allá de las características que asume una gobernanza favorable, el gobierno y la gestión de una IES se sustenta en la existencia o inexistencia de estructuras que permiten el logro de los fines y propósitos establecidos en su misión institucional.

## **El sistema universitario argentino y sus características**

“La universidad argentina fue, en el contexto latinoamericano, una de las primeras instituciones que adoptaron el modelo napoleónico. La reforma universitaria, iniciada en Córdoba en 1918, le imprimió características distintivas. Principalmente una nueva forma de gobierno” (Guaglianone, 2013, p. 17)<sup>4</sup>. “Si bien predominó el perfil profesionalista, se desarrollaron iniciativas científicas y tecnológicas” (Guaglianone, 2013, p. 18) dentro de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad de Buenos Aires (UBA) que generaron

una importante actividad de investigación y docencia a partir de la unificación y dedicación exclusiva de ambas actividades. Estas iniciativas se desarrollaron tanto en el campo de las ciencias básicas como en el de las ciencias humanas y sociales. [...] [Sin embargo,

---

4 El sistema de gobierno fijado en los estatutos de 1883 otorgaba el control de las facultades a graduados que formaban parte de las academias. Estos integraban los cuerpos colegiados, se autorreclutaban, eran vitalicios y designaban a sus propios miembros.

a] pesar de la existencia de distintas alternativas para el desarrollo científico y tecnológico, la reforma acentuó el carácter profesionalista de la Universidad, centrado en el Estado, los negocios y las profesiones: características propias de la universidad latinoamericana tradicional. (Guaglianone, 2013, p. 18)

En 1958 se sanciona la Ley 14557, que se constituyó en el marco legal para apertura de universidades privadas. Dicha ley legitimó a la iniciativa privada para crear universidades con capacidad de expedir títulos y diplomas académicos.

A lo largo de su historia, la universidad ha sufrido tanto períodos de represión política como de expansión y diversificación en los años sesenta y setenta, similar al resto de América Latina. Sus tradicionales estructuras académicas, sin embargo, se mantuvieron en el tiempo resistiendo, adaptándose, refuncionalizando o rechazando las demandas de reformas y de modernización académica (Guaglianone, 2013, pp. 18-19)

Durante ese período, particularmente durante los gobiernos militares, las universidades privadas fueron espacios de preservación del pluralismo democrático, dando refugio a numerosos docentes que no tenían cabida en los claustros de las universidades estatales que, intervenidas por los gobiernos de facto, expulsaban a docentes o estudiantes que no se alineaban con las directivas del momento. La reforma en la Argentina, durante la década del ochenta, se asienta sobre el proceso de normalización luego del proceso dictatorial (1976-1983) y de crisis presupuestaria, con un sistema de educación superior en tensión entre la progresiva demanda de formación universitaria y la creciente restricción de financiamiento público. Asimismo, el sector centralizó su debate en cuestiones de evaluación y calidad, producto de una Universidad en ese momento cuestionada por la sociedad, que debía rendir cuentas a los diferentes sectores que se lo exigían. Se agrega a esto un proceso de diversificación de las instituciones, consecuencia del surgimiento de una variedad de programas académicos en los estudios de postgrado, de aparición de nuevas modalidades educativas

(enseñanza semipresencial y a distancia) y del crecimiento de la demanda (Guaglianone, 2013, p. 19).

Durante la década del noventa en la Argentina, se llevaron a cabo diversas medidas relacionadas con cambios estructurales como consecuencia de la implementación y profundización de un modelo económico y político de signo neoliberal, reconocido como la Reforma del Estado. En los inicios de esa década, se produjo una expansión del sector privado con la creación de nuevas universidades. También, en ese mismo período y como consecuencia de esas transformaciones, en agosto de 1995, se sancionó una nueva Ley de Educación Superior (Ley 24521 de 1995), a partir de la cual se establecieron las normativas que irían a regir un nuevo sistema universitario nacional. Dicha ley incorporó cambios significativos en materia de regulación —entendida esta como la acción que surge desde el Estado en garantía de calidad educativa— y que se visualizan a través de acciones específicas, como la evaluación y la acreditación de las carreras y la evaluación institucional de las universidades. Tareas para las cuales, además, fue creado un organismo especial, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) con la función de llevar a cabo dichas tareas (De Vincenzi, 2009).

Posteriormente, desde el año 2000 y hasta el 2015, se promovió un crecimiento del sistema universitario como consecuencia de la apertura de nuevas universidades nacionales en zonas de población de escasos recursos, teniendo como objetivo central el aumento del número de alumnos de primera generación universitaria.

El sistema de educación superior argentino, en la actualidad, comprende dos subsectores, el terciario no-universitario y el universitario. El primero se conforma a partir de más de 2000 institutos, los que suman 2606 unidades de servicio cuando se contabilizan sedes y anexos, con 902 316 alumnos (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, 2014). Los institutos forman los futuros técnicos en carreras diversas como Gastronomía, Gestión Ambiental técnicos en Protocolo y Ceremonial, entre otros. También existen institutos de formación docente, cuyos graduados se insertan en el sistema escolar (jardín de infantes, primario, secundario y terciario no universitario)

y otros de formación artística. Los institutos son creados y autorizados a nivel provincial, al recibir gran parte de los fondos públicos para su financiamiento. El sector terciario no universitario explica casi el 33 % por ciento de la totalidad de estudiantes que asisten a alguna de las instituciones del sistema superior de educación.

El subsector universitario, que cuenta con un poco más de dos millones de estudiantes (aproximadamente 22 % en el sector privado), se compone de ciento treinta y una universidades. De ellas, sesenta y tres son privadas, creadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, previo informe favorable de parte de la Coneau. El resto de universidades son estatales, creadas a partir de la promulgación de una ley del Congreso Nacional, excepto aquellas cuya creación precedió a la del Estado mismo, como es el caso de las actuales Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la UBA. Las universidades privadas se constituyen como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Por su parte, las universidades e institutos universitarios estatales son entidades jurídicas de derecho público y su financiamiento regular proviene del Estado nacional. Asimismo, existen cinco universidades provinciales con reconocimiento nacional, las que fueron fundadas por las legislaturas provinciales y establecidas a partir de las demandas locales. La provincia es, en estos casos, la responsable de proveer su financiamiento (Secretaría de Políticas Universitarias, 2018).

## Resultados y discusión

### Los casos

#### *Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)*

El CRUP es el espacio institucional que reúne a la totalidad de las universidades privadas de la Argentina, cuyo número asciende a sesenta y tres universidades. Fundado en 1962, fue reconocido por la actual Ley de Educación Superior (LES) como órgano de coordinación y consulta del sistema universitario. Asimismo, integra el Consejo de Universidades (CU), junto al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN –universidades

estatales) y al Ministro de Educación de la Nación. Su participación en el Consejo de Universidades es de gran relevancia, por cuanto la LES argentina defiende y garantiza la autonomía universitaria al establecer que las instancias de intervención estatal deban darse en consulta con el CU, por lo cual resulta vinculante su opinión en varios casos. Asimismo, el CRUP nombra a uno de los miembros que integra el directorio de la agencia estatal de aseguramiento de la calidad (Coneau).

Los órganos de gobierno y administración del CRUP son: la Comisión Directiva, integrada por doce miembros titulares y tres suplentes (todos rectores de las universidades miembro), la Comisión Revisora de Cuentas, integrada por tres rectores titulares y un suplente, y el Plenario, integrado por la totalidad de los rectores de las universidades del CRUP. En el año 2009 obtuvo su personería jurídica como asociación civil sin fines de lucro. Asimismo, junto al crecimiento del número de universidades que lo integran y de las demandas de distintos actores de la sociedad, sus funciones también fueron creciendo y diversificándose. Un hito importante en tal sentido fue la incorporación de las funciones que la LES le asignó desde 1995, ya mencionadas anteriormente. Sin embargo, el mayor impulso del CRUP hacia las nuevas formas de gobernanza, que se identifican en este trabajo como “Gobernanza 4.0”, ha sido la necesidad de tomar decisiones estratégicas y la demanda de nuevos liderazgos asociados a proyectos y objetivos de las IES que lo integra, lo cuales permitan prestar colaboración y fomentar la mutua ayuda entre las universidades para la consecución de sus propios fines, objetivos y de la iniciativa privada en la enseñanza superior universitaria. En tal sentido, en los últimos diez años se han ido constituyendo espacios institucionales descentralizados, denominados Unidades de Vinculación Académica (UVA), los cuales promueven el trabajo colaborativo y en red para atender problemas y promover iniciativas *ad hoc*, comunes y transversales a todas las universidades miembro. Existen veintidós UVA activas que trabajan distintos aspectos que conforman las problemáticas sustantivas del sistema de educación superior, tales como: las carreras incluidas en el artículo 43 de la LES y que se acreditan ante la Coneau, el desarrollo de la investigación científica, las relaciones internacionales y de cooperación, la educación

a distancia, los procesos de aseguramiento de la calidad, las políticas de recursos humanos, la administración, la organización académica, la extensión universitaria, entre otras. Siempre son coordinadas por uno o más rectores, interesados en el área que la UVA aborda y están integradas por las autoridades de cada universidad competente en la materia. La función del coordinador es promover el trabajo colaborativo a partir de un relacionamiento horizontal, que construya la agenda de trabajo en función de los intereses de todos y cada uno de los integrantes. La dinámica del funcionamiento de las UVA permite que se compartan experiencias sobre situaciones comunes a las distintas universidades y favorece la promoción de buenas prácticas sobre los aspectos temáticos que se abordan, así como el aprovechamiento de las distintas capacidades instaladas en favor del conjunto de las instituciones que componen el Consejo.

El éxito de estos espacios, que favorecen la horizontalidad, permean lo diverso y promueven la asociatividad, ha impulsado nuevas dinámicas de trabajo al interior del cuerpo. Un ejemplo de ello ha sido la creación de los ateneos de rectores, sistematizados desde el año 2015, como encuentros para el debate e intercambio de saberes, experiencias y proyecciones sobre la evolución de la educación superior en el contexto nacional e internacional. Su convocatoria se realiza anualmente y se invita a todos los rectores y autoridades de las universidades del CRUP. Su dinámica prevé una presentación sintética y conceptual de cada eje temático, la exposición de diferentes casos que ilustran la temática analizada, el debate plenario y un cierre de conclusiones, las cuales luego son publicadas. Los temas que se proponen para los ateneos son aquellos que constituyen la agenda de largo plazo de la educación superior, tales como acceso, cobertura, territorialidad, pertinencia, internacionalización, gobierno, educación a distancia, redes, entre otros.

Estas redes de trabajo constituyen sistemas especializados en temas concretos, que han potenciado las capacidades de las instituciones, así como su relación con el Estado y el sector social y productivo. En respuesta a las demandas actuales de las políticas públicas en educación superior a nivel nacional.

También en 2015, con el fin de extender a nivel internacional su desarrollo reticular, el CRUP impulsó la creación de una red internacional que integrara a las asociaciones nacionales que agrupan a las universidades privadas Latinoamericanas y del Caribe. El objetivo fue potenciar la relación entre estas asociaciones al favorecer la divulgación de buenas prácticas y el desarrollo de proyectos académicos conjuntos para la mejora de la calidad de la docencia, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la vinculación con las necesidades de la sociedad. Así, en 2016 se constituyó la Red de Asociaciones Latinoamericanas y Caribeñas de Universidades Privadas (Realcup), que a la fecha cuenta con trece asociaciones nacionales e integra a más de seiscientas universidades. Desde entonces se han concretado nueve encuentros regionales, múltiples publicaciones y actividades. Actualmente la red se proyecta a través de la planificación de una plataforma que desde la virtualidad active más la concreción de sus fines y propósitos.

En 2020, la pandemia de la COVID-19 y las medidas sanitarias adoptadas por los distintos Estados nacionales han expuesto a las universidades a una situación sin precedentes, que ha impactado en sus formas de gobernanza y sus modelos educativos.

El aislamiento social obligatorio expuso a toda la sociedad a una exigencia de trabajo autónomo, basado en objetivos. A las universidades las obligó a garantizar el desarrollo sustentable de sus funciones a través de la mediación de tecnologías sincrónicas y asincrónicas. Esta modalidad virtual produjo una aceleración de sus modelos de gobernanza hacia la promoción de la autonomía, el trabajo por objetivos, colaborativo y en red. También impulsó la alfabetización digital de toda la comunidad universitaria.

Estas cuestiones, deseables para la migración hacia un modelo de Gobernanza 4.0, se vieron, por otro lado, amenazadas por las asimetrías en la capacitación de la comunidad universitaria en el uso de herramientas digitales, así como por las asimetrías de conectividad, de contexto socioeconómico y de gestión de la autonomía, cuestiones que quedaron evidenciadas por el aislamiento social obligatorio.

En el CRUP esta situación social promovió la creación de un nuevo espacio de diálogo e intercambio, que resultaría útil para compartir

el análisis de las experiencias y las buenas prácticas derivadas de una coyuntura muy compleja, que afectaba a todas las universidades. Así nació el primer conversatorio entre autoridades de las universidades que lo constituyen, el cual tuvo lugar en mayo de 2020, en medio de la pandemia. Su nivel de participación fue muy elevado y su dinámica se vio favorecida por un marco de sensibilización, solidaridad e incertidumbre, que permitió compartir en forma abierta experiencias y prácticas útiles, así como también incentivó la cooperación y el trabajo en red entre las universidades.

### *La Universidad Abierta Interamericana (UAI)*

La institución objeto de estudio fue creada en el año 1995. Luego de seis años de funcionamiento provisorio y, con base en la normativa para las universidades en Argentina, obtuvo su autorización definitiva en el año 2005. Cuenta con una comunidad académica de más de 20 000 alumnos y 2500 docentes.

A lo largo de su desarrollo atravesó distintas instancias vinculadas a su crecimiento y consolidación. Podemos distinguir las siguientes etapas:

- *Etapas de creación de la Universidad*

La toma de decisiones, durante la etapa inicial, se caracterizó generalmente por ser centralizada. Esto se debe a que toda organización nueva, que se expande rápidamente, requiere de cierto nivel de centralización que permita transmitir el proyecto al resto de la comunidad académica. La centralización de las decisiones se produce cuando se logra, en los niveles intermedios de gestión, un grado de comprensión y compromiso con el proyecto.

- *Etapas de crecimiento y consolidación*

Los grados de centralización o descentralización en la toma de decisiones variaron a medida que la universidad fue consolidando su crecimiento y su cohesión institucional y organizativa. El nivel de centralización fue reduciéndose, favorecido

por la incorporación y pleno funcionamiento de los órganos consultivos que se consolidaron y crearon para el funcionamiento institucional.

- *Etapas de evolución del proyecto*

Esta nueva etapa se focaliza en un proceso de descentralización y evolución hacia un modelo de gobernanza más ágil, innovador y pertinente, con mayor horizontalidad y autonomías crecientes, que preserven y fortalezcan los fines y propósitos declarados por la Institución.

En esta nueva etapa, para definir la política de gobierno y gestión, resultó necesario recuperar los resultados favorables obtenidos en el devenir institucional e identificar las necesidades de ajuste en función de las limitantes y cambios de las condiciones de programación.

La dinámica institucional ha estado guiada en todo momento por los rasgos distintivos de la misión y visión que definen el perfil de la UAI, basados en una universidad pedagógica, inclusiva, comprometida con la innovación y el desarrollo sostenible, y transformadora de la realidad mediante el ejercicio de sus funciones. Abocada a la mejora continua de la calidad para el cumplimiento de su misión, a través de una cultura permanente de evaluación y cambio para la mejora. Esta dinámica se ha sustentado en pilares que constituyen aspectos basales de su filosofía institucional:

- La construcción de una cultura organizacional sólida e integrada, centrada en un sistema axiológico compartido y enriquecidos en la acción cotidiana en todos los estamentos institucionales.
- El desarrollo de un modelo orgánico funcional de gobernanza que, en sintonía con dichos preceptos culturales, ha permitido contar con un indispensable sostén que garantiza la eficacia y eficiencia de los principales procesos institucionales.

En lo que refiere al modelo de gobernanza, la institución atraviesa una etapa de transición entre la fase fundacional de la universidad, basada en una estructura de conducción centralizada y vertical en materia de toma de decisiones, hacia una fase de consolidación y evolución institucional caracterizada por un enfoque emprendedor de gobernanza.

El modelo propuesto sostiene que la toma de decisiones debe estar a cargo de líderes efectivos —decanos, secretarios de las diferentes vicerrectorías y gerentes de áreas administrativas— que conformen equipos colegiados de gestión comprometidos con una agenda de trabajo (objetivos, procedimientos, recursos y resultados esperados) y que promuevan la participación de los diferentes estamentos institucionales, mediante aportes y críticas para enriquecer la agenda diseñada. Se trata de procurar una mayor autonomía de gestión y, al mismo tiempo, una mayor responsabilidad en la toma de decisiones, al proponer la innovación en la gestión de procesos y resultados y tener una postura crítica y resolutive ante los problemas que surjan en cada área. Las agendas que se definan en cada sector de la universidad deben ser consistentes con las políticas institucionales, contemplar el monitoreo de procesos y resultados y asumir la rendición de cuenta de los logros alcanzados ante las máximas autoridades institucionales y ante su propio equipo de trabajo.

El desarrollo de una IES y su sostenibilidad a largo plazo requieren de una disposición activa para adaptarse al contexto que la rodea y dar una respuesta eficaz a los desafíos que se presentan, tanto en lo relativo a las transformaciones estructurales que signan su macroambiente y son transversales al conjunto de las actividades, como a las connotaciones específicas que dichas fuerzas generan en el sector, su entorno regional y local.

En este sentido, la educación universitaria debe resolver una serie de nuevos desafíos, como la adaptación a una nueva revolución tecnológica signada por la convergencia y transformación digital y de las comunicaciones; la respuesta eficaz a las nuevas demandas sociales y del sector productivo; la contribución de la Universidad al desarrollo sostenible; la construcción de una ciudadanía global; la promoción de la inclusión social y afirmar el rol de la educación como mecanismo

de ascenso social y el desarrollo de un modelo educativo equitativo, inclusivo y con calidad educativa.

En síntesis, un nuevo modelo de gobernanza descentralizado, estratégico y emprendedor requiere de planificación y acción consensuada, consistente y articulada con las necesidades de los contextos locales y las tendencias globales. Dichos planes deben ser flexibles para integrar los cambios que se producen en contextos inciertos, como los que atravesamos en la actualidad, así como para atender a los obstáculos que devengan de la propia dinámica interna. Al mismo tiempo, las planificaciones se diseñan conforme a cuatro criterios: la viabilidad en términos de la disponibilidad de los recursos necesarios, la consistencia con el modelo educativo y las políticas institucionales, la pertinencia con las demandas del contexto en el que se desarrollarán y la calidad de la propuesta validada con el equipo de trabajo y difundida hacia toda la comunidad involucrada.

Tal como ocurrió en el caso del CRUP, la pandemia del COVID-19 afectó fuertemente la gobernanza de la UAI. En este caso, pese a las dificultades propias y no deseables de la pandemia, operó como un acelerador del modelo de gobernanza que se había trazado en su plan estratégico, el cual aspiraba a ser más ágil, innovador y pertinente, con mayor horizontalidad y autonomías crecientes, preservando y fortaleciendo los fines y propósitos declarados por la Institución.

## Conclusiones

Las universidades privadas en Argentina se encuentran inmersas en un escenario de creciente disputa internacional por reputación, recursos y talentos, donde se evidencia una oportunidad competitiva si logran desarrollar modelos de gobernanza flexibles y ágiles que favorezcan una fácil adaptabilidad al entorno. A esta flexibilidad en el diseño de las estructuras y los procesos de toma de decisiones debe sumarse el aumento de sus capacidades estratégicas, para identificar áreas prioritarias de desarrollo y planificar con base en criterios de calidad y pertinencia de la docencia, la investigación y la transferencia, la extensión, la responsabilidad social y la sustentabilidad.

Sin perjuicio de ello, existen evidencias de que las universidades en la Argentina responden a las tres formas de isomorfismo definidas por Dimaggio y Powell (1983), el isomorfismo coercitivo en respuesta a demandas y requerimientos que establece la agencia de aseguramiento de la calidad (Coneau) como reacción frente a las regulaciones del Estado; el isomorfismo mimético, producto de la creciente competitividad institucional; y, finalmente, el isomorfismo normativo que responde a un producto reclamado por el mundo del empleo.

Estos comportamientos isomórficos podrían conducir hacia un modelo único e ideal de universidad, que diera forma y homogenice el conjunto del sistema. Esto afectaría la diversidad y la capacidad de formular y llevar adelante proyectos institucionales diferentes, al existir el riesgo de la promoción de una universidad homogénea, que limite la autonomía universitaria y condicione la capacidad de las universidades para decidir el rumbo de sus acciones.

La Universidad, en el contexto actual, se constituye en un agente de cambio, transformador de realidades, a través de sus nuevas formas de gobernanza dinámicas, flexibles, horizontales y colaborativas. Esto favorece el mejor cumplimiento de los fines y propósitos declarados en su proyecto institucional, en el marco de su sistema de valores, fijados por sus principios y prioridades para contribuir al desarrollo sustentable, social y productivo.

Nos enfrentamos a un escenario dinámico, inestable, complejo y altamente demandante que afecta y amenaza a las universidades en relación a sus capacidades de reacción y adaptación. Se corre el peligro de entrar en crisis, perder posición competitiva y desaparecer (Brunner, 2011).

En los dos casos de estudio, presentados en este trabajo, se observa que la gobernanza institucional ha virado hacia un enfoque más descentralizado, estratégico y emprendedor para adaptarse a los cambios de contextos y demandas que presentaron, en general, la tercera y cuarta revolución industrial (revolución científico-tecnológica e industria 4.0) y, en particular, la pandemia del COVID-2019.

Proponemos profundizar el análisis y la implementación de las experiencias del modelo de Gobernanza 4.0, denominando de ese modo

a las buenas prácticas que tienen por objeto adaptarse a las nuevas demandas de la cuarta revolución industrial, sin perder el rumbo trazado por los fines y propósitos institucionales ni renunciar al sistema de valores, fijados por los principios y prioridades de la propia cultura institucional. En tal sentido, creemos que las dos experiencias de mutación en los modelos de gobernanza institucional aquí descritas constituyen un aporte en esa dirección.

## Referencias

- Baldrige, V., Curtis, D., Ecker, G. y Riley, G. (1986). Alternative models of governance in Higher Education. In M. W. Peterson (ed.), *ASHE Reader on organization and governance in Higher Education*. Gin Press.
- Bleiklie, I. y Kogan, M. (2007). Organization and Governance of Universities [Organización Y gobernanza universitaria]. *Higher Education Policy*, 20, 477493. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300167>.
- Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355. <https://recyt.fecyt.es/index.php/Redu/article/view/10457>
- Campbell, L. (2009). Surgimiento y transformación del análisis institucional. En E. Ibarra Colado (Coord.), *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas* (pp. 3-34). Gedisa.
- Chetty, S. (1996). The Case Study Method for Research in Small-and Medium-Sized Firms [El método de estudio de caso en pequeñas y medianas empresas]. *International Small Business Journal*, 15(1), 7385. <https://doi.org/10.1177%2F0266242696151005>
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior* (Rollin Kent, trad.). Nueva Imagen.
- Dávila, M., y Guaglianone, A. (2014), La investigación en las universidades Argentinas y su evaluación. *European Scientific Journal*, 10(16), 275294. <https://doi.org/10.19044/esj.2014.v10n16p%25p>.
- De Vincenzi, R. (2009). *La regulación de las Carreras de Medicina en la Argentina: el proceso de toma de decisiones*. Prometeo.
- De Vincenzi, R. (2016). *Aseguramiento de la calidad. Entre autonomía institucional y la intervención estatal*. Prometeo.

- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. (2014). *Anuario Estadístico de Educación*. <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos/>
- Dimaggio, P., y Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields [La jaula de hierro revisitada: isomorfismo institucional y racionalidad colectiva en el campo organizacional]. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. [www.jstor.org/stable/2095101](http://www.jstor.org/stable/2095101).
- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research [Construir teorías a partir de la investigación de casos de estudio]. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. [www.jstor.org/stable/258557](http://www.jstor.org/stable/258557)
- Guaglianone, A. (2013). *Políticas de evaluación y acreditación en las universidades argentinas*. Teseo-UAI.
- Guaglianone, A., y Rabossi, M. (2018). Claroscuros de la internacionalización de la educación superior en Argentina. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 4(4), 2-5. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/viewFile/11277/214421442711>.
- Guy Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* (Verónica Tirota, trad.). Gedisa.
- Kehm, B. (2012). Gobernanza: ¿Qué es? ¿Es importante?. En Barbara. K (comp.). *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Octaedro, S.L.
- Krathwohl, D. (1993). *Methods of Educational and Social Science Research: An Integrated Approach* [Métodos de educación en investigación en ciencias sociales] Longman Press.
- Ley 24.521 de 1995 (20 de julio), Ley de Educación Superior. *Boletín oficial* 28.204. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/25000-29999/25394/texact.htm>
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations* [Ambigüedad y elección en organizaciones]. Universitetsforlaget.
- Miceli, S. (2019). *El sistema de aseguramiento de la calidad: evaluando los instrumentos de medición de la Coneau*. Teseo- UAI.
- Ragin, C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies* [El método comparativo: más allá de estrategias cualitativas y cuantitativas]. University of California Press.

- Salmi, J. (2019). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Banco Mundial. Mayol.
- Schwab, K. (2016, 14 de enero). The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond [La cuarta revolución industrial]. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>
- Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación. (2018). *Sistema de Consultas de Estadísticas Universitarias*.  
<http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home>
- Weick, K. (1986). Educational organizations as loosely coupled systems [Organizaciones educativas como sistemas sueltos acoplados]. In M.W. Peterson (Ed.), *ASHE Reader on organization and governance in Higher Education*. Gin Press.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* [Investigación de casos de estudio: diseño y métodos]. Sage Publications.