



*Aseorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada. Toluca, Estado de México. 7223898475*

RFC: AT1120618V12

Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.

<http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/>

Año: VIII

Número: Edición Especial.

Artículo no.:5

Período: Julio, 2021

TÍTULO: Gobernanza y Metagobernanza Universitaria: avances teóricos y oportunidades de aplicación.

AUTORES:

1. Dr. Armenio Pérez Martínez.
2. Dr. Aimara Rodríguez Fernández.

RESUMEN: La gobernanza y la metagobernanza se manifiestan en las interacciones de los grupos sociales, formando parte de la función de gobierno para la creación y aplicación de políticas públicas. En el contexto del Sistema de Educación Superior la gobernanza es un concepto con amplia repercusión; sin embargo, la metagobernanza universitaria no ha sido aplicado. El presente artículo pretende argumentar sobre la utilización de la metagobernanza universitaria para la conducción de los procesos y la generación de política pública en el Sistema de Educación Superior. Los principales resultados apuntan a la necesidad de aplicar este concepto a las relaciones entre los actores de la comunidad universitaria y en las estructuras de gobierno, garantizando la participación, colaboración y responsabilidad social universitaria.

PALABRAS CLAVES: gobernanza, metagobernanza, sistema de educación superior, gobernanza universitaria, metagobernanza universitaria.

TITLE: University Governance and Metagovernance: theoretical advances and application opportunities.

AUTHORS:

1. PhD. Armenio Pérez Martínez.
2. PhD. Aimara Rodríguez Fernández.

ABSTRACT: Governance and metagovernance are manifested in the interactions of social groups, forming part of the government function for the creation and application of public policies. In the context of the Higher Education System, governance is a concept with wide repercussions; however, university metagovernance has not been applied. This article aims to argue about the use of university metagovernance for the conduct of processes and the generation of public policy in the Higher Education System. The main results point to the need to apply this concept to relationships between actors in the university community and in government structures, guaranteeing participation, collaboration, and university social responsibility.

KEY WORDS: governance, metagovernance, higher education system, university governance, university metagovernance.

INTRODUCCIÓN.

La sociedad se transforma a un ritmo vertiginoso, apuntando hacia el aumento de niveles de actividad y comunicación humana nunca antes visto. Las comunidades y grupos sociales han comenzado a ver la diversidad como algo inherente a la vida, y a la sostenibilidad como la forma de garantizar la existencia de la especie. El hombre se mantiene en contante intercambio con su entorno y con otros seres humanos, acelerando, a su vez, los procesos de degradación de sus condiciones de vida (Sachs, 2014; Stiglitz, 2015).

El proceso de globalización de la economía (neoliberal) trascendió los límites propios de los mercados y se mezcló en toda la vida social del ser humano, como una condición *sine quo non*.

La globalización ha sido un espejismo, una falacia de equilibrio y justicia de mercado. La economía actual justifica la apertura indiscriminada de los mercados, la desaparición de las fronteras, sin embargo, a la hora de globalizar los resultados, los mecanismos existentes garantizan que la mayor parte de estos queden en los países desarrollados y en manos de los grandes capitales (Pérez y Rodríguez, 2020, p. 131).

La situación actual de la humanidad, maltrecha por los problemas acumulados por siglos de explotación de los recursos naturales y desigual distribución de las riquezas, ha empeorado a partir del impacto de la pandemia de coronavirus (COVID-19). Los sistemas sociales se han visto seriamente afectados, partiendo del sistema sanitario, pero afectando de manera integral la producción, la educación, el empleo, el turismo, el comercio; por lo tanto, se manifiesta como una crisis sistémica. En este contexto, el liderazgo internacional es determinante para enfrentar las consecuencias de esta crisis (Guterres, 2020).

Varios organismos internacionales han señalado el efecto negativo de la pandemia de COVID-19. La pérdida de empleos, la caída del comercio internacional, la escasez de insumos médicos y camas en las Unidades de Cuidados Intensivos, la falta de cobertura sanitaria, la falta de conectividad para una parte significativa de la sociedad, la lentitud para la adaptación del sistema educativo son muestras del impacto severo y de las condiciones que se manifestarán en los próximos años (World Bank, 2020; Organización Internacional del Trabajo, 2020).

Se vislumbra el aumento de la complejidad en los sistemas sociales, y con ello, la relevancia de la gestión adecuada de los procesos que garantizan la coordinación de estos sistemas para enfrentar el reto de adaptarse y responder a las crecientes demandas sociales. Esto se debe, principalmente, a la emergencia de nuevos actores y agentes estratégicos involucrados en la sociedad contemporánea y su papel para enfrentar las adversas condiciones que se avecinan. Las interrelaciones entre estos actores (públicos y privados) a distintos niveles deben coadyuvar en la solución de las insuficiencias y

carencias originadas en la pandemia de COVID-19, creando condiciones que garanticen la resiliencia frente a futuros eventos catastróficos.

Frente a esta realidad social, la gobernanza ocupa un lugar primordial en las relaciones que se establecen entre individuos, instituciones, regiones, Estados, etc. La importancia de la gobernanza radica en generar una respuesta adecuada ante los problemas y limitaciones; movilizándolo para ello, el conocimiento, los recursos y las motivaciones de los sujetos dispuestos a participar y colaborar (Peters y Pierre, 2003). En la actualidad se presta especial atención por parte de los políticos y gestores públicos a la mejora de las redes de gobernanza a través de la metagobernanza.

Como concepto novedoso para las ciencias políticas, económicas y la administración pública, la metagobernanza permite a los políticos, gestores públicos y otros actores relevantes explotar el potencial de las nuevas disposiciones de gobernanza, como las redes de gobernanza, por lo tanto, puede servir como una herramienta para realizar los preciados valores tales como eficacia y la gobernanza democrática (Sorensen y Torfing, 2007, 2009, 2012).

El Sistema de Educación Superior forma parte de la sociedad, siendo un elemento de significativa importancia en los procesos de formación, creación, uso y generalización del conocimiento y como articulador de las relaciones con los demás sistemas sociales. Los retos y desafíos sociales hacen que las instituciones generen vínculos y capacidades dentro del Sistema de Educación Superior.

Las universidades en este siglo tienen que convertirse en eficientes, inclusivas, productivas, innovadoras y efectivas, siendo las formas de gobernanza tradicionalmente aplicadas, las tres para lograr estos fines. Hay que insertarse en la solución de los problemas globales y locales, con nuevas filosofías de gestión y las correspondientes prácticas al respecto (Pérez, Aguilar y Rodríguez, 2018, p. 60).

Como fue planteado con antelación, todas las características del entorno en que se desenvuelven las Instituciones de Educación Superior (IES) provocan que el nuevo escenario que se configura a partir

de la realidad generada por la pandemia de COVID-19, provoca que las políticas públicas e institucionales sean capaces de responder a las futuras demandas de accesibilidad e inclusión del Sistema de Educación Superior. Esta nueva realidad, las nuevas condiciones y relaciones generan iniciativas de gobernanza universitarias más democráticas, participativas, colaborativas y responsables.

El presente artículo tiene como objetivo argumentar sobre la utilización de la metagobernanza universitaria para la conducción de los procesos y la generación de política pública en el Sistema de Educación Superior. Para ello se realiza la búsqueda de literatura académica en bases de datos de reconocido prestigio académico y el análisis de la información a partir del criterio de autores clásicos. Además, se establece el vínculo con la realidad de las instituciones de Educación Superior en América Latina.

DESARROLLO.

La gobernanza, un concepto necesario en la gestión de la política pública.

La gobernanza se ha erigido como un concepto clave para la agenda política, la acción social, la concertación de criterios de desarrollo y los mecanismos para el enfrentamiento de grandes retos que afectan a los grupos humanos, desde la humanidad hasta los grupos vulnerables o excluidos. Las buenas prácticas de gobernanza han generado la presencia y puesta en práctica de criterios como la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad. Existe amplia aceptación académica y política internacional a la aplicación de las prácticas de gobernanza para conducir los procesos sociales a través de las políticas públicas y la interrelación de los actores público y privado.

Luna (2015) enuncia un conjunto de factores significativos puestos de manifiesto en el ámbito de la gobernanza. Dentro de estos se encuentran: la capacidad de involucrar actores y agentes diversos desde los distintos niveles dinámicos de grupos sociales; la articulación de las organizaciones interconectadas en red; la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones en sociedades

democráticas; la promoción de la ética pública; y el aumento de la autonomía interinstitucional. De acuerdo con Rhodes: “la gobernanza se refiere al gobierno a través y entre redes” (Rhodes, 2007, p. 1246). Desde esta apreciación, se comparte la visión colaborativa, compleja, responsable y autónoma de la gobernanza.

Las propuestas teóricas sobre la gobernanza se encuentran estructuradas en tres modelos fundamentales. En primer lugar, el modelo de gobernanza interactiva de Kooiman (1993, 2000, 2005). Para los representantes de este modelo la gobernanza interactiva puede ser definida como “el conjunto de interacciones adoptadas para resolver los problemas de la sociedad y para crear oportunidades sociales, incluyendo la formulación y aplicación de los principios que guían esas interacciones y la vigilancia de las instituciones facultadas y que controlan” (Kooiman, 2005, p. 17). Estos propios autores consideran que las características fundamentales de los sistemas y subsistemas sociales son la diversidad, el dinamismo y la complejidad. También estructuran la gobernanza en tres niveles. El primer nivel se encarga del estudio de las interacciones entre las personas que integran las organizaciones con el fin de resolver los problemas sociales y crear nuevas oportunidades. El segundo nivel son las normas institucionales que afectan la toma de decisiones, tales como acuerdos, reglas, normas, creencias y procedimientos. El tercer nivel, llamado también metagobernanza, incluye el debate sobre los valores y principios subyacentes reconocidos en el sistema (Kooiman, 2000, 2005). El segundo modelo es la capacidad de gobernanza de Knill & Lenschow. Esta propuesta está centrada en “la capacidad formal y de hecho de los actores públicos y privados para definir el contenido de bienes públicos y dar forma a los procesos sociales, económicos y políticos, por los cuales esos bienes públicos son proporcionados” (Knill & Lenschow, 2005, p. 120). Este modelo considera la existencia de cuatro tipos ideales de gobernanza: regulación intervencionista, regulación autorregulada, co-regulación y autorregulación privada.

El tipo de regulación intervencionista está caracterizado por un alto grado legal de obligación y un bajo grado de cooperación entre los actores públicos. El tipo de regulación autorregulada se distingue por presentar un alto grado de cooperación entre los actores público y privado y un alto grado legal de obligación, garantizando la participación y cooperación en un marco institucionalizado. Por su parte, el tipo de co-regulación existe un alto grado de colaboración entre los actores público y privado sin que exista un marco regulatorio de obligatoriedad. El tipo de autorregulación privada se distingue por la ausencia de la participación de los actores públicos y solo recae en actores privados que se asocian en un bajo grado legal de obligatoriedad (Knill & Lenschow, 2005).

El tercer modelo es la gobernanza multinivel, ampliamente aplicado en la Comunidad Europea. La gobernanza multinivel es definida como: “los gobiernos supranacionales, nacionales regionales y locales están inmersos en la construcción cada vez mayor de una red global de políticas territoriales” (Hooghe & Marks, 2001, pp. 402-403).

El modelo de gobernanza multinivel establece dos niveles: gobernanza tipo I y gobernanza multinivel tipo II. La primera de ellas se destaca porque la autoridad es territorial, a la vez, flexibles y estables en el tiempo. Mientras que la gobernanza multinivel tipo II fragmenta las funciones específicas, siendo un número complejo de competencias, son menos estables y flexibles (Hooghe & Marks, 2003).

Tomando como elementos de referencia los principales aportes de estos tres modelos mostrados anteriormente, se considera que la gobernanza se encuentra estrechamente vinculada a las interacciones sociales dentro de un entorno social concreto (Kooiman, 2005); vinculada a problemas de políticas públicas que deben resolverse con la participación de los actores público y privado en un marco de acción legalmente constituido (Knill & Liefferink, 2007), y tiene que ser susceptible a la integración de varios niveles de autoridad y a la medición de su funcionamiento (Hooghe & Marks, 2001, 2003).

A partir de este análisis, se afirma que la gobernanza es un concepto compartido en las ciencias políticas y económicas, siendo un constructo interdisciplinario. Por su polisemia, puede ser empleado en diversos contextos, jugando un papel medular en las ciencias vinculadas a la comprensión de la complejidad social. Se enfatiza en su papel para la conducción de las interacciones sociales en red a la hora de realizar acciones para la solución de problemas, garantizando la participación y colaboración de los actores y agentes vinculados.

La gobernanza se estructura como una red de relaciones de actores públicos y privados, sin importar su tamaño o poder económico. Las interacciones dinámicas tienden a organizar los esfuerzos de los implicados para solucionar problemas, por lo tanto, genera objetivos comunes, independencia y a la vez, interacción y confianza. Utiliza la cooperación, la colaboración, la persuasión, la negociación y la búsqueda de consenso para reemplazar el control y la jerarquía (Vázquez, 2014).

A pesar de la relevancia en el manejo de las complejas relaciones entre actores y agentes sociales, la gobernanza ha presentado carencias, sobre todo desde la perspectiva aplicada o práctica. Los principales problemas que la afectan están relacionados a la falta de coordinación y control, carencia de responsabilidad y falta de inclusión de los grupos minoritarios y vulnerables a la solución de los problemas que aquejan a la sociedad.

La Metagobernanza como propuesta para enfrentar los nuevos problemas sociales.

La categoría metagobernanza (Jessop, 2003; Sorensen, 2006; Meuleman, 2008; Christopoulos, Horvath & Kull, 2012) o gobernanza de la gobernanza, es un nuevo constructo que brinda oportunidades de dirección y gestión. Es extensamente aplicado a los sistemas que permiten la gobernanza en red (Jones, Hesterly & Bourgatti, 1997; Sorensen & Torfing, 2007; Provan & Kervis, 2008). Este tipo particular de gobernanza se encuentra siendo aplicado hoy en muchos gobiernos autónomos con distintos niveles de complejidad.

Resulta necesario recurrir a estrategias de metagobernanza capaces de “organizar las condiciones para la gobernanza” (Jessop, 2002, p. 5). Esta idea refuerza el criterio acerca del imperativo de analizar las condiciones para ejecutar la gobernanza, y a la vez, los propios mecanismos establecidos para ello. Por lo tanto, se comparte el siguiente planteamiento: Ello implicaría reflexionar sobre la gobernanza y sus mecanismos desde un sentido más amplio, considerando la rearticulación dirigida de sus distintas manifestaciones a través de la creación de estructuras y políticas que van más allá de los modos usuales, velando por la supervisión y la coordinación del conjunto (Barandiaran, 2018, p. 4).

Son varios los conceptos de metagobernanza que cuentan con reconocimiento académico en la actualidad; por un lado, Jessop (2002, p. 5) plantea que “la metagobernanza es la gestión de la complejidad, desde la creación de las condiciones estructurales que posibiliten la conjugación del mercado, la ruptura o la inclusión de las jerarquías del poder y las redes”. En este concepto, se combinan elementos como el tratamiento de la complejidad y la influencia del poder, la autoridad y la responsabilidad dentro de las redes.

La metagobernanza busca resolver problemas políticos complejos mediante el análisis y el posicionamiento de mezclas de los diferentes estilos de gobernanza de los actores que intervienen en el desarrollo de estas situaciones. Infraestructuras institucionales desarrolladas a través de mezclas eficientes de jerárquica, de mercado, de auto-gobierno y de la red tienen la capacidad de producir una gobernanza coordinada para resolver problemas complejos para facilitar la transición desde el círculo vicioso de los conflictos a un círculo virtuoso de la consecución de objetivos comunes a través de conjuntos de acciones diversas (Christopoulos, Horvath & Kull, 2012, p. 32).

La metagobernanza puede ser definida como “un proceso a través del cual, ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares” (Sorensen y Torfing, 2009, p. 295). Más adelante, Torfing y

Triantafyllou (2014, p. 12) aportan una definición más abierta, refiriendo a la metagobernanza como “el intento reflexivo y estratégico de gobernar las arenas de gobernanza interactiva, sin recurrir a las herramientas tradicionales del gobierno estatal basadas en el mando y el control”.

Por su parte, Meuleman (2008, p. 68) considera que “Los medios a través de los cuales producimos algún grado de gobernanza coordinada, desde el diseño y la gestión combinada de gobernanza jerárquica (top-down), de mercado y en red, para obtener los mejores resultados posibles desde el punto de vista de aquellos que son responsables del rendimiento de las organizaciones del sector público: los gestores públicos como metagobernantes”.

La importancia del concepto de metagobernanza ha sido reconocida por Xavier Barandiaran, quien plantea que: “la importancia del concepto de metagobernanza radica en su aproximación más holística y ordenada para definir y encarar todas las iniciativas, desafíos, programas y procesos de gobernanza futuros” (Barandiaran, 2018, p. 2).

Se considera que los aportes de la metagobernanza a los procesos de dirección de los sistemas sociales y la sociedad generan un nivel cualitativamente superior en la concepción de la gobernanza. No debe concebirse como un modismo o un simple cambio de denominación, sino que se pretende transformar las condiciones, requisitos previos y facilidades necesarias para lograr la gobernanza. Genera la autoreflexión y el autocontrol a partir de identificar varios actores que puedan asumir estas funciones; fundamenta la necesidad de contar con estructuras institucionales y de redes capaces de captar y aprovechar la complejidad y la diversidad y genera nuevos argumentos sobre la colaboración, la cooperación y la coordinación.

¿Qué diferencia la gobernanza de la metagobernanza?

El criterio de Castells se encuentra vigente frente a las características de las sociedades actuales, cuando plantea que: “los sistemas políticos están sumidos en una crisis estructural de legitimidad, hundidos de forma periódica por escándalos, dependientes esencialmente del respaldo de los medios

de comunicación y del liderazgo personalizado, y cada vez más alejado de la ciudadanía” (Castells, 1997, p. 33).

La gobernanza se encuentra atravesando una crisis de legitimidad y falta de confianza (Bouckaert, 2012). Es posible apreciar en muchos países, sobre todo en América Latina, la merma de confianza de la población en su gobierno debido al aumento de la complejidad sistémica y relacional y la pérdida de la legitimidad en la gestión pública (Barandiaran, 2018). Se evidencia transformaciones en los distintos niveles de aplicación de la gobernanza en la sociedad (internacional, nacional y local) que afectan la efectividad de la aplicación de la gobernanza y su capacidad para influir en la vida de los ciudadanos.

Según Jessop (2004), los estilos de gobernanza jerárquico del Estado, anárquico del mercado y heterárquico de las redes no resultan suficientes para la solución de los problemas sociales, por las características de estos vinculadas a la complejidad, dada su naturaleza multiescalar, multisectorial y multiactorial. Por lo tanto, “las nuevas teorías asociadas a la metagobernanza, proporcionan nuevos enfoques teóricos y prácticos para resolver mediante la mezcla de estilos de gobierno, sin que con esto se pretendan solucionar por completo sino al contrario estableciendo los posibles fallos con el fin de generar estrategias de afrontamiento más efectivas” (Pérez, 2016, p. 119).

En este contexto académico y práctico de pérdida de la efectividad de la gobernanza, el concepto de metagobernanza emerge para hacer énfasis en los elementos positivos de la aplicación de la misma, y en la generación de alternativas de mejora de los procesos.

Los modelos de gobernanza colaborativa (Agranoff & McGuire, 2003; O’Flynn & Wanna, 2008) permiten extender la perspectiva de los conceptos, metodologías y acciones más comprometidas, prospectivas y responsables frente a los retos y desafíos integrales del contexto global que vivimos en la actualidad (World Bank, 2000); por tanto, la metagobernanza ofrece una opción de crear

funciones y estructuras de gobierno interconectados, en entornos complejos, sin renunciar a la jerarquía estructural y el principio de coordinación.

Al emplear la metagobernanza se pretende obtener un aumento del potencial de gestión de las condiciones complejas del contexto y del sistema, desarrollando prácticas que mejor se ajusten a los factores de diversa naturaleza (político, social, económico, culturales, etc.), siendo consecuente con los principios de coordinación, complejidad creciente y autonomía de los sistemas sociales (Engberg y Larsen, 2010; Christopoulos, Horvath & Kull, 2012).

La metagobernanza, más que una moda en las ciencias políticas, reconfigura el papel del Estado dentro del proceso de gobernanza. Se aporta criterios válidos, como ha mostrado la experiencia de la Unión Europea (sobre todo Alemania y Francia), acerca de la función del Estado dentro de la red de gobernanza, manteniendo un conjunto de competencias, poderes y recursos que no están al alcance de otros actores (Mayntz, 2001; Marinetto, 2003); por lo tanto, es un enfoque centrado en las autoridades públicas, al generar capacidades para el control y gestión diferenciadas.

La gobernanza y metagobernanza aplicada al Sistema de Educación Superior.

Las transformaciones en el escenario universitario latinoamericano se manifiestan constantemente, unido a las transformaciones políticas y sociales de la región. El constante cambio del escenario político continental ha fracturado la estabilidad del Sistema de Educación Superior. Desde el inicio del siglo XX, muchos países han elegido gobernantes de izquierda y derecha, manifestando la continua insatisfacción de sus aspiraciones económicas e intereses sociales; la situación en Brasil, Argentina, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia, son un ejemplo de ello. Este fenómeno ha generado la inestabilidad y falta de efectividad de políticas públicas en materia de educación superior que genere transformaciones sostenibles en el tiempo.

En el último lustro, los estudiantes universitarios en varios países han salido a las calles a protestar por mejoras en el Sistema de Educación Superior: más acceso, mejores recursos para sus laboratorios, más oportunidades de empleo, entre otras aspiraciones, que habían formado parte de las demandas de su lucha desde la Reforma de Córdoba de 1918. Además, la pandemia de COVID-19 ha venido a estremecer los cimientos de una educación superior con avances en materia de accesibilidad y autonomía, golpeando seriamente importantes conquistas históricas del Sistema de Educación Superior en América Latina.

Las condiciones actuales afectan todos los sistemas sociales, debido a las crisis que vive la humanidad: sanitaria, económica y política (Guterres, 2020). El Sistema de Educación Superior, y las universidades en particular, no escapan de esta realidad, existiendo fuertes presiones sociales y gubernamentales sobre el sistema para el cumplimiento de sus metas y compromisos. La función social fundamental de la universidad ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura al plantear que: “La doble finalidad de la universidad desde su invención, a finales del siglo XI, es producir y difundir el saber que ella misma ha contribuido a crear” (UNESCO, 2011, p. 97).

El Sistema de Educación Superior en la actualidad es un pilar fundamental el desarrollo sostenible de las naciones. No es una coincidencia que los países más desarrollados cuenten con las mejores instituciones de Educación Superior (Brunner y Ganga, 2016a). América Latina ha adolecido de políticas públicas con una posición realmente comprometida con el desarrollo de esta institución social (De Melo, 2018; Alzate y Cardona, 2018).

Las políticas emanadas de los gobiernos se han enfocado más en garantizar la masificación del acceso y en declarar el interés por la calidad académica de las instituciones, que por el propio funcionamiento interno, el acceso a fuentes de financiamiento, perfeccionamiento de las condiciones de investigación,

el salario de los docentes, entre otros temas que han estado en el debate del sector universitario (Pérez, Aguilar y Rodríguez, 2018, p. 57).

Una visión precisa de la universidad latinoamericana es brindada por Ganga, Pérez y Mancilla al reconocer que: “En Latinoamérica, las características principales que asume la universidad están influenciadas por las políticas económicas que se ejecutan en la mayoría de los países del área. La reconversión y modernización del sistema productivo, la necesidad de las instituciones de buscar fuentes alternativas de financiamiento y el imperativo de una redistribución y acceso real del conocimiento producido marcan de manera precisa la coyuntura actual de la universidad en la Región. Por tanto, cohabitan dinámicas sociales de transformación en la sociedad latinoamericana que influyen en la gobernanza universitaria, la que al interior de las universidades es necesario también que sea flexible, integradora y sistémica; sin dejar de ser dinámica, ética y científicamente correcta (Ganga, Pérez y Mancilla, 2018, p. 124).

En las universidades latinoamericanas se puede encontrar una diversidad de profesores, estudiantes, autoridades; estructuras y metodologías, que se han ido sedimentando desde los distintos modelos de gestión y conservan las trazas de las dinámicas propias del sistema en que se insertan (Ginés, 2018). Dentro de estas particularidades del Sistema de Educación Superior en América Latina, la gobernanza universitaria es uno de los temas contemporáneos de pesquisas de las ciencias políticas, administrativas y otras ciencias sociales afines (Scott, 2014; Brunner y Ganga, 2016b; Ganga y Núñez, 2018).

Uno de los elementos reconocidos en el Sistema de Educación Superior es la heterogeneidad de actores y agentes implicados. “Las organizaciones académicas del futuro deberán acostumbrarse a la diversidad como principio básico” (Brunner, Labraña, Ganga y Rodríguez-Ponce, 2019, p. 133). Según Pérez, Rodríguez e Hinojosa: “La gobernanza debe hacer frente a las demandas internas de los distintos actores sociales, fomentando la cooperación entre estos para el desarrollo, gestionando de

manera adecuada los escasos recursos de todo tipo, y haciendo frente a múltiples demandas, donde la complejidad y la operatividad caracterizan las mismas” (Pérez, Rodríguez e Hinojosa, 2018, p. 189). Existen varios aportes a la conceptualización destacadas sobre gobernanza universitaria en América Latina; Ganga, Abello y Quiroz (2014) consideran que se relaciona con la forma en que son organizadas y estructuradas las entidades, así como el modo en que son administradas desde el punto de vista del gobierno y de su gestión. Aguilar (2010) sostiene que este concepto tiene gran potencia teórica y es ambiguo y versátil, haciendo énfasis en que resulta necesario diferenciar entre gobernar y gobernanza.

Para Ganga y Nuñez (2018), la nueva gobernanza universitaria debe fomentar el buen gobierno, el financiamiento apropiado, la transparencia, la implicación social, el pensamiento crítico, la reflexión permanente, la capacidad de articulación. Estas propuestas sostienen la esencia de la gobernanza del sistema universitario al proveer de una fuente de conocimientos sobre estructura, funcionamiento e interrelaciones, metas y objetivos que garanticen la eficiencia y eficacia de este tipo de organización social (Alcántara y Marín, 2013). Bastaría a nuestro criterio, con añadir que se debe estimular la participación y el consenso en las formas de gobierno, la precisión en la toma de decisiones, el debate de políticas públicas y la creación de nuevas estructuras que sustenten las metas.

La capacidad de la gobernanza universitaria de trascender frente a la situación actual que enfrentan las universidades latinoamericanas se encuentra determinada por la posibilidad real que tenga el gobierno universitario que ostente el poder y la capacidad de actuación de las distintas redes de intercambio con agentes y actores estratégicos. Para ello se necesita legitimidad, responsabilidad, coordinación, eficiencia, así como ética y transparencia.

Para Brunner, Labraña, Ganga y Rodríguez-Ponce (2020) existen 6 dimensiones de la gobernanza universitaria. Estas dimensiones son: las regulaciones estatales, el enmarcamiento de las partes interesadas, el autogobierno académico, el autogobierno gerencial, la competencia por recursos

escasos y el financiamiento de las Educación Superior. “Los equilibrios establecidos por cada sistema nacional dentro y entre estas dimensiones –y su evolución por separado y en el conjunto– determinan las modalidades de la gobernanza en cada país” (Brunner, Labraña, Ganga y Rodríguez-Ponce, 2020, p. 216).

Las universidades demandan que se continúe profundizando en el cambio de paradigma de dirección de los procesos universitarios hacia redes de intercambio para la solución de problemas. Las figuras de los rectores, decanos, ministros, etc., van empleando métodos y técnicas de dirección y conducción de procesos más acorde a la realidad que se vice, interconectados e interdependientes.

Al realizar una búsqueda sobre metagobernanza universitaria en Google Académico (buscador de Google especializado en contenidos científicos), se aprecia la ausencia de resultados, lo que evidencia la necesidad de aplicar este concepto a la explicación del funcionamiento del Sistema de Educación Superior. Con el paso del tiempo se han ido generando un conjunto de condiciones que favorecen la introducción y aplicación del concepto de metagobernanza al Sistema de Educación Superior. Dentro de estas condiciones se pueden señalar:

- Creciente complejidad en el Sistema de Educación Superior debido a las contingencias del entorno.
- Presencia de diversos actores y agentes en la comunidad universitaria, quienes generan nuevas demandas y oportunidades para la gestión del sistema.
- Intervención de distintos niveles de organización para poder solucionar los problemas presentes en el sistema.
- Aumento del tamaño de las redes, generando obstáculos a la coordinación y colaboración.

Retos identificados para la metagobernanza universitaria.

El gobierno universitario no puede limitarse a la administración eficiente de recursos (financieros, humanos, tecnológicos, físicos, etc.), sino generar unas oportunidades para el desarrollo territorial a

partir de la utilización del conocimiento para solucionar problemas, a través de la responsabilidad y la colaboración. Actualmente, se observa obsolescencia en las estructuras de gobiernos, centradas en las facultades y carreras, careciendo de carácter interdisciplinario, entorpeciendo la coordinación y colaboración a la hora de formar un ciudadano capaz de resolver los problemas sociales de manera comprometida y ética. Se puede afirmar, que en las universidades se evidencia un conflicto entre los objetivos y las estructuras que sostienen las organizaciones.

Una de las temáticas, que más ha estado marcando las prácticas de gobernanza universitaria, se encuentra relacionado con el control (Naranjo et al, 2005, Pérez y Rodríguez, 2021). Se evidencian conflictos en las formas de realizar la función control; entre las formas de control externo y la búsqueda de autonomía a través de la autoevaluación de las instituciones (Brunner, 2011; Knobel y Bernasconi, 2017). También la contradicción dialéctica entre la autonomía que añoran las universidades y la presión de las fuerzas sociales, los grupos de interés, la familia, etc. Esto fomenta un desarrollo en espiral hacia la búsqueda de la satisfacción de las expectativas de estos grupos sociales sin perder la responsabilidad social universitaria y la “independencia” de esta institución.

La metagobernanza universitaria debe lograr la organización de las condiciones que generen el éxito de la gobernanza, siendo consecuente con la postura que posibilite ser una gobernanza de la gobernanza, conteniendo las propias medidas de mejora del proceso. Tiene que garantizar la revisión del rol de cada actor o agente dentro de la red y su función para el logro de las metas y objetivo de la política pública de educación superior, analizando conjuntamente las interrelaciones que se establecen entre los actores. Otro elemento novedoso de la metagobernanza universitaria resulta la propuesta de mecanismos de control y autocontrol participativos y comprometidos con la sociedad. Siguiendo esta lógica, resulta impostergable contar con la opción para la aplicación de la metagobernanza a la gestión de los procesos de dirección del Sistema de Educación Superior, ya que

permite revisar los actores, sus desempeños, las relaciones entre ellos, así como los mecanismos de control e integración, buscando mantener la responsabilidad y la colaboración.

CONCLUSIONES.

Los aportes de gobernanza y metagobernanza en el conocimiento y la práctica de las políticas públicas es un hecho incuestionable, sobre todo en los países pertenecientes a la Comunidad Europea. Las oportunidades y alternativas generan opciones de aplicación para la búsqueda de solución a los problemas sociales. Sin embargo, la metagobernanza se ha convertido en una vía para el perfeccionamiento de los procesos de gobiernos a distintos niveles de organización social.

La búsqueda de alternativas de actuación más colaborativas dentro del Sistema de Educación Superior, que incluyan un mayor número de actores y agentes estratégicos, es un reto para la aplicación de la metagobernanza en el contexto universitario. Manteniendo los principios, categorías, regularidades, tipologías esenciales y académicamente compartidas de la gobernanza universitaria, se persigue revisar el proceso, las funciones de los actores, las relaciones entre ellos y la forma de incluir a todos los grupos interesados en la política pública y la toma de decisiones desde las estructuras de gobierno universitario.

Sin dudas, la metagobernanza universitaria cuenta con el potencial para convertirse en un mecanismo que afronte la diversidad y complejidad del Sistema de Educación Superior, encontrando en la interconexión y el trabajo en red una fortaleza para el futuro gobierno institucional. La revisión del propio proceso, el mejoramiento de las herramientas de control, la observación del comportamiento de los actores contribuyen al logro de una política pública más comprometida con las necesidades de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments. Washington D.C.: Georgetown University Press.
2. Aguilar, L. (2010). Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. México, D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
3. Alcántara, A. y Marín, V. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 4(10). 93-112. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v4n10/v4n10a7.pdf>
4. Alzate, J. y Cardona, J. (2018). La planeación gubernamental en la universidad pública. Elementos para el análisis crítico de los cambios en la gestión universitaria. *EnContexto*, 6 (8), 125-138. Recuperado de: <https://bit.ly/3bXy5N9>
5. Barandiaran, X. (2018). Hacia un modelo de Metagobernanza para Gipuzkoa: El caso de Etorkezuna Eraikiz. *European Public & Social Innovation Review*, 3 (1), 1-12. doi: <https://doi.org/10.31637/epsir.18-1.1>
6. Bouckaert, G. (2012). Trust and Public Administration. *Administration*, 60(1), 91-115.
7. Brunner, J. y Ganga, F. (2016a). Reflexiones en torno a economía política y gobernanza de los sistemas nacionales e instituciones de Educación Superior en América Latina. *Revista Interciencia*, 41 (8), 573-579. Recuperado de: <https://bit.ly/3bYP1CC>
8. Brunner, J. y Ganga, F. (2016 b). Dinámicas de transformación en la Educación Superior Latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. *Revista Opción*, 32 (80), 12-35. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/310/31047691002.pdf>
9. Brunner, J., Labraña, J., Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Idea moderna de Universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XX1*, 22(2), 119-140, doi: [10.5944/educXX1.22480](https://doi.org/10.5944/educXX1.22480)

10. Brunner, J., Labraña, J., Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2020). Gobernanza en la educación superior: el papel de las ideas en las políticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83(1), 211-238. doi: [10.35362/rie8313866](https://doi.org/10.35362/rie8313866)
11. Castells, M. (1997). *La Era de la Información. La Sociedad Red*. Madrid, España: Alianza Editorial.
12. Christopoulos, S., Horvath, B., & Kull, M. (2012). Advancing the Governance of Cross-Sectoral Policies for Sustainable Development: A Metagovernance Perspective. *Public Administration and Development*, 32(3), 305- 323. doi: [10.1002/pad.1629](https://doi.org/10.1002/pad.1629)
13. De Melo, V. (2018). Análise Interdiscursiva de Políticas Públicas: Reflexão Epistemológica. *Revista Âmbito*, 39, 1-14. Recuperado de: <https://idus.us.es/handle/11441/68799>
14. Engberg, L. A., & Larsen, J. N. (2010). Context-oriented Meta-Governance in Danish Urban Regeneration. *Planning Theory and Practice*, 11(4), 549-571. doi: [10.1080/14649357.2010.525379](https://doi.org/10.1080/14649357.2010.525379)
15. Ganga, F., Abello, J. y Quiroz, J. (2014). Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. En F. Ganga (Coord.), *Gobernanza universitaria: Aproximaciones teóricas y empíricas*, (pp. 11-20). Osorno, Chile: Editorial CEDAC, Universidad de Los Lagos.
16. Ganga, F. y Nuñez, O. (2018). Gobernanza de las organizaciones: acercamiento conceptual a las instituciones de Educación Superior. *Revista Espacios*, 39 (20). Recuperado de: <http://www.revistaespacios.com/a18v39n17/a18v39n17p09.pdf>
17. Ganga, F., Pérez, A. y Mancilla, J. (2018). Paradigmas emergentes en la gobernanza universitaria: una aproximación teórica. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23 (83), 123-136. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27957772012>
18. Ginés, J. (2018). Universidad: mitos, modas y tendencias. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, IX (24), 3-16. doi: [10.22201/iissue.20072872e.2018.24.259](https://doi.org/10.22201/iissue.20072872e.2018.24.259)

19. Guterres, A. (2020). Este es el momento para la ciencia y la solidaridad. Recuperado de: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/guterres-combatirinfodemia-desinformacion-COVID-19>
20. Hooghe, L & Marks, G. (2001). *Multilevel governance and European Integration*. Colorado, U.S.A.: Rowman & Littlefield.
21. Hooghe, L & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State. But How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review* 97(2): 233-243. Recuperado de: <https://unc.live/3fpwbGY>
22. Jessop, B. (2002). *The future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press
23. Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite, Variety and Irony. En H. P. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication* (pp. 142-172). Manchester, U.K.: Manchester University Press.
24. Jessop, B. (2004). Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance. In I. Bach & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 49-74). Oxford, U.K.: Oxford University Press.
25. Jones, C., Hesterly, W. S., & Bourgatti, S. P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4), 911-945. doi: [10.5465/amr.1997.9711022109](https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022109)
26. Knill, C. & Lenschow, A. (2005). Compliance, Communication and Competition: Patterns of the eu Environmental Policymaking and the Impact in Policy Convergence. *European Environment*, 15, 114-128. doi: [10.1002/eet.376](https://doi.org/10.1002/eet.376)
27. Knill, C. & Liefferink, D. (2007). *Environmental Politics in the European Union*. Manchester, U.K.: Manchester University Press.
28. Knobel, M. y Bernasconi, A. (2017). Latin American Universities: Stuck in the Twentieth Century. *International Higher Education*, 88, 26-28. doi: [10.6017/ihe.2017.88.9693](https://doi.org/10.6017/ihe.2017.88.9693)

29. Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government-society interaction*. London, U.K.: SAGE.
30. Kooiman, J. (2000). Societal governance: Levels, modes and orders of societal interaction. En J. Pierre (ed.) *Debating Governance*, (pp. 138-166). New York, U.S.A.: Oxford University Press.
31. Kooiman, J. (2005). *Gobernar es Gobernanza*. En I. Cerillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, (pp. 57-82). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de: <https://bit.ly/3oXbXHU>
32. Luna, A. (2015). *La Innovación de la Metrópoli: de Bilbao a Oresund y San Diego*. Tesis Doctoral Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. UPV/EHU. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10810/15962>
33. Marinetto, M. (2003). *Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School*. *Political Studies*, 51(3), 592–608. doi: [10.1111/1467-9248.00443](https://doi.org/10.1111/1467-9248.00443)
34. Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y Democracia*. *Revista del CLAD*, 21, 1-8. Recuperado de: <https://bit.ly/3yGGkqt>
35. Meuleman, L. (2008). *Public Managment and Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg: PhysicaVerlag.
36. Naranjo, R., Mesa, M. y Solera, J. (2005). *El control estratégico. Lo que no debemos obviar. Tecnología en Marcha*, 18 (4); 3-8. Recuperado de: https://revistas.tec.ac.cr/index.php/tec_marcha/article/view/7
37. Organización Internacional del Trabajo (2020). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda Edición. Estimaciones actualizadas y análisis*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

38. O'Flynn, J., & Wanna, J. (2008). Collaborative Governance: a new era of public policy in Australia? Canberra, Australia: ANU Press
39. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO (2011). La Filosofía: Una escuela de la Libertad. Washington, U.S.A.: UNESCO
40. Pérez, A., Rodríguez, A. e Hinojosa, S.M. (2018). Gobernanza Universitaria y Valores: la función de control en la gestión universitaria. Revista OPCIÓN, 34 (86), 176-200. Recuperado de: <https://bit.ly/2QW8CMy>
41. Pérez, A., Aguilar, J y Rodríguez, A. (2018). Nueva Gobernanza Universitaria: enfoque omniabarcante para estudiar el gobierno en universidades latinoamericanas. Revista Venezolana de Gerencia, 23 (1), 53-66. Recuperado de: <https://bit.ly/3oTyzsJ>
42. Pérez, A. y Rodríguez, A. (2020). Pensar la Economía: Contribuciones humanistas para un nuevo conocimiento. Economía coyuntural, Revista de temas de coyuntura y perspectivas, 5 (3), 125-146. doi: [10.5281/zenodo.4061888](https://doi.org/10.5281/zenodo.4061888)
43. Pérez, A. y Rodríguez, A. (2021). Concepción del alineamiento estratégico como principio de la gobernanza universitaria. Hallazgos, 18(35), 233-257. doi: [10.15332/2422409X.5689](https://doi.org/10.15332/2422409X.5689)
44. Pérez, C. R. (2016). Análisis de la incorporación de la política de hábitat en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá 2012-2015. Tesis del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/47522/1/T39894.pdf>
45. Pierre, J. & Peters, G. (2003). Governance, Politics and the State. Nueva York, U.S.A.: St. Martin's Press.
46. Provan, K. G., & Kervis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure Management and Effectiveness. Journal of Public Administration, Research and Theory, 18(2), 229-252. doi:[10.1093/jopart/mum015](https://doi.org/10.1093/jopart/mum015)

47. Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(08), 1243-1264. doi: [10.1177/0170840607076586](https://doi.org/10.1177/0170840607076586)
48. Sachs, J. (2014). *La Era del Desarrollo Sostenible*. Barcelona, España: Debate.
49. Scott, R. (2014). *Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities*. Los Ángeles, U.S.A.: SAGE.
50. Sorensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in the Process of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114. doi: [10.1177/0275074005282584](https://doi.org/10.1177/0275074005282584)
51. Sorensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Network Governance*. New York, U.S.A.: Palgrave MacMillian.
52. Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258. doi: [10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x)
53. Sorensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-14. Recuperado de: <https://bit.ly/3wyJKcZ>
54. Stiglitz, J. (2015). *La gran brecha: Qué hacer con las sociedades desiguales*. Buenos Aires: Altea, Taurus, Alfaguara S.A.
55. Torfing, J. & Triantafillou, P. (2014). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18 (2), 9-25.
56. Vázquez, A.V. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de: <https://bit.ly/3yA0bYm>

57. World Bank. (2000). Performing public institutions and strengthening Governance. A world bank strategy. Washington D.C. Recuperado de: <http://www1.worldbank.org/publicsector/strategysummary.pdf>
58. World Bank. (2020). El Grupo Banco Mundial actúa con rapidez para ayudar a los países a responder a la COVID-19 (coronavirus). Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/04/02/theworld-bank-group-moves-quickly-to-help-countries-respond-to-covid19>

BIBLIOGRAFÍA.

1. Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología dinámicas y tendencias. Revista de Educación, 355, 137-159. Recuperado de: <http://www.univnova.org/documentos/525.pdf>
2. Brunner, J., Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2018). Gobernanza del Capitalismo Académico: Aproximaciones desde Chile. Revista Venezolana de Gerencia, 23(1), 11-35. doi: [10.37960/revista.v23i1.24454](https://doi.org/10.37960/revista.v23i1.24454)
3. Ganga, F. y Viancos, P. (2018). Tipología de universidades: una propuesta a partir del rol del máximo directivo. Revista Dilemas Contemporáneos: Educación Política y Valores, V (2), Artículo 8. Recuperado de: <https://bit.ly/3hYv8zB>
4. Henríquez, P. (Coord.) (2018). Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018. Caracas: UNESCO – IESALC. Recuperado de: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>
5. Knill, C. & Lemhkuhl, D. (2002). Private Actor ad the State: Internationalization and Chaning Patterns of Governance. Governance, 15 (1), 41-63. doi: [10.1111/1468-0491.00179](https://doi.org/10.1111/1468-0491.00179)
6. Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development. International Social Science Journal, 50(155), 29-45. doi: [10.1111/1468-2451.00107](https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107)

7. Pierre, J. (2000). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York, U.S.A.: Oxford University Press.
8. Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*, 44(4), 652-667. doi: [10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x)
9. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Maidenhead, U.K.: Open University Press.

DATOS DE LOS AUTORES.

1. **Armenio Pérez Martínez.** Doctor en Ciencias Económicas. Director del Departamento de Investigación Científica, Tecnológica e Innovación. Universidad Laica “Vicente Rocafuerte” de Guayaquil, Ecuador. E-mail: aperezm@ulvr.edu.ec
2. **Aimara Rodríguez Fernández.** Doctora en el Programa de Aportaciones Educativas en Ciencias Sociales y Humanas. Rectora. Universidad Laica “Vicente Rocafuerte” de Guayaquil, Ecuador. E-mail: airodriguezf@ulvr.edu.ec

RECIBIDO: 2 de junio del 2021.

APROBADO: 23 de junio del 2021.