

**V CONGRESO NACIONAL E INTERNACIONAL de ESTUDIOS  
COMPARADOS en EDUCACIÓN**  
**Educación y Futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional.**  
**Buenos Aires, 24 al 26 de junio de 2015**  
**Facultad de Medicina (Universidad de Buenos Aires)**

**Apellido y nombre del/los autor/es:** Marquina, Mónica; Polzella, Ángeles

**Institución de procedencia:** Universidad Nacional de General Sarmiento

**E-mail:** [mmarqui@ungs.edu.ar](mailto:mmarqui@ungs.edu.ar); angelespolzella@gmail.com

**Eje 2: Estudios Globales y regionales en perspectiva comparada**

**Eje 5: Estudios Comparados sobre Actores y Grupos**

**Eje 1: Educación Comparada. Teoría y Metodología**

**(A definir por la organización)**

**Título:** El impacto de la Nueva Gestión Pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles, funciones e intereses entre actores. Comparando contextos, sistemas y abordajes teórico – metodológicos para su estudio en distintos casos nacionales

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

### **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 procesos globales impactan de manera específica en los diferentes sistemas y su relación con el contexto global. 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 pretenden repensar al Estado, impactando de manera particular en diferentes casos nacionales.

Tanto 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.

Las reformas de la educación superior se suelen vincular a los supuestos normativos de sus impulsores políticos y a los reformadores interesados en impulsarlas (Ferlie et al, 2012). Sin embargo, la influencia cada vez mayor de los organismos internacionales, la aparición de los mercados educativos y la presencia de procesos transnacionales con la incorporación de agentes privados, cuestionan el papel predominante del estado-nación en las políticas educativas, influyendo de manera directa en su orientación, lo cual conduce al desarrollo de nuevas formas de gobernanza en la educación superior.

En este sentido y como parte de una investigación que se desarrolla en el marco del Proyecto PICT 2013/2253<sup>1</sup> 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 de tradición reformista; el propósito de este trabajo es analizar los impactos de la NGP en Europa y América Latina, a partir de investigaciones en marcha y de 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 gobernanza de los sistemas y la gobernanza universitaria. Finalmente 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 y metodología aplicadas.

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

---

<sup>1</sup> 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.

## **Algunas cuestiones en torno al concepto de NGP y su aplicación a la Educación Superior**

La NGP tiene su origen en la década del 80, cuando se ponen en marcha reformas administrativas-gerencialistas en los sectores públicos de países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia. Denominado “Gestorialismo” por Maassen (1988), “paradigma postburocrático” por Barzelay (1992), o “managerialismo” por Politt (1993), o “estado de gestión o gerencial” por Newman (2012), la corriente de la NGP se asienta sobre los principios básicos de “economía, eficacia y eficiencia”. Este enfoque, como ha señalado Aguilar Villanueva (2006), en razón de su perspectiva gerencial de la administración pública, 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 (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).

La corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) 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.

En Europa, la introducción de reformas inspiradas en la NGP en las universidades tuvo como objetivo alcanzar una doble transformación. En primer lugar, las universidades fueron llamadas a evolucionar hacia organizaciones más integradas con el fin de ganar protagonismo respecto del Estado. En segundo lugar, la competencia entre universidades introdujo elementos de mercado que se supone que mejoran el rendimiento y requieren una gestión profesionalizada. En ese marco, el rol de las autoridades pasa de ser *primus inter pares* al de líderes o gerentes de entidades corporativas<sup>2</sup>(Kehm, 2012). Inglaterra fue el país pionero en la implementación de reformas bajo la NGP, durante el gobierno de Margaret Thatcher en los años ochenta, influyendo de manera significativa en Nueva Zelanda y los Países bajos.

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, bajo el impulso 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 (Bleiklie 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 “reinvención 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

---

<sup>2</sup>La gobernanza institucional se ha convertido en un elemento crucial. Se espera que los líderes universitarios desarrollen funciones de gestión, se ha potenciado el liderazgo ejecutivo y representativo y la comunidad académica se ha transformado en personal y sometido a la gestión de recursos humanos. (p. 216) (Bleiklie et al, 2012).

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

Desde este marco, las políticas incluidas en la reforma universitaria de los años 90 en la región y particularmente Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y México, 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.

La prevalencia de estos enfoques generó cambios no deseados en las instituciones. Una de las principales consecuencias radicó en el incremento de la burocratización y en el fortalecimiento de las administraciones centrales de cada institución para afrontar los procesos de evaluación externa. Para Díaz Barriga (2005, 2008), estas nuevas demandas desde el Estado provocaron que las instituciones dedicasen una parte significativa de su tiempo a las nuevas tareas asociadas, tiempo que puede llevar a desatender otros aspectos prioritarios de la vida académica. En esta nueva actividad predomina el llenado de información por sobre la reflexión, un fenómeno que ha dado lugar al concepto de “Universidad de papel” (Porter, 2003).

Aguilar Villanueva (2006) señala que uno de los puntos débiles de la NGP es que no marcó procesos ni normas de decisión colegiada, no estableció protocolos para la comunicación entre la alta dirección y las direcciones o mandos intermedios ni propuso requisitos y reglas para la gestión interorganizacional e intergubernamental. En suma, el

proceso decisorio de la alta dirección del gobierno, centralizada o descentralizada, no fue objeto de análisis prioritario de la Nueva Gestión Pública.

### **Nueva Gestión Pública y Gobernanza**

Las universidades se ven cada vez más como instituciones del sector público y los servicios que ofrecen deben contribuir a la agenda de modernización de las emergentes sociedades y economías del conocimiento. Por lo tanto, las reformas universitarias inspiradas en la NGP van dirigidas a transformar ciertas instituciones burocráticas en organizaciones corporativas capaces de desempeñar la función de actores en esta competencia global por los recursos y los mejores talentos (Kehm, 2012).

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. Si bien no es objeto de análisis en el presente trabajo la gobernanza de los sistemas universitarios, sí nos parece adecuado señalar algunas cuestiones que giran en torno a la relación con la NGP.

La experiencia europea de reformas en la educación superior se puede concebir como una mezcla de elementos correspondientes a la NGP y a la gobernanza. Ambos enfoques no se ven como alternativas sino como modelos complementarios. La gobernanza y la NGP son parte de la agenda europea para modernizar la universidad y hacerla más responsable de las necesidades sociales y económicas en la era de la sociedad del conocimiento.

Desde una perspectiva de las ciencias sociales, la importancia del enfoque de la gobernanza radica en el estudio, descripción y explicación de las nuevas formas de interacción entre el gobierno, la sociedad civil y los particulares. Se trata de una relación mucho más abierta y horizontal; su justificación reside en el desarrollo de más y mejores capacidades para resolver, o al menos enfrentar, las condiciones que aquejan a nuestras sociedades (Aguilar Villanueva, 2006).

Meredith Edwards (2000) proporciona una definición operativa de gobernanza, 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. La gobernanza se ocupa

también de cómo la organización se relaciona con otras y con las personas claves interesadas. En este sentido, gobernanza significa exclusivamente procesos de regulación y coordinación orientados al bienestar, que ayudan a resolver problemas sociales.

Mientras la *gobernanza de los sistemas* está caracterizada por la introducción de nuevas relaciones entre las instituciones de la educación superior, el Estado o autoridades públicas y la sociedad, *la gobernanza de instituciones universitarias* aborda los cambios en la distribución de poder y en los procesos internos de toma de decisiones (Kehm, 2012).

Podemos hablar de gobernanza universitaria como el entramado de reglas y prácticas que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una institución académica (Camou, 2011). “Son 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, definición de misión y propósitos, pautas de autoridad y jerarquía y las relaciones de la universidad con los diversos mundos académicos, de negocios y de la comunidad” (Marginson y Considine, 2000).

#### *Gobernanza en varios niveles*

Desde principios de los años noventa, las organizaciones supranacionales han influenciando e impactado en la configuración de las políticas para la educación superior incluyendo no solo nuevos actores al escenario<sup>3</sup> sino produciendo cambios en los modos de coordinación. Estos cambios son estudiados desde el concepto de gobernanza en varios niveles:

El concepto de gobernanza en varios niveles se ha extendido y abarca fenómenos como la internacionalización y la globalización; abriendo la puerta a ideas e instrumentos de la NGP<sup>4</sup>. Estos cambios son denominados como externos, internos y las

---

<sup>3</sup> Organismos internacionales o transnacionales como la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OCDE, UNESCO

<sup>4</sup> Las reformas universitarias inspiradas en la NGP, a menudo combinadas con la gobernanza, van dirigidas o están orientadas a transformar ciertas instituciones burocráticas revitalizando la democratización de las instituciones públicas altamente burocratizadas.

interacciones entre ellas (Marginson y Considine, 2000) o *hacia arriba, hacia abajo y hacia un lado* (Maassen, 2012) o *verticales, horizontales y mixtos* (Kehm, 2012).

*El concepto hacia arriba o vertical* significa un cambio en la configuración de la agenda y en la formulación de políticas de un nivel nacional a un nivel supranacional como la UE o bien de los niveles nacionales a los subnacionales y regionales<sup>5</sup>. *El concepto hacia abajo u horizontal* significa básicamente la descentralización de los poderes en la toma de decisiones por parte del Estado hacia las universidades, y de las universidades hacia las facultades. Y *hacia un lado o mixto* significa la delegación de la toma de decisiones de un nivel estatal a agencias (semipúblicas o privadas)<sup>6</sup>.

### **Reformas y Cambios en la gobernanza universitaria de Europa y America Latina: Reconfiguraciones y nuevas dinámicas institucionales.**

Las reglas de juego que caracterizaban a la organización y a la gobernanza de las universidades europeas están siendo rescritas (Atairo y Camou, 2011). Moldear la organización interna, el rendimiento y el papel de la universidad en la sociedad a través de planes y estrategias a largo plazo es una estrategia aún más complicada que antes, porque los debates y la formulación de políticas, que afectan el futuro de la universidad, se producen en un entorno con multiplicidad de niveles. Olsen (2012) menciona que comprender el cambio, entonces, requiere la comprensión de cómo la necesidad de una reforma deliberada de amplio alcance puede depender de cómo los procesos rutinarios de aprendizaje institucional y adaptación no limiten el cambio.

El pasaje del modelo de gobierno colegiado hacia otras formas de gestión, hoy, forma parte del replanteo de varios países de Europa. Estos cambios incorporan al escenario universitario nuevas dinámicas de funcionamiento que conllevan nuevas competencias, y que articulan en última instancia en nuevos roles institucionales, diferentes a los históricos roles académicos.

---

<sup>5</sup>La creciente influencia de la Comisión Europea en la educación superior nacional y en las políticas de investigación o en la igualmente creciente influencia de los informes comparativos internacionales de rendimiento escolar (PISA) promovidos por las OCDE son ejemplos de este tipo de cambios.

<sup>6</sup>Ejemplos de estos cambios son las agencias de acreditación y/o certificación que se han establecido en países europeos bajo el marco del proceso de Bolonia, y se han quedado con la certificación de calidad de los nuevos programas de licenciatura o grado, que antes aprobaba el Estado.



Si bien tanto en los países centrales como en Latinoamérica las distintas leyes implementadas, a fines de los ochenta y noventa, giraron hacia una mayor libertad o autonomía para las universidades, las reformas variaron de acuerdo a la historia y al contexto organizacional de cada institución con efectos disímiles en la labor y la profesión académica y la configuración del poder académico. 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*<sup>7</sup>, 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<sup>8</sup>. 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.

Al trasladar la mirada hacia la región latinoamericana podemos encontrar similitudes en cuanto a un conjunto de políticas centradas en la lógica de evaluación y acreditación y en el fortalecimiento de las estructuras de gestión del sector universitario inspiradas por la NGP y a la par de los tradicionales cuerpos colegiados. Teorías enmarcadas bajo la iniciativa de planes o reformas estratégicos pero también fruto de presiones externas generadas por políticas estatales que introdujeron la evaluación y acreditación de carreras de grado y posgrado y el financiamiento selectivo.

Pero también encontramos diferencias en las tradiciones culturales resumidas en 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

---

<sup>7</sup>El concepto de Stakeholders podría traducirse por partes, entidades, personas interesadas o grupos externos que participan en los procesos de toma de decisiones estratégicas mediante paneles de gobernantes, consejos universitarios o comités.

<sup>8</sup>Las juntas de gobierno están compuestas por miembros independientes de los claustros

de transición socioeconómica, los programas de ajuste y reestructuración de los 90 (Atairo y Camou, 2011).

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, gestión de calidad, nuevas profesiones universitarias, implantación de perfiles institucionales, nuevas tareas y roles de gestión son algunos ejemplos. A continuación nos interesa particularmente poner el énfasis sobre estos últimos.

#### *La emergencia de Nuevas funciones y roles*

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 “highereducationprofessionals”) (Schneijderberg y Merkator, 2012), “para-académicos” (Mc Farlane, 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 auditoria 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

sucedan 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)<sup>i</sup>.

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 estos profesionales, 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.

Este concepto se ha trasladado al análisis de los sistemas de educación superior de los países nórdicos, especialmente por Noruega y Finlandia.

En este modelo aparecen las nuevas tareas en las que se debe especializar el tradicional académico, en su vinculación con las tres principales funciones de la universidad.

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-learning coordinator*”, 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)<sup>9</sup> acuñaron el concepto de “Profesionales de la Educación Superior” (HEPROs por HigherEducationProfessionals) para analizar este proceso en el sistema de 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. En este sentido, 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 provén, surge que estos nuevos roles pueden estar o no siendo desarrollados por los

---

<sup>9</sup> Citado en Schneijderberg y Merkator (2012), dado que no fue posible acceder al texto original por el idioma.

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 que su propia emergencia aparece, en parte, como consecuencia de la resistencia de los profesores a desarrollar las nuevas tareas muy burocratizadas.

En definitiva, se concluye 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).

### **Conclusiones: Pensar nuevas categorías para el análisis de nuestra realidad**

La educación superior en Europa está atravesando una rápida transformación como consecuencia de una serie de reformas significativas. América Latina no ha sido la excepción a estas tendencias pero ha experimentado las reformas de manera diferente. En lo relativo a la adopción y la implementación de las políticas o reformas relacionadas con la NPG, las mismas varían de un país a otro influyendo y transformando la gobernanza universitaria, es decir -los modos de coordinación y su implicancia en la toma de decisiones-, en esta nueva trama de actores configurada en la universidad, y entre está y el Estado, el mercado y las sociedades.

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 Whitchurch<sup>10</sup> tiene como base la identificación de "sectores". Al 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

---

<sup>10</sup>Para 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". (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.

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, 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 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 funciones muy similares a las mencionadas por la literatura internacional.



De nuestro estudio surge que estos nuevos roles han generado un desdibujamiento de los tradicionales ámbitos de funcionamiento institucional, para dar lugar a una nueva reconfiguración de roles que no necesariamente se corresponde con cargos y funciones preestablecidos. Esta situación podría estar generando, desde nuestras hipótesis, una reconfiguración 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.

Asimismo, es posible identificar variaciones de estos cambios según se trate de universidades tradicionales o las nuevas, creadas a la luz de las reformas de la NGP de los años 90. Mientras que en las primeras las funciones y roles se desarrollan sobre las viejas estructuras existentes, con pocos ajustes, en las nuevas instituciones existen áreas dedicadas a esos temas, y hay quienes desempeñan roles ligados a ellas.

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) *“Studying governance within the british public sector and without: Theoretical and methodological issues”*. Public Management review.

Barzeley, M y Armajani, B.J. (1992) *Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. Berkeley, University of California Press.

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.

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.

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.

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.

Díaz Barriga, A. (2005). Riesgos de la evaluación y acreditación de la educación superior. 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.

Díaz Barriga, A. (2008). Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Mexico D.F.: IISUE – UNAM.

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.

Fernández Lamarra, N. y Pérez Centeno, C. (2010). Educación Comparada perspectiva latinoamericana. En Navarro Leal, M. (comp.). *Aportes de la Educación Comparada al Planeamiento y la Gestión de la Educación. La experiencia argentina*. México: Impreso por Sociedad Mexicana de Educación Comparada.

García de Fanelli, A. (1997). Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico. Buenos Aires, Documento CEDES/117. Serie de Educación Superior.

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. Kassel University. 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: M. Thwaites Rey 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

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.

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. Withchurch, 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

---