

EL IMPACTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LAS UNIVERSIDADES Y LA EMERGENCIA DE NUEVOS ROLES. COMPARANDO CONTEXTOS, SISTEMAS Y ABORDAJES TEÓRICOS PARA SU ESTUDIO EN DISTINTOS CASOS NACIONALES

Marquina, Mónica (UNGS).

mmarqui@ungs.edu.ar

Ángeles Polzella (UBA /UNGS)

Resumen

Este trabajo es parte de una investigación que se desarrolla en el marco del Proyecto PICT 2013/2253¹ cuyo objetivo consiste estudiar cómo la reforma de la educación superior de los años `90 en Argentina, aplicada a la luz del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), estableció una agenda que modificó la configuración de las universidades. La hipótesis central sostiene que estos cambios introdujeron la necesidad de llevar adelante nuevas tareas para lo cual emergieron nuevos roles y funciones, modificando las identidades, las conductas y los vínculos entre los actores universitarios tradicionales y los nuevos. Estos cambios no se limitan al ámbito nacional. Las tendencias globales de transformación de los sistemas de educación superior en la búsqueda de la eficiencia y la calidad impactan de manera particular en diferentes casos nacionales y hoy existe literatura y hay equipos de investigación analizando el mismo fenómeno en otros contextos.

Desde este marco, el propósito del presente artículo es analizar los impactos de estos procesos a partir de investigaciones en marcha y de literatura existente, principalmente en Europa. Para ello, tras describir algunas cuestiones en torno al concepto de la NGP, se analiza cómo los principios de la NGP se incorporan al funcionamiento de los sistemas y de las instituciones, para lo cual, será de utilidad abordar el concepto de gobernanza de los sistemas y la gobernanza universitaria. Finalmente analizamos cómo está siendo estudiada, en el nuevo modelo de

¹ El proyecto se titula y NUEVAS DEMANDAS DE GESTIÓN EN LAS UNIVERSIDADES: ROLES, FUNCIONES, IDENTIDADES Y RELACIONES DE ACADÉMICOS, PROFESIONALES Y AUTORIDADES y corresponde a un Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT 2013/2253) de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y Tecnología (ANPCyT), bajo la Dirección de Mónica Marquina y del que Ángeles Polzella es becaria doctoral ANCyPT.

funcionamiento de las instituciones, la emergencia de nuevas funciones y roles que ponen en cuestión los modos de conducción tradicionales de las instituciones y la distribución del poder. Estos avances muy recientes desde contextos diferentes al latinoamericano y específicamente al argentino, nos permiten, al final del trabajo, distinguir coincidencias y especificidades que justifican realizar adecuaciones conceptuales sobre la forma en que estas tendencias se presentan en nuestras universidades.

Palabras Claves: Nueva Gestión Pública, gobernanza, gobernanza Universitaria, reforma de la educación superior, roles, funciones.

Abstract

This work is part of a research work developed in the framework of the Project PICT 2013/2253, whose aim is studying how the reform of higher education during the '90 in Argentina, applied under the light of the paradigm of the New Public Management (NPM), has established an agenda that changed the configuration of the universities. The central hypothesis argues that these changes have introduced the need to carry out new tasks for which emerged new roles and functions, by modifying the identities, behaviors and the relationships between traditional and new university actors. These changes are not limited to our country. Global trends of transformation of higher education systems in the search for efficiency and quality have impacted in different national cases in particular ways, and today there is literature and there are teams of research analyzing the same phenomenon in other contexts.

Under this framework, the purpose of this paper is to analyze the impacts of these processes from ongoing research and literature, mainly in Europe. To do this, after describing some issues around the concept of NPM and its application to higher education, it discussed how the principles of NPM are incorporated into the operation of systems and institutions, for which it will be useful to address the concept of governance of systems and university governance. Finally, we analyze how it is being studied in the new model of functioning of institutions, the emergence of new functions and roles that challenge traditional ways of conducting institutions and the distribution of power. These very recent developments from different contexts to the Latin American and the Argentine one, allow us, at the end of work, to distinguish conceptual coincidences and particularities, which justify making adjustments on how these trends are presented at

our universities.

Key Words: New Public Management, governance, university governance, reform of higher education, roles, functions.

Introducción

El presente trabajo pretende contribuir a la comprensión e interpretación de las transformaciones por las que atraviesan los sistemas de educación superior en diferentes contextos, identificando cómo los procesos globales impactan de manera específica en los diferentes sistemas, y su relación con los cambios producidos en las instituciones universitarias. Particularmente, nos interesa identificar procesos y tendencias que han transformado los sistemas de educación superior en la búsqueda de la eficiencia y la calidad a la luz de corrientes que pretendieron repensar al Estado, impactando de manera particular en diferentes casos nacionales.

En Europa como en Latinoamérica, la Educación Superior ha experimentado cambios que han transformado a las universidades tanto en su identidad institucional como en la forma en que la misma se plasma en la organización, sus funciones, sus procesos de trabajo, redefiniendo su función en el marco del sistema político, económico y social.

Como parte de una investigación que se desarrolla en el marco del Proyecto PICT 2013/2253² -cuyo objetivo consiste en estudiar cómo la reforma de la educación superior de los años '90 en Argentina, aplicada a la luz del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) estableció una agenda que modificó la configuración de las universidades nacionales, el propósito de este trabajo es analizar la forma en que están siendo estudiados los impactos de la NGP en los sistemas de Europa y América Latina, a partir de investigaciones en marcha y de la literatura existente. Para ello, tras describir algunas cuestiones en torno al concepto de la NGP y su aplicación a la educación superior, se analiza cómo los principios de la NGP se incorporan al funcionamiento de los sistemas y de las instituciones, para lo cual será de utilidad abordar el concepto de

² El proyecto se titula y NUEVAS DEMANDAS DE GESTIÓN EN LAS UNIVERSIDADES: ROLES, FUNCIONES, IDENTIDADES Y RELACIONES DE ACADÉMICOS, PROFESIONALES Y AUTORIDADES y corresponde a un Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT 2013/2253) de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y Tecnología (ANPCyT), bajo la Dirección de Mónica Marquina y del que Ángeles Polzella es becaria doctoral ANCyPT.

gobernanza de los sistemas y la gobernanza universitaria. Posteriormente, analizamos cómo en el nuevo modelo de funcionamiento de las instituciones emergen nuevas funciones y roles que ponen en cuestión los modos de conducción tradicionales de las instituciones y la distribución del poder. Para ello, abordamos la forma en que esos procesos se están estudiando en diferentes contextos, lo que exige una comparación de las categorías teóricas.

Estos avances muy recientes desde contextos diferentes al latinoamericano y específicamente al argentino, permiten concluir distinguiendo coincidencias y especificidades que justifican profundizar en la forma en que estas tendencias se presentan en nuestras universidades, con las adecuaciones conceptuales necesarias.

La NGP y su impacto en la Educación Superior en Europa y América Latina

La NGP tiene su origen en la década del 80, cuando se ponen en marcha reformas administrativas-gerencialistas de corte neoliberal en los sectores públicos de países como Inglaterra y los EEUU e influyendo de manera preponderante en países como Nueva Zelanda, Australia, Suiza, Italia y Canadá. Varios autores han estudiado el tema, “Gestorialismo” por Maassen (1988), “Paradigma Post-burocrático” por Barzelay (1992), “Managerialismo” por Politt (1993), o “Estado de gestión o gerencial” por Newman (1997). La corriente de la NGP se asienta sobre los principios básicos de “economía, eficacia y eficiencia” bajo el argumento de que seleccionar e implementar maneras particulares de llevar a cabo la administración pública puede satisfacer las aspiraciones insatisfechas del público por un gobierno bueno y responsable (Barzelay, 2003).

Este enfoque, como ha señalado Aguilar Villanueva (2006), recomendó o exigió una “dirección emprendedora” (orientada a resultados, innovadora, comprometida, motivadora y movilizadora de los recursos del personal, entre otros). Esta corriente planteó la aplicación al ámbito de lo público de las tecnologías típicas del ámbito privado, tales como la planificación estratégica, la dirección por objetivos, la dirección de proyectos, el marketing, la gestión financiera, de servicios y de sistemas de información, y el control de gestión, principalmente orientadas hacia la cuantificación y la elaboración de indicadores. Asimismo, impulsó la incorporación de técnicas de desarrollo de habilidades directivas mediante la capacitación para el liderazgo y el

cambio organizacional. Entre ellas se destacan las habilidades para la toma de decisiones, negociación y gestión del conflicto, trabajo en equipo, creatividad e innovación, capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre (López, 2002).

Ferlie et. al. (2010) sostienen que si bien la influencia de las ideas de las NGP va mucho más allá de Reino Unido, país consagrado en Europa como caso de referencia, su aplicación a otros países fue disímil, en parte por su especificidad geográfica, por los momentos distintos de implementación en los que estas ideas fueron importadas y también por la capacidad distinta de los gobiernos para imponerlas. Barzelay (2003) sostiene que los criterios y argumentos con que la NGP fue incorporada a un paquete general de políticas no son universales sino que se basan en una fuente de sistemas de creencias que van mucho más allá de los instrumentos aplicados y se enfoca en la estructura de los sistemas gubernamentales y políticos particulares de cada país.

Respecto de la aplicación del enfoque en la educación superior y siguiendo los últimos aportes académicos publicados en los países centrales, numerosos especialistas opinan que la mayoría de las reformas de la educación superior implementadas en Europa durante las últimas décadas son la consecuencia de la difusión y los relatos de la NGP, a partir de la presión competitiva ante la masificación de la educación. Estos procesos de reforma se vieron acelerados por el papel básico que se esperaba que tuviesen el conocimiento y la innovación en el desarrollo económico de las sociedades contemporáneas, desarrollándose soluciones para aumentar la productividad, la eficiencia y la relevancia de la actividad académica (Beiklie et al., 2012).

En América Latina esta corriente modernizadora del Estado apareció dando luz a las reformas de “segunda generación”, diferenciándose de las políticas derivadas del “Consenso de Washington” que apoyaron las reestructuraciones sociales y económicas en América Latina orientadas al Estado mínimo. Mientras la primera generación de reformas, realizadas bajo la base de este ideario, se centraron en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el mercado (privatización, descentralización, desregulación, disciplina fiscal, reforma impositiva, liberalización financiera), la segunda generación de reformas se ocupó de la “reinención del gobierno” (Gaebler y Osborne, citado por Oszlak, 1999). Reformas orientadas a la calidad institucional, principalmente de las áreas indelegables del Estado (justicia, seguridad, educación), así como de acciones orientadas a compensar los efectos negativos del libre juego del

mercado mediante políticas sociales activas de gerencia del desarrollo social y combate de la pobreza que asegurasen la gobernabilidad.

En América Latina la corriente de la Nueva Gestión Pública fue adoptada y cobra impulso a partir de las recomendaciones de diferentes organismos supranacionales, como el Banco Mundial, el BID y el FMI, pero también la OCDE, cuyas políticas propuestas se constituyeron en condiciones para el otorgamiento de créditos o apoyo financiero. La legitimidad de la NGP como fuente de propuestas para el mejoramiento del Estado encontró sustento en el discurso neoliberal que contraponía la eficiencia privada a la ineficiencia pública, a partir de un conjunto de técnicas y prácticas de aparente neutralidad, y que según López (2005) fuera rescatado tanto por los ámbitos políticos como por los académicos, así como por consultores provenientes de centros de pensamiento durante las últimas décadas.

Desde este marco, las políticas incluidas en la reforma universitaria de los años 90 en la región y particularmente Argentina, coinciden en líneas generales con el enfoque de la NGP al introducirse mecanismos de evaluación institucional, descentralización y segmentación de la oferta pública, la constitución de mercados internos y el fomento de la oferta privada. Por ejemplo, el enfoque aporta al sector instrumentos para el “control de productos universitarios”, mediante la evaluación como instrumento privilegiado; la introducción de incentivos a la producción docente que asocia la remuneración del universitario a su productividad; la presencia de tendencias descentralizadoras, expresadas en la diversificación institucional aunque también en el traslado de responsabilidades del Estado central a instancias inferiores, como se ha dado en Brasil; y la introducción de mecanismos de mercado en el funcionamiento estatal (Betancourt, 2000).

A diferencia de Europa, estas reformas no se orientaron a dotar de mayor autonomía a las instituciones, sino más bien a romper con el rol tradicional de “Estado Benevolente” (Brunner, 1990), cuya principal función era la de financiar en bloque el funcionamiento autónomo de las instituciones. Podemos encontrar similitudes con el caso Europeo, en cuanto a un conjunto de políticas y creación de organismos centrados en la lógica de evaluación y acreditación y en el fortalecimiento de las estructuras de gestión del sector universitario inspiradas por la NGP, conviviendo con los tradicionales cuerpos colegiados.

Pero también encontramos diferencias de contextos en las tradiciones culturales

heredadas de la trayectoria histórica de la configuración universitaria latinoamericana, fuertemente moldeada por las tradiciones simbólicas y organizacionales del movimiento de la Reforma Universitaria del 18; en los moldes políticos institucionales específicos que han intentado conjugar los principios de autonomía y cogobierno universitario y en el marco de transición socioeconómica, los programas de ajuste y reestructuración de los 90 (Atairo y Camou, 2011).

Nuevos enfoques en la investigación de la Educación Superior: NGP y Gobernanza

A partir de bibliografía reciente examinamos cómo un corpus de autores con enfoques provenientes de la ciencia política y las teorías de las organizaciones han comenzado a analizar la importancia y aplicación del concepto de gobernanza en relación con la NGP, en la investigación de las instituciones de la educación superior. Autores como Ferlie et al. (2012) y Paradise et al. (2012) argumentan que la mayoría de las reformas observables en educación superior no pueden examinarse de modo aislado, como respuestas tácitas únicas sino como parte de un patrón más amplio de reformas.

Para muchos autores³, la gobernanza, a menudo combinada con la NGP, es una de las palabras de moda en el contexto de la dirección y el liderazgo de sistemas universitarios y otras instituciones en Europa. El enfoque de la gobernanza universitaria se difundió en los 80 y 90, centrándose en dos categorías: gobernanza de los sistemas de educación superior o en varios niveles⁴ y gobernanza universitaria o interna. A los fines del estudio nuestro interés está puesto en la segunda categoría. La gobernanza universitaria o interna, siguiendo a Kehm (2012), se refiere a las estructuras de toma de decisiones, sus procesos y sus objetivos, abordando los cambios en la configuración del poder y en los procesos internos de toma de decisiones. En este sentido, gobernanza significa procesos de regulación y modos de coordinación. “El concepto de gobernanza universitaria implica responder a preguntas sobre quién decide, cómo, cuándo y sobre qué asuntos” (Ginés Mora, 2009, p.193).

³ La producción de gobernanza universitaria ha sido creciente en estos años, dando un listado de autores que estudian el enfoque como Olsen (1998), Braun y Merrien (1999), Marginson y Considine (2000), Shattock (2002), Ferlie, Musselin y Andresani (2008), Ginés Mora (2009), Kehm (2012) y Maassen (2012) entre otros.

⁴ La gobernanza tal como se aborda en la primera categoría hace referencia al sistema de la educación superior como conjunto. Por lo tanto, los cambios en la misma están relacionados con las configuraciones de la gobernanza en el ámbito del sistema, entre las universidades, otras instituciones de la educación superior y el Estado.

En el mismo sentido y subrayando que se trata no sólo de la organización sino de cómo ella funciona, la gobernanza se refiere a cómo una organización es dirigida, a los procesos y a la estructura que se emplea para lograr los objetivos planteados. O sea que la gobernanza se ocupa de cómo la organización se relaciona con otras y con las personas claves interesadas “stakeholders” (Edwards, 2000).

Marginson y Considine (2000) consideran que la gobernanza universitaria se refiere:

A las relaciones internas, las relaciones externas y la interacción entre ellas. Estas son altamente complejas e implican valores, formas de tomar decisiones y de asignación de recursos, patrones de autoridad y jerarquía, definición de misión y propósitos, pautas de autoridad y jerarquía y las relaciones de la universidad con los diversos mundos académicos, el estado, el de negocios y la comunidad. (p.8).

En su conocido estudio sobre el sistema de la educación superior Clark (1983), distingue tres niveles primarios de autoridad⁵. La dinámica en y entre los niveles cambia de acuerdo con el contexto, el cual depende, a su vez, de la posición de la institución universitaria en el interior del triángulo de la gobernanza, propuesto como instrumento analítico para identificar el modelo de coordinación de la universidad, un triángulo cuyos vértices son la oligarquía académica, la autoridad estatal y el mercado. Recientes trabajos académicos por reputados especialistas y desde una perspectiva comparada han profundizando el triángulo de Clark. Uno de ellos es el estudio de De Boer et al (2007) quienes consideran que la gobernanza universitaria puede ser analizada a través de la construcción de una tipología de cinco dimensiones básicas:

La regulación estatal hace referencia a la regulación del sistema universitario por parte del Estado. Actualmente, la relación Estado-Universidad incluye a la sociedad, por lo cual las universidades no solo son evaluadas por Estado. La tensión en la relación Estado-Universidad-Sociedad encierra un debate aún más conflictivo: los alcances de la autonomía.

⁵ La sub-estructura (unidad disciplinaria básica), la estructura intermedia o de empresa (la organización individual completa) y la superestructura o sistema (el vasto conjunto de mecanismos de gobierno y de los otros sistemas regulativos que conectan a las organizaciones entre sí).

La participación de agentes externos se refiere a la participación de las partes interesadas externas e internos o “stakeholders”, en los procesos de toma de decisiones

En *la autogobernanza académica* los académicos son muy importantes como fuente de investigación y docencia. Esta dimensión se refiere al papel que dichas comunidades cumplen en el seno de las universidades.

La autogobernanza de los gestores ¿Quiénes cumplen este rol? ¿De qué manera es la toma de decisiones? y ¿Con qué grado de institucionalización y representación? La autogobernanza gestora se refiere a las jerarquías y la toma de decisiones en el seno de las universidades.

La competición por los recursos y los mejores talentos tanto en las universidades y hacia sus facultades como entre las universidades mismas.

A su vez, han observado que, los instrumentos con los que la gobernanza inspirada en la nueva gestión pública en el ámbito institucional se está implementando varían según el país o la institución desde introducción de comités, refuerzo y profesionalización de niveles centrales de gestión y de los decanatos, debilitamiento del poder de decisión de los colegiados, salarios basados en la productividad y en la asignación de presupuestos, evaluación y acreditación, mayor influencia de los agentes externos en la gestión, gestión de calidad, nuevas profesiones universitarias, implantación de perfiles institucionales son algunos ejemplos. Pero se ha prestado menor atención a aquellos cambios e instrumentos que incidieron en la emergencia de las nuevas tareas y roles de gestión impactando de manera directa en la estructura organizacional de las universidades. Si bien, el pasaje del modelo de gobierno colegiado hacia otras formas de gestión y las reformas e instrumentos que llevaron a cabo estos cambios, hoy forma parte del replanteo de varios países de Europa⁶. Estos cambios incorporan al escenario universitario nuevas dinámicas de funcionamiento con efectos

⁶ Nos encontramos con leyes que suprimieron el modelo colegiado e introdujeron un nuevo modelo basado en la concentración del poder ejecutivo y legislativo y la incorporación de *stakeholders*, como en los Países Bajos con la Ley de Modernización de la Gobernanza Universitaria (MUB). En Inglaterra y Dinamarca conformaron juntas de gobierno con una mayor orientación a la NGP a partir de la ley de 1988 y la ley del 2003 respectivamente. En Alemania se enfocaron en consolidar un sistema que prevé dos autoridades a partir de la ley de modernización universitaria de 1977. En Francia se establecieron reformas en la asignación del financiamiento a través de la Ley de financiamiento de 1988 y las subsiguiente Ley del 2002. En casos como Noruega, las reformas fueron parciales para no invadir el campo de los académicos.

disímiles en la labor, profesión académica y la configuración del poder académico. Y que a su vez, conllevan nuevas competencias y que articulan -en última instancia- nuevos roles institucionales, diferentes a los históricos roles académicos.

Uno de los desafíos que se nos presenta en nuestra investigación, aún en nivel exploratorio, es la adaptación analítica y aplicada de estas categorías y puestas a prueba empíricamente a partir del examen de varias dimensiones. Fundamentalmente, en los cambios en las estructuras organizacionales y de gobierno de las universidades públicas (modelos más o menos gerenciales, más o menos colegiados), la incorporación de la nueva agenda en la estructura organizacional (áreas, sub áreas, programas, etc.). Pero específicamente nuestra prioridad se enfoca en el estudio con atención de tres dimensiones: las nuevas tareas requeridas en cada tema de agenda, las nuevas funciones y sujetos que las desempeñan (cargos, funciones, roles, perfiles, identidades) y el impacto en las identidades de quienes los asumen y las implicancias en las relaciones de poder en la institución universitaria.

A continuación nos interesa particularmente poner el énfasis sobre estas dimensiones.

Hacia nuevas reconfiguraciones y dinámicas institucionales: La emergencia de nuevas funciones, roles e identidades.

Mientras que la literatura ha prestado considerable atención al impacto de estos cambios en las identidades académicas (Henkel, 2000; Becher y Trowler, 2001; Barnett, 2005), son escasos los estudios que, a partir de los procesos mencionados, focalizan en la emergencia de nuevos roles desarrollados por profesionales no necesariamente docentes de la educación superior.

Según la literatura reciente “HEPRO’s” (por “higher education professionals”) (Schneijderberg y Merkator, 2012; Klumpp y Teichler, 2008), “para-académicos” (McFarlane, 2011); o “Tercer espacio” (Whitchurch, 2008 y 2012), son categorías que en Europa muestran el interés por el estudio de la emergencia de estos nuevos roles y espacios, a partir de los cambios ya mencionados en apartados anteriores en la gobernanza de los sistemas y la necesidad de redirigir, en ese marco, la gobernanza interna de las instituciones. Tal es el caso del Reino Unido, en donde a partir de los años 90 se establecieron importantes giros en la relación entre las universidades y el gobierno,

a partir de la introducción de sistemas de auditoría de las instituciones y de actividad académica, como contrapartida del financiamiento, especialmente de la investigación.

Celia Whitchurch (2008 y 2012) en su análisis sobre los sistemas de educación superior de Reino Unido y Australia, reconoce la emergencia de lo que ella denomina un “Tercer Espacio”, un ámbito constituido “entre las esferas académicas y profesionales en donde las interacciones laterales que involucran equipos y redes suceden de manera paralela a las estructuras y procesos formales, dando lugar a nuevas formas de gestión y liderazgo” (Whitchurch, 2012). Quienes desempeñan estos roles trabajan de manera colaborativa en equipos multi-profesionales, con miembros que provienen tanto de dentro como de fuera de la institución. Estos roles pueden no ajustarse exactamente a la organización o a líneas de las estructuras jerárquicas y se diferencian de los tradicionales ámbitos administrativos y académicos.

Además de los tradicionales roles administrativos y de gobierno y gestión a niveles superiores, aparece una diversificación de nuevas tareas que hacen a la institución más compleja y dinámica de lo que los organigramas y descripción de puestos pueden mostrar. En este sentido, la autora explora las diversas formas que asumen estos nuevos roles profesionales, analizando los modos en que los individuos no sólo están interpretando y asumiéndolos activamente, sino también moviéndose a través de los límites organizacionales y funcionales para crear nuevos espacios profesionales, de conocimiento y de relaciones (Whitchurch, 2008)¹.

Dentro de este espacio la autora distingue las tareas vinculadas con los asuntos estudiantiles (bienestar, participación, mercado ocupacional, equidad y diversidad), los de apoyo al aprendizaje (diseño y desarrollo de programas, educación virtual, tutorías, alfabetización académica) y los de vínculo con el medio (transferencia tecnológica, compromiso empresarial, pasantías en empresas, incubadoras de empresas, etc.).

Whitchurch identifica la emergencia de movimientos de profesionales entre instituciones e incluso entre sectores diferentes a la educación superior, con experiencia en desarrollo regional, búsqueda de financiamiento, entre otros, a partir de perfiles nacionales e internacionales sin lealtades institucionales, sino poseedores de sus propios portfolios que los convierte en exitosos gerentes. En este sentido, la autora recomienda a las instituciones correrse de la tradicional lógica de la lealtad institucional, para valorar a estos nuevos cuadros en términos de lo que pueden aportar, en un momento determinado, a una institución específica y luego cambiar de institución cuando hayan

concluido sus proyectos para los cuales fueron contratados.

Las características de este “tercer espacio” varían según los países estudiados. Mientras en Australia, donde predomina la contratación a término de estos profesionales, pareciera advertirse un perfil gerencial mucho más pronunciado de éstos, con una mayor polarización respecto de los académicos tradicionales, en Reino Unido hay una mayor predisposición a integrarse de manera más permanente a la institución, incluso a costa de ser identificados por los académicos como “administradores”.

Con el mismo fin, analizando también los cambios en el Reino Unido y luego en varios países europeos, Mac Farlane (2010) utiliza el término de “para-académicos” para analizar un proceso que denomina “desagregación de la vida académica”, en el cual se distinguen estas nuevas tareas que dan lugar a un nuevo rol que denomina “para-académico”. Para el autor, se trata de personal especializado en un elemento de la práctica académica, cuyo origen puede ser tanto al “sobrecalificado” profesional de apoyo, ahora cercano a alguna actividad académica, como el “descalificado” personal académico, al que se le han recortado las tres funciones tradicionales (docencia, investigación y servicio) y se lo ha relegado a alguna de ellas.

Las nuevas demandas, para Mac Farlane, estarían requiriendo la intervención de nuevos roles entre aquellos tradicionales y los administrativos, que son desarrollados tanto por los académicos, ahora especializados, como por profesionales de apoyo. Por ejemplo, la tradicional función de enseñanza hoy requiere de un conocimiento especializado para el diseño de *currícula* que se adapte a nuevos perfiles de estudiantes. La educación virtual aparece como un ámbito propicio, y por tanto emerge la necesidad de un conocimiento que lo posee el “*E-learningcoordinator*”, que trabaja con el docente para adaptar una tarea de docencia que antes era genérica y que hoy requiere estar más centrada en quien aprende más que en quien enseña. En este modelo también aparecen las nuevas tareas de gestión de la investigación, como las de redactar proyectos para la obtención de subsidios (desarrolladas por el académico que hoy debe adquirir este nuevo conocimiento), que a la vez por la complejidad y el conocimiento específico involucrado, requiere la participación del “*Reserachsupportofficer*”, o bien del “*Business development manager*” para la búsqueda de fondos.

Por su parte, Klumpp y Teichler (2008)⁷ acuñaron el concepto de “Profesionales de la Educación Superior” (HEPROs) para analizar este proceso en el sistema de

⁷ Citado en Schneijderberg y Merkator (2012), dado que no fue posible acceder al texto original por el idioma.

educación superior alemán. Seguidos por Kehm (2012) y Schneijderberg y Merkator (2012) ubican a este proceso de transformación como respuestas institucionales a los cambios externos, con la creación de nuevas funciones y cargos en las áreas de mejoramiento de la calidad, diseño del curriculum o para fortalecer funciones ya existente como coordinadores de investigación, consejeros estudiantiles, internacionalización. En este caso, los autores incorporan incluso la creación de unidades de apoyo a la conducción de las instituciones.

En Alemania, es posible identificar cuatro líneas de cambios. Para los tradicionales cargos administrativos comienzan a requerirse nuevas calificaciones, como por ejemplo para los encargados de la administración de los registros académicos de los estudiantes. Por su parte, nuevos requerimientos se presentan en ocupaciones que antes tenían un bajo nivel de diferenciación y que ahora requieren profesionalización, como por ejemplo, asesoramiento estudiantil. Tareas que antes eran una parte en la descripción de cargos con varias funciones, ahora se convierten en cargos full time, como por ejemplo planeamiento y diseño de carreras. Finalmente, la aparición de nuevas tareas, como la transferencia de tecnología o la búsqueda de fondos también requieren de perfiles denominados HEPROs. En este sentido, para el caso de Alemania, con una fuerte impronta de personal administrativo burocratizado, con estabilidad y marcada presencia en el sistema, hace que las categorías definidas por Whitchurch o Mc Farlane no alcancen para describir la realidad de los cambios en este país. Las especificidades nacionales requieren considerar, por ejemplo, las estructuras diferenciales de las instituciones, o bien el tipo de dependencia estatal del personal administrativo (empleados por la universidad, por el Estado como servidores públicos, o ambos).

Focalizando en los aspectos comunes que estos abordajes conceptuales nos proveen, surge que estos nuevos roles pueden estar o no siendo desarrollados por los actores tradicionales, pero de un modo u otro tienen implicancias negativas potenciales sobre la vida académica, la identidad académica y el sentido de propósito colectivo (Mcfarlane, 2012). En los casos en que estos roles son asumidos por nuevos actores, las investigaciones concluyen que tienen alto grado de formación (maestría en general), en general no tienen un puesto permanente y su identidad como profesionales es débil. Tienden a verse como intermediarios entre los altos niveles y los académicos. Poseen alto grado de libertad para desarrollar sus tareas, las cuales básicamente son de asesoramiento, coordinación, supervisión, en tareas relacionadas con las tres principales

funciones de la universidad, trabajando en interfaces o espacios de articulación entre la tarea académica y la conducción (Whitchurch, 2012; Kehm, 2012). Reconocen que estas nuevas funciones, en Europa, adquirieron mayor preponderancia a partir de la Reforma de Bolonia, que implicó la puesta en marcha de procesos de redefinición de programas, búsqueda de financiamiento, vínculo con graduados, etc. (Kehm, 2012).

Algunos conflictos son registrados por estos estudios. Estos nuevos actores afirman una mayor aceptación de sus funciones a nivel de la conducción institucional que por parte de los profesores. En general advierten que las tensiones aparecen en aquellos sectores académicos adversos al cambio. Por su parte, los académicos expresan una sensación de trabajar “para” estos nuevos roles, pese a que su propia emergencia aparece, en parte, como consecuencia de la resistencia de los profesores a desarrollar las nuevas tareas, a las que califican como muy burocratizadas.

En definitiva, se advierte la presencia de una nueva configuración de poder en las instituciones a partir de estas nuevas demandas y la emergencia de estos nuevos actores para desarrollarlas (Kehm, 2012). Teniendo en cuenta el actual escenario, el enfoque de la gobernanza resulta de suma utilidad, dado que la emergencia de nuevos roles desarrollados por diferentes perfiles profesionales parecen redefinir los procesos de regulación y modos de coordinación; en definitiva, implica comprender el nuevo entramado de relaciones para identificar quiénes efectivamente hoy deciden, cómo, cuándo y sobre qué asuntos en la universidad.

Conclusiones: Pensar nuevas categorías para el análisis de nuestra realidad

Si bien los recientes desarrollos teóricos a nivel mundial se aplican a un contexto diferente al latinoamericano y específicamente al argentino, existen algunas coincidencias que justifican profundizar en la forma en que las tendencias mencionadas se presentan en nuestras universidades. Se trata entonces de construir categorías propias de análisis que nos permitan comprender un mismo objeto de estudio pero en nuestro contexto específico.

El aporte de Whitchurch⁸ tiene como base la identificación de "sectores". Al

⁸Para el caso de las universidades del Reino Unido analizado por Whitchurch (2008, 2012) el surgimiento de estos nuevos roles y funciones del personal ha producido cambios en las identidades universitarias. La autora ofrece el concepto de “Tercer Espacio” “como forma de explorar los conocimientos, relaciones, legitimaciones y lenguajes que caracterizan a aquellos que desempeñan roles cuyos márgenes están poco definidos, y las implicancias de esos desarrollos tanto para las instituciones como para los individuos”.

hablar del tercer sector, la autora refiere a un espacio novedoso ubicado entre los tradicionales "académico" y "administrativo". Para nuestro caso, y a partir de trabajos previos (Obeide, 2002), la realidad del sistema universitario requiere la consideración de otro espacio, el político (subsumido en el esquema de Whitchurch al administrativo o gerencial), que toma decisiones y se mueve a partir de una racionalidad política poco reconocida en el contexto de las universidades europeas anglosajonas. Asimismo, este sector se caracteriza por la alta rotación en función de las alianzas políticas de sectores, que no se corresponden con el administrativo y el académico, sino que responden a proyectos político - institucionales e incluso de política partidaria. Es así como del esquema de Whitchurch, para nuestra realidad el surgimiento del nuevo sector más "gerencial" debería denominarse "cuarto sector". Lo interesante es que este "cuarto sector" puede entonces constituirse a lo largo del tiempo no sólo a partir de roles académicos o administrativos, sino también políticos, es decir, un perfil de funcionario universitario cada vez más profesionalizado, e incluso especializado en temas de política institucional.

Por su parte, para McFarlane el objeto de estudio se corresponde más con roles que con funciones y, en este sentido, parecería adaptarse mejor a nuestra realidad. El académico "íntegro" descrito por el autor, es decir aquel que desarrolla de manera completa las tres tareas (docencia, investigación y servicios) comienza, en el nuevo contexto, a ampliar las tareas en cada una de estas funciones, desdibujándose los límites de cada una así como requiriendo de nuevos sujetos que las desempeñen, o bien, parcializando el espectro de tareas del académico tradicional. De esta forma, o bien el académico tradicional mantiene un núcleo de las tres, aunque delegando de cada una algunas nuevas tareas, o bien se concentra en una o dos, delegando en otros aquellas funciones no asumidas. En todos los casos, para Mc Farlane, estamos en presencia de un nuevo actor que es el "para - académico", es decir un sujeto que ya no cumple las tres funciones tradicionales del académico integral, sino que sólo una o dos. En nuestro caso, si bien se adecua a nuestra realidad la idea de focalizar en roles más que en sectores, debemos considerar que no es moneda corriente la idea originaria de académico íntegro, dado que abundan los académicos con bajas dedicaciones. Sí interesa del enfoque de Mc Farlane la especialización y desagregación de diferentes tareas en cada función (docencia, investigación y servicios). Es allí donde probablemente para nuestro caso,

(Whitchurch, 2012). Este concepto permite así problematizar y ubicar una serie de paradojas y tensiones, por ejemplo, entre estructuras y relaciones formales y otras más abiertas.

aparezcan nuevos sujetos o redistribución de tareas de otros, para asumir esas tareas novedosas, y recién allí estaríamos en presencia de nuevas funciones o roles que nos interesa investigar, tal como comienza a esbozarse a partir de las entrevistas.

Finalmente, el concepto de Profesionales de la Educación Superior (HEPROs) de Klumpp y Teichler (2008), agrega al esquema de análisis un elemento muy cercano a nuestra realidad, sobre todo en las universidades tradicionales, que es la presencia de un consolidado cuerpo administrativo de carrera, histórico, al que hoy, ante los nuevos requerimientos, se le exige mayor calificación para desarrollar, si bien tareas administrativas, tareas más complejas a las rutinarias. En este sentido, el concepto de HEPROs puede ser de mayor utilidad, aunque, como sucede con los anteriores, requiere incorporar en el análisis los roles políticos, notan presentes en los contextos analizados, que en nuestro sistema provienen, mayoritariamente, del ámbito académico.

De los avances de investigación disponibles, podemos dar cuenta de la emergencia en el sistema de educación superior argentino de procesos que van en línea con los analizados. En la normativa, en las estructuras, o bien el desempeño informal, vemos la emergencia de nuevos roles, que son desempeñados de manera poco clara por actores provenientes de diferentes ámbitos tradicionales, ya sea del administrativo, del académico o del político, para atender a las nuevas funciones muy similares a las mencionadas por la literatura internacional.

De nuestro estudio parece surgir la idea de que estos nuevos roles han generado un desdibujamiento de los tradicionales ámbitos de funcionamiento institucional, para dar lugar a una nueva reconfiguración institucional que no necesariamente se corresponde con cargos y funciones preestablecidos. Esta situación podría estar generando, desde nuestras hipótesis, una modificación de las identidades y la distribución del poder institucional, aspectos que hoy son fundamentales para el análisis de la gobernanza de nuestras instituciones y del sistema.

Asumimos que en este proceso de reconfiguración la complejidad es mayor que la idea de encontrar regularidades. Al menos, nos interesa mapear esa complejidad que atraviesa hoy a las instituciones universitarias argentinas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Andresani, G; Ferlie, E. (2006) *Studyng governance within the British public sector and without: Theoretical and methodological issues*. Public Management review.
- Atairo, D. y Camou, A. (2010). “La Gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina.” En: R. San Martín, Ed. Entre la Tradición y el Cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad. Colección de Educación Superior de la Universidad de Palermo.
- Barzeley, M y Armajani, B.J. (1992) *Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. Berkeley, University of California Press.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FCE.
- Beiklie, I y Enders, J y Musselin, C. (2012) “La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante”. En Kehm, B. (comp.) La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Ediciones Octaedro. España.
- Bentancourt, V. (2000). Reforma de la gestión pública y políticas universitarias. *Nueva Sociedad* (165): 58-165.
- Boer, H y otros (2012). “¿Hacia una nueva gestión pública? La gobernanza de los sistemas universitarios en Inglaterra, Los Países bajos, Alemania y Austria.” En Kehm, B. (comp.) La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Ediciones Octaedro. España.
- Brunner, J.J. (1990) *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Camou, A. (2007). “Los “juegos” de la evaluación universitaria en la Argentina. Notas sobre las interacciones conflictivas entre Estado y Universidad.” En: P. Krotsch, A. Camou y M. Prati: Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*”. Berkeley: University of California Press.
- Dias Sobrinho, J. (2005). Impactos de La evaluación y la acreditación en América Latina y el Caribe. Trabajo presentado en el Seminario regional: las nuevas tendencias de la evaluación y la acreditación en América Latina y el Caribe, realizado el 6 y 7 de

junio. ISALC – CONEAU.

Edwards, Meredith (2000) Governance: Meaning and Issues in Canberra Bulletin of Public Administration, no.96, June

Ferlie, E y Musselin, C y Andresani, G. (2012) “El pilotaje de los sistemas de educación superior: una visión desde la perspectiva de la gestión pública.” En Kehm, B. (comp.) La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Ediciones Octaedro. España.

Gines Mora, J. (2009) “Gobernanza universitaria y emprendedurismo: un estudio empírico” En: Fernandez Lamarra, N. (Comp.) Universidad, Sociedad e Innovación. Una perspectiva Internacional. Editado por EDUNTREF.

Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. Public Administration, 69 (Spring), 3-19.

Kehm, B. (2012). The academics and the Higher Education Professionals. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional Changing Conditions and Changing Approaches of Academic Work, INCHER. KasselUniversity. Berlín, 4 al 8 de junio de 2012.

Kehm, B. (2012) *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Ediciones Octaedro. España.

Klumpp, M. y Teichler, U. (2008) “Betwenn over-diversification and over-homogenization: Five decades of search for a creative fabric of higher education”. En: Kehm, B University, rankings, and diversity, and the new landscape of higher education. Rotterdam: Sense publishers.

López, A. (2005). “Los fundamentos de la Nueva gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo.” En: Thwaites Rey, M. y A. López (Eds.) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Buenos Aires: Prometeo.

López, A (2002) La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. I.N.A.P. Doc. N° 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.

Maassen, P. (1988) An intriguing Janus-head. The two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands. European Journal of Education.

Macfarlane, B (2012). The rise of Para – academics. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional Changing Conditions and Changing Approaches of Academic Work, INCHER. Kassel University. Berlín, 4 al 8 de junio de 2012.

Macfarlane, B. (2011) The morphing of academic practice: unbundling and the rise of

- the para-academic, *Higher Education Quarterly*, 65, 1, 59- 73. Macfarlane, B. (2012) *Intellectual Leadership in Higher Education*, Routledge/SRHE, NY & London.
- Marginson, Simon and Considine, Mark (2000) *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Newman, J. (1997) *The Managerial State*, London, Sage.
- Obeide, S. (2002). *La Gestión Universitaria*. Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina License.
- Olsen, J (2012) “La dinámica institucional de la universidad europea.” En Kehm, B. (comp.) *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Ediciones Octaedro. España.
- Oszlak, O. (1999). *De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado*. Nueva Sociedad, No 160, marzo – abril.
- Pollitt C. (1993) *Managerialism and the Public Services*, 2nd edn. Blackwell, Oxford, UK
- Weyman, E y otros (2012) “Las organizaciones internacionales, los mercados y el estado-nación en la gobernanza de la educación.” En Kehm, B. (comp.) *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Ediciones Octaedro. España.
- Whitchurch, C. (2012) *Reconstructing Identities in Higher Education: The Rise of Third Space Professionals*. New York: Routledge.
- Whitchurch, C. (2012). *Academic and Professional Identities*. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional *Changing Conditions and Changing Approaches of Academic Work*, INCHER. Kassel University. Berlín, 4 al 8 de junio de 2012
-