



Políticas educativas y cambio institucional: transformaciones en el funcionamiento de las universidades públicas argentinas desde las reformas iniciadas en los '90

Educational policies and institutional change: transformations in the functioning of Argentine public universities since the reforms initiated in the 1990s.

MARQUINA, Mónica¹

SANTÍN, Silvina²

RODRIGUEZ, Wenceslao³

REZNIK, Nicolás⁴

LIZITZA, Nahuel⁵

DENES, Carolina⁶

LIZZANO, Vanina⁷

Marquina, M., Santín, S., Rodriguez, W., Reznik, N., Lizitza, N., Denes, C. y Lizzano, V. (2023). Políticas educativas y cambio institucional: transformaciones en el funcionamiento de las universidades públicas argentinas desde las reformas iniciadas en los '90. *RELAPAE*, (18), pp. 80-92.

Resumen

El artículo presenta los resultados de una investigación dedicada a analizar las implicancias de las políticas públicas en la vida interna de las universidades argentinas, en línea con estudios internacionales elaborados en las últimas décadas. La hipótesis plantea que la reforma de los '90 propició la emergencia de nuevas áreas, funciones y roles en la gestión de las instituciones. Durante este período, la iniciativa estatal se orientó hacia la modernización de la gestión universitaria con el objetivo de aumentar sus niveles de eficacia y eficiencia. Los instrumentos de política pública estuvieron inspirados en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), orientación que generó tensiones y nuevas vinculaciones con los tradicionales modelos de gobierno y gestión de las universidades nacionales. La estrategia de investigación combinó metodologías cuantitativas y cualitativas. Para ello, se recolectó y analizó información institucional, se aplicó una encuesta a una muestra de personal estratificada según períodos de creación y se realizaron entrevistas en profundidad. De acuerdo con los resultados obtenidos, las universidades han creado áreas de gestión para hacer frente a las demandas externas; a la vez que, generaron funciones y roles que son desempeñados por un nuevo tipo de profesionales que combina competencias académicas y administrativas.

Palabras Clave: nueva gestión pública, educación superior, políticas públicas, gestión universitaria, cambio institucional.

Abstract

This article presents the results of a research devoted to analyze the implications of public policies in the internal life of Argentine universities, in line with international studies carried out in the last decades. The hypothesis is that the reform

¹ Universidad Nacional de Tres de Febrero – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina / mmarquina@untref.edu.ar

² Universidad Nacional de Quilmes, Argentina / ssantin@unq.edu.ar

³ Universidad Nacional de Río Negro, Argentina / wegomezrodriguez@unrn.edu.ar

⁴ Universidad Nacional de Tres de Febrero- Universidad de Buenos Aires, Argentina / nicoreznik@gmail.com

⁵ Universidad de Palermo, Argentina / nlizitza@hotmail.com

⁶ Universidad Nacional de Tres de Febrero – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina / carolina.denes@uba.ar

⁷ Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / vanilizzano@gmail.com

of the 1990s led to the emergence of new areas, functions and roles in the management of institutions. During this period, the state initiative was oriented towards the modernization of university management with the aim of increasing its levels of effectiveness and efficiency. The public policy instruments were inspired by the New Public Management (NPM) paradigm, an orientation that generated tensions and new links with the traditional models of government and management of national universities. The research strategy combined quantitative and qualitative methodologies. For this purpose, institutional information was collected and analyzed, a survey was applied to a sample of personnel stratified according to periods of creation, and in-depth interviews were conducted. According to the results obtained, universities have created management areas to face external demands; at the same time, they have generated functions and roles that are performed by a new type of professionals who combine academic and administrative competencies.

Keywords: new public management, higher education, public policies, university management, institutional change.

Introducción

Este trabajo tiene como propósito compartir resultados de una investigación desarrollada entre 2019 y 2022⁸ orientada a analizar cómo se transforman las instituciones como resultado de las políticas públicas en materia de educación superior. La importancia de este aporte, creemos, radica en dar a conocer la experiencia investigativa desde perspectivas teóricas específicas elaboradas a nivel global, en un esfuerzo por articularlo con categorías que permitan su adaptación local.

El proyecto parte de la hipótesis de que la reforma de la educación superior de los años '90 en Argentina, aplicada a través de instrumentos de política orientados a introducir la eficiencia y la eficacia en el funcionamiento de las universidades, implicó llevar adelante nuevas tareas no sólo a nivel de las dependencias ministeriales, sino también en las universidades, dando lugar a nuevas áreas de gestión, con sujetos profesionalizados que desempeñan nuevos roles y funciones. En este sentido, el proyecto indaga en la influencia de los instrumentos de política universitaria del período sobre las estructuras y las funciones de la gestión universitaria, así como los roles e identidades de quienes las desempeñan.

Asumimos, además, que las políticas públicas, más que acciones estatales generadas de arriba hacia abajo, son parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad –a través del Estado– considera importante para la reproducción del orden social (Oszlak y O'Donnell, 1982). A la vez, las conductas de los actores, en nuestro caso institucionales, sólo pueden ser comprendidas en tanto forman parte de instituciones, cuyas reglas las moldean y a la vez son moldeadas por ellos (Powell y Dimaggio, 1991).

Luego de desarrollar algunos conceptos abordados en estudios internacionales elaborados en las últimas décadas, y ubicarlos en el contexto argentino, presentamos resultados del trabajo de análisis documental y de una encuesta a responsables de nuevas áreas creadas en el marco de la agenda universitaria estudiada. Finalmente, ponemos en diálogo dichos resultados con el material teórico estudiado, dando cuenta de los aspectos que deberían seguir siendo objeto de investigación.

Nueva gestión pública e implicancias en los sistemas de educación superior

El concepto de “Nuevo Gerencialismo” o “Nueva Gestión Pública” (NGP) en la educación superior comenzó a ser utilizado por Deem (1998) quien examina la existencia de nuevos enfoques para la gestión de las instituciones de educación superior del sector público del Reino Unido. Esta categoría de análisis se expandió para el estudio de las transformaciones de los sistemas de educación superior de diversos países (Bleiklie, 1998; Broucker y De Wit, 2015; Deem y Brehony, 2005; Leisyte y Dee, 2012; Bleiklie, et Al, 2012). El término se utiliza habitualmente para referirse a la incorporación en las organizaciones del sector público de formas organizativas, tecnologías, prácticas de gestión y valores del sector privado. En este sentido, prestan especial atención el modo en que las nuevas formas organizativas generan novedosas tecnologías y regímenes para los «nuevos gerentes», y cómo estos elementos producen tensiones entre las culturas de gestión tradicionales y los rendimientos en las organizaciones que operan bajo el sistema de la denominada “nueva gestión”.

Varios autores explican que la mayoría de las reformas de la educación superior implementadas en Europa durante las últimas décadas fueron consecuencia de la difusión de los relatos de la NGP y la presión competitiva suscitada por la masificación del nivel. Estos procesos de reforma fueron acelerados por el papel que el conocimiento y la innovación tecnológica asumen en el desarrollo económico de las sociedades contemporáneas, desplegándose soluciones para aumentar la productividad, la eficiencia y la relevancia de la actividad académica (Beiklie, Enders y Musselin, 2012; Paradeise y Thoening, 2017).

La expresión de las transformaciones en las instituciones se materializa en nuevas unidades organizacionales, con funciones y perfiles profesionales que las ocupan. En la literatura europea de la última década se ha estudiado detenidamente a estos nuevos roles o espacios, con definición de categorías que ayudan a caracterizarlos. Macfarlane (2011) analiza un proceso que denomina “desagregación de la vida académica” en el cual distingue nuevas tareas que dan lugar a un nuevo rol que denomina “para-académico”: personal especializado en un elemento de la práctica académica, que incluye tanto al “sobrecalificado” profesional de apoyo como al “descalificado” personal académico.

⁸Proyecto: “Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas en las últimas dos décadas: roles, funciones, identidades y relaciones de los gestores académicos en nuevas áreas de gestión universitaria” UNTREF SID No. 32/19 80120190100129TF

Klumpp y Teichler (2008), por su parte, acuñan el término de “Profesionales de la Educación Superior (“*HEPRO’s*” sigla en inglés), para analizar este proceso en el sistema de educación superior alemán; mientras que Schneijderberg y Merkator (2012) y Kehm (2015) caracterizan esta transformación como respuestas institucionales a cambios externos, que producen tensión entre los roles académicos nuevos y antiguos.

La NGP y la reforma de educación superior argentina

Las políticas públicas de educación superior, cuyas implicancias analizamos para el caso argentino, pueden ser estudiadas a la luz de las transformaciones que tuvieron lugar bajo el paradigma de la “Nueva Gestión Pública”. En efecto, las reformas universitarias de los años 1990 en América Latina y particularmente en Argentina, cuyos temas de agenda tienen amplias coincidencias, son consonantes, en líneas generales, con el enfoque de la NGP (Betancourt, 2000).

La reforma iniciada en los años 90 en Argentina tuvo por objetivo modernizar el sistema universitario e incrementar los niveles de eficiencia y eficacia de las instituciones, a la luz de una agenda global que, para la región, se concentró en las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito. En Argentina, la puesta en marcha de la reforma universitaria contó con un apoyo fundamental: un crédito no reembolsable del Banco Mundial que financió el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES)⁹. El propósito del Programa fue la introducción de incentivos para la eficiencia, la equidad y el mejoramiento de la calidad en el nivel universitario (Buchbinder y Marquina, 2008; Marquina, 2011) y tuvo como corolario la sanción de la Ley de Educación Superior (Ley N°24.521, 1995). Quienes lideraron esta reforma con un claro grado de planificación, fueron cuadros políticos con gran capacidad de gestión, y con equipos de alta capacidad técnica que mayormente permanecieron en sus puestos sentando las bases de una reforma que, a la fecha, luego de casi tres décadas, se ha mantenido sin mayores cambios (Krotsch, 2003; Buchbinder y Marquina, 2008; Marquina, 2011).

Los cambios incluyeron nuevas formas de distribución y administración del presupuesto, instauración de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de la calidad, y adopción de nuevos modelos de gobierno y gestión. En nuestra investigación nos concentramos especialmente en este último tema. Interesó analizar de qué manera el modelo colegial de funcionamiento universitario argentino colisiona, se adapta o convive con el enfoque gerencial en que se sustentaron las políticas, tal como se está analizando en otros contextos (Austin y Jones, 2016; Rowlands, 2017). Recurrimos a esos desarrollos bajo el entendimiento de que el problema a estudiar forma parte de tendencias globales que se articulan, con sus particularidades, con las locales.

La agenda modernizadora de la educación superior en Argentina movilizó transformaciones en los modelos de gestión interna de las universidades, cuyo funcionamiento se volvió más complejo. Esta investigación intenta indagar los cambios acontecidos al interior de las universidades, distinguiendo vínculos entre temas de agenda política, desarrollo de áreas o ámbitos formales y desempeño de nuevos roles. Todo ello a partir de un modelo teórico de construcción de agenda e implementación (Oszlak y O’Donnell, 1982; Powell y Dimaggio, 1991) que vincula la política pública nacional, la agenda universitaria, los actores universitarios, las políticas institucionales, la estructura organizacional y el desempeño de las funciones sustantivas en las universidades.

En nuestras investigaciones previas se reconocen una serie de cambios en la configuración de las tareas académicas y una incipiente profesionalización de las tareas de gestión que corresponden a éstas. De dichos estudios también surge que las nuevas tareas son asumidas como una carga de trabajo extra por los docentes universitarios y, en algunos casos, de derivación a personal cada vez más especializado en dichas áreas (Leal y Robin, 2004; Marquina y Polzella, 2015; Obeide, 2015).

Desde este marco, y con el propósito de adecuarlo a nuestro contexto, estudiamos la emergencia de nuevas unidades, funciones y roles en el actual funcionamiento de las universidades nacionales en seis áreas de gestión: 1) Evaluación y

⁹ Entre los componentes del PRES se destacó la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMEC), el Sistema de Información Universitaria (SIU) y el Programa de Asignación de Recursos (AR), líneas que se integraron a otras herramientas introducidas previamente como el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de 1993. Todas estas medidas, junto con la creación de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT), presentan comunes denominadores que están vinculados con los postulados del paradigma de la NGP tendientes a la modernización del Estado. Además, son las instancias desde las que se desarrollaron diversas políticas públicas orientadas a las universidades, ya sea para la asignación de financiamiento como para el cumplimiento de exigencias (Marquina, 2020).

Acreditación; 2) Educación a Distancia; 3) Asuntos Internacionales; 4) Vinculación Tecnológica; 5) Planificación y Financiamiento; y 6) Sistemas de Información.

El objetivo en este artículo es conocer cómo se organizan estas áreas, quiénes desempeñan funciones centrales en ellas, ver las implicancias en la identidad, las conductas y los vínculos entre los actores, particularmente atendiendo a sus consecuencias políticas. Cada uno de estos temas es analizado, a su vez, por tipo de instituciones. Estos aspectos se detallan a continuación.

Metodología

Implementamos una estrategia de investigación centrada en metodologías cuantitativas y cualitativas. Desde el primer enfoque, realizamos una encuesta a personas que desarrollan actividades en las áreas bajo estudio, en universidades nacionales. Desde el segundo enfoque, recurrimos al análisis documental. A la fecha de este trabajo estábamos finalizando y analizando 50 entrevistas en profundidad.

El análisis documental permitió identificar las políticas nacionales a estudiar para definir luego las seis áreas de gestión objeto de análisis. También dicha técnica posibilitó el trabajo sobre las estructuras organizacionales ubicando las unidades bajo estudio, según su dependencia funcional y nivel de centralización o descentralización, así como sus funciones y personal a cargo.

Como se dijo, realizamos luego una encuesta en línea al personal que desempeña este tipo de tareas en las instituciones universitarias públicas argentinas, en torno a las funciones que desempeñan; el cargo formal; la formación académica y experiencia laboral y las relaciones con otros actores universitarios. Se presentan aquí resultados de la encuesta en línea, que fue respondida por 382 personas de 70 instituciones universitarias públicas, en aquellos aspectos que permiten delinear: 1) las características del cargo formal, en cuanto al tipo (docente, no docente, autoridad o similar), la antigüedad del personal, la situación laboral en relación con el tipo de contratación y la administración del tiempo de trabajo; 2) la formación académica y experiencia laboral, en términos del máximo nivel educativo, la experiencia previa y los aspectos valorados en relación con su perfil profesional; y, 3) la identificación con los roles tradicionales.

Cabe destacar que no existe una base de datos *a priori* que permita definir la población total objeto de nuestro estudio. Elaboramos una estrategia que permitió identificar a las personas a cargo de las áreas a partir de las páginas web a quienes, al momento de responder la encuesta, se les solicitó información de sus equipos. La muestra obtenida (382) responde a personas de las seis áreas estudiadas, de las que en algunos casos han respondido más de una encuesta, dependiendo del tamaño del equipo y del nivel de descentralización de la unidad.

Se clasificaron las 70 instituciones universitarias públicas según antigüedad: hasta 1969 (10), entre 1970 y 1989 (21), entre 1990 y 2003 (12) y desde 2004 hasta la actualidad (27). La distinción institucional por antigüedad como variable comparativa se fundamenta en las diferencias que existen, principalmente en aspectos vinculados a las características de sus proyectos institucionales, entre las instituciones más antiguas, las creadas antes de 1990 y las creadas posteriormente a la promulgación de la Ley de Educación Superior (García de Fanelli, 1997).

Analizamos los resultados a nivel del total general, según dos variables dependientes: a) antigüedad de la institución según el período de creación; b) las seis áreas de gestión en las que desarrollan sus tareas principalmente. La información resultante de las encuestas implicó llevar adelante diferentes procedimientos estadísticos, a fin de su procesamiento para el análisis que se presenta a continuación. En este sentido, a partir de la identificación de posibles asociaciones entre variables independientes y dependientes, se realizaron las pruebas correspondientes al análisis de varianza (ANOVA) y al Chi-cuadrado para calcular el valor de significación de estas relaciones.

Con las respuestas obtenidas se obtuvo el nivel de asociación significativo en relación con la primera variable, aunque no con la segunda, para lo cual sería necesario ampliar la cantidad de respuestas. Es por ello que, a continuación, se presentan tablas de resultados con la variable dependiente 1 (tipo de institución por antigüedad) y sólo se mencionan algunos hallazgos con relación a las áreas, los que deberán corroborarse con mayor profundidad en futuros análisis.

Resultados preliminares

De la política pública a la constitución de redes y unidades de gestión

En un trabajo reciente (Marquina, 2020) caracterizamos las políticas que tuvieron implicancias en los cambios institucionales objeto de nuestra investigación. En esta oportunidad, mencionamos cada una de esas políticas colocando el énfasis en las relaciones entre actores interinstitucionales constituidas en consecuencia y en la constitución de unidades de gestión específicas.

La política pública de evaluación y la acreditación, materializada en la creación de la CONEAU, fue generando una masa crítica institucional para llevar adelante las nuevas tareas requeridas. En la actualidad, la práctica de la evaluación y la acreditación se ha hecho presente en la mayoría de las instituciones, y todas ellas han constituido unidades de gestión para llevarla a cabo. Varios de los gestores son ex técnicos de CONEAU, o han desarrollado cursos de capacitación en este ámbito (Marquina et al., 2022). Recientemente se ha constituido una red (RIAC) que agrupa a gestores de estas funciones y que, si bien no ha sido reconocida por el CIN como sí lo ha hecho con otras redes, está realizando actividades de interesante alcance que reúnen a gestores de esas unidades e interesados en el aseguramiento de la calidad¹⁰.

Desde el inicio del SXXI, las instituciones incrementaron sus actividades internacionales, promovidas desde la política pública, tanto por el gobierno nacional como por el CIN, en cuyo seno se creó la Red de Cooperación Internacional de las Universidades Nacionales (RedCIUN). También, las instituciones crearon Oficinas de Relaciones Internacionales, desde las cuales se aprovechan las oportunidades de financiamiento y se definen las políticas institucionales. La importancia de esa red es su capacidad coordinada de intervenir en la agenda nacional de internacionalización de las universidades, así como la de generar un ámbito de profesionalización en los temas involucrados, llegando a constituirse como ámbito de generación y difusión de conocimiento en la cuestión (Marquina, 2020).

La reforma de la educación superior de los '90 se propuso incrementar la eficiencia del sistema científico-tecnológico y su vinculación con el sector productivo, creando la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), la que a través de diferentes instrumentos financia proyectos de investigación científica y tecnológica y de transferencia de conocimiento de las universidades al sector privado y/o la comunidad. Estas líneas de política pública han generado la constitución, en el seno de las universidades, de Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT), las que son puertas locales y nacionales de articulación con el medio, buscando oportunidades de financiamiento. Asimismo, en 2003 se creó la Red de Vinculación Tecnológica de las Universidades Nacionales de Argentina (RedVITEC) en el marco del CIN, que se propone aportar a la discusión de las políticas de investigación, desarrollo, innovación y tecnología y compartir entre la Universidades Nacionales las experiencias de vinculación tecnológica con el medio social, productivo y gubernamental.

La Educación a Distancia es otro de los temas clave de política pública universitaria, en el marco del avance tecnológico y como otra forma de expansión de los sistemas en la región y en el mundo. Ya en el año 1990 se creó, en el marco del CIN, la Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina (RUEDA) y varias instituciones fueron constituyendo unidades dedicadas a estos asuntos. Esta tendencia se generalizó con la RM 2641/17 que estableció la exigencia de que cada universidad que ofrezca carreras con esta modalidad constituya un Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), a cargo de responsables con capacidad en la gestión de la cuestión. Como era de esperar, estas unidades tuvieron un rol institucional protagónico durante la gestión de la pandemia por parte de las instituciones, fortaleciendo la capacitación de estudiantes, docentes y no docentes universitarios, y desarrollando propuestas pedagógicas virtuales para enfrentar la situación de emergencia (Falcón, 2020). Al día de hoy la gran mayoría las instituciones universitarias argentinas poseen un SIED validado lo que significa, en los hechos, que han cumplido con uno de sus requisitos que es el de contar con un área específica (CONEAU, 2022).

Entre las instituciones universitarias que han incorporado estas funciones a sus estructuras organizativas, se observan diferencias asociadas a su historia y sus características. Las más antiguas y de mayor tamaño han adaptado su organización a las nuevas demandas, asignándolas a las viejas estructuras existentes y realizando pocos ajustes organizacionales. Las instituciones más nuevas crearon dependencias especializadas, aunque sin seguir una estructura uniforme (Marquina et al., 2022).

¹⁰ La RIAC está coordinada por el área de aseguramiento de la calidad de la Universidad Nacional de Río Negro con una conformación de universidades públicas y privadas, representadas en su comisión directiva. Más información en: <https://www.unrn.edu.ar/section/36/aseguramiento-de-la-calidad.html>

Existen Secretarías, Subsecretarías, Coordinaciones, Oficinas, Direcciones y Unidades, con diferencias según la centralización o descentralización en unidades académicas. Encontramos relaciones entre esos niveles de centralización y la antigüedad de la institución. Hay predominancia de unidades centralizadas a nivel de la universidad en las instituciones más nuevas, y mayor descentralización en las más antiguas –esto es, unidades a nivel de las facultades, más allá de que exista o no una unidad a nivel central.

De las unidades de gestión a la profesionalización de gestores

Nos centramos, en primer lugar, en las características de los *cargos y funciones*. Pese a desarrollar funciones similares, los agentes bajo estudio poseen diferentes tipos de cargo y estas diferencias se relacionan con el tipo de institución. En su mayoría, los agentes se desempeñan en un cargo de autoridad o personal de gabinete que finaliza con el cambio de gestión de la Universidad (39,1%) o en un cargo No Docente (31,9%). Esta distribución varía según el período de creación de las instituciones universitarias. Mientras que en las más antiguas el porcentaje de cargos de autoridad política supera el promedio general (45,5% en las creadas antes de 1970 y 39,3% en las del período 1970-1988), en las de creación más reciente ocurre lo mismo con los cargos No docentes (37% en las del período 1989-2003 y 36,8% en las del 2004-2020).

Esto mismo sucede según las áreas de desempeño, pues la mayoría son autoridades políticas en casi todos los casos, salvo en Evaluación y en Sistemas de Información donde hay mayor proporción de quienes pertenecen al escalafón No Docente. Estos datos estarían mostrando una mayor formalización de los puestos en las instituciones más nuevas y en las áreas de evaluación e información que involucran procesos permanentes con saberes muy específicos.

Tabla 1: ¿Con qué tipo de cargo está usted designado en la Universidad para realizar esta tarea?

Tipo de cargo	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
Asesor o consultor eventual (no se encuadra en ninguno de los anteriores)	3,4%	0,0%	3,3%	9,3%	1,8%
Autoridad / equipo de gestión / personal de gabinete (finaliza con cambio de gestión de la Universidad)	39,1%	45,5%	39,3%	31,5%	38,6%
Docente	20,6%	19,7%	26,2%	22,2%	14,0%
No docente	31,9%	27,3%	27,9%	37,0%	36,8%
Sin datos	5,0%	7,6%	3,3%	0,0%	8,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

Casi un tercio de los encuestados declara haber desempeñado la función durante 9 años o más (29,4%), una proporción que aumenta considerablemente en las instituciones creadas en el período 1989-2003 (42,6%) y, en segundo lugar, en aquellas de creación anterior a 1970 (37,9%). Esto da cuenta de la escasa rotación de los puestos. Si se considera la antigüedad en las áreas, los valores más altos se observan en Evaluación y Acreditación, Sistemas de Información y Asuntos Internacionales, donde la mayor antigüedad es de 9 años o más. Los valores descienden en las áreas de Vinculación Tecnológica (no supera los 8 años); Planificación y Financiamiento (no supera los 5 años) y Educación a Distancia, donde se observa la menor antigüedad, con un promedio de no más de 2 años. Es posible que las presentes variaciones se vinculen con la emergencia de estos temas en la agenda de políticas universitarias y, más específicamente, con la formulación y la implementación de políticas públicas que han alentado su desarrollo de manera más reciente.

Tabla 2: ¿Hace cuántos años se desempeña en el cargo?

Cantidad de años en el cargo	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
Entre 0 y 2 años	20,2%	12,1%	19,7%	18,5%	31,6%
Entre 3 y 5 años	23,1%	24,2%	26,2%	18,5%	22,8%
Entre 6 y 8 años	22,3%	18,2%	24,6%	20,4%	26,3%
9 años o más	29,4%	37,9%	26,2%	42,6%	10,5%
Sin datos	5,0%	7,6%	3,3%	0,0%	8,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

En relación con la estabilidad en los puestos, solo un poco más de un tercio (37%) de los encuestados afirma tener un cargo permanente o tienen perspectivas de continuidad porque poseen un cargo interino renovable automáticamente (18,9%). En consonancia con el dato anterior, en las universidades del período 1989-2003, en las que es mayor la proporción de profesionales con antigüedad en el cargo, la evidencia muestra una prevalencia de cargos concursados (46,3%). El grado de estabilidad en el cargo, junto con la antigüedad en la función nos hacen presuponer la existencia de ciertas expectativas de desarrollo profesional sobre las actividades que demanda el puesto, cuestión que será interesante profundizar en las entrevistas.

Tabla 3: ¿Cuál es su situación laboral actual?

Situación laboral actual	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
Cargo interino renovable (de planta no concursado, pero se renueva automáticamente)	18,9%	15,2%	18,0%	24,1%	19,3%
Cargo interino sin perspectivas de renovación (no concursado y sin renovación automática. Incluye gabinete o autoridad / cargo político o de gestión)	18,5%	21,2%	19,7%	11,1%	21,1%
Cargo permanente (de planta concursado)	37,0%	33,3%	36,1%	46,3%	33,3%
Contrato eventual o renovable, o por horas de acuerdo con tareas asignadas (incluye locación de servicio a término renovable o no. Con factura)	6,7%	6,1%	6,6%	9,3%	5,3%
Otro	13,9%	16,7%	16,4%	9,3%	12,3%
Sin datos	5,0%	7,6%	3,3%	0,0%	8,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

Respecto a la estabilidad en los cargos y su relación con las áreas, salvo las de Planificación y Financiamiento, y la de Vinculación Tecnológica, la mayoría de los encuestados afirma tener un cargo permanente de planta o concursado (alrededor de un 40 a 60%). Estos datos se corresponden con el hecho de que la mayoría manifiesta desempeñarse en un horario fijo semanal en la universidad.

En cuanto a los *perfiles profesionales*, los resultados obtenidos en las encuestas permiten afirmar que estas funciones son desempeñadas por personal altamente calificado. La mayoría de ellos ha realizado estudios de posgrado (77,4%), habiendo obtenido un título en este nivel el 51,3%. Esta característica del perfil profesional es relativamente homogénea en todas las instituciones universitarias, con un leve aumento de los profesionales que poseen título de posgrado en las instituciones más antiguas (59% en las del período 1970-1988 y 54,5% en las anteriores a 1970). Lo mismo ocurre con relación a las áreas: la distribución muestra en casi todos los casos (en un porcentaje que en algunos casos supera el 50%) estudios de posgrado completo y, en el área de Sistemas de Información, presentan mayores porcentajes de posgrado incompleto.

Estos altos niveles de calificación se relacionan con los procesos de especialización y profesionalización de la gestión universitaria impulsados por la reforma de la década de 1990 descritos en apartados precedentes. Las políticas implementadas durante este período diversificaron el trabajo universitario, que dejó de estar centrado exclusivamente en cuestiones académicas y contables; y complejizaron los mecanismos de gestión, demandando la intervención de personal calificado y con conocimiento experto. Esto hace que, más allá del tipo de cargo, este personal se diferencie del tradicional No docente con funciones meramente administrativas, y se acerque, en el tipo de calificación, más a los perfiles docentes.

Tabla 4: ¿Cuál es su máximo nivel educativo?

Máximo nivel educativo	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
Superior no universitario incompleto	0,4%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%
Superior no universitario completo	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	7,0%
Universitario incompleto	2,5%	3,0%	1,6%	1,9%	3,5%
Universitario completo	10,5%	4,5%	6,6%	20,4%	12,3%
Posgrado incompleto	26,1%	24,2%	27,9%	31,5%	21,1%
Posgrado completo	51,3%	54,5%	59,0%	44,4%	45,6%
Sin datos	7,6%	13,6%	3,3%	1,9%	10,5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

Atendiendo a las trayectorias profesionales, consideramos la experiencia previa en el ámbito universitario o en otros organismos públicos. El 68,5% de los encuestados contaba con cierta experiencia antes de asumir las funciones actuales (24,8% tenía experiencia en tareas similares a las de su cargo actual y 43,7% en otras tareas dentro del ámbito universitario). Del análisis de los datos, teniendo en cuenta el período de creación de la institución universitaria, podemos observar que el porcentaje de profesionales que contaba con experiencia en otras tareas dentro de la misma universidad es mayor en las instituciones más antiguas y desciende en las de creación más reciente. Esta variación puede estar asociada a la antigüedad de la institución, que condiciona la forma en que han incorporado las nuevas funciones a su estructura. Las universidades más antiguas han asignado las nuevas tareas a áreas con existencia previa, reconvirtiendo sus funciones para adaptarlas a las nuevas demandas, mientras que las de creación reciente han optado por estructurar áreas específicas. Ahora bien, considerando las Áreas de pertenencia, en todas ellas la mayoría tenía experiencia en otras tareas de su propia universidad.

Tabla 5: ¿Antes de ingresar a su trabajo actual ¿contaba con experiencia previa en tareas en el ámbito universitario?

Experiencia previa	Total general	Período de creación de la institución universitaria			
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020
No contaba con experiencia previa en el ámbito universitario	23,9%	21,2%	23,0%	27,8%	24,6%
Tenía experiencia en las mismas tareas en otra dependencia de mi Universidad	7,6%	6,1%	16,4%	1,9%	5,3%
Tenía experiencia en las mismas tareas en otra Universidad	6,7%	3,0%	3,3%	13,0%	8,8%
Tenía experiencia en otras tareas en mi Universidad	29,8%	40,9%	31,1%	24,1%	21,1%
Tenía experiencia en otras tareas en otra Universidad	13,9%	12,1%	9,8%	20,4%	14,0%
Tenía experiencia en tareas similares en un organismo público	10,5%	3,0%	13,1%	11,1%	15,8%
Sin datos	7,6%	13,6%	3,3%	1,9%	10,5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

Finalmente, en relación con la autopercepción de rol que desempeñan estos profesionales, aspecto que asociamos a sus *identidades*, no se observan claras vinculaciones con los roles tradicionales, aun cuando los encuestados ocupan puestos formales como docentes, administrativos o autoridades. Existe una ligera tendencia a ubicarse en el rol de autoridad institucional en los casos en que el puesto perdura hasta el fin de la autoridad superior.

En efecto, en el total general, el 54% manifiesta que su rol se asemeja más a actividades de tipo académico, el 53% administrativo y el 60% de decisión institucional. Asimismo, esta tendencia se observa en los agrupamientos de instituciones por años de creación, con una leve variación en las universidades creadas entre los años 1970 y 1980, donde la tendencia se eleva por encima de la media en los dos rubros de autoridad institucional y en el rol académico.

Tabla 6; En la práctica, ¿considera que las actividades vinculadas con su rol se asemejan a las de tipo...

Su rol se asemeja a las actividades de tipo...	Total general	Período de creación de la institución universitaria				
		Antes del año 1970	Entre los años 1970 y 1988	Entre los años 1989 y 2003	Entre los años 2004 y 2020	
Académico	Sí	55,0%	51,5%	63,9%	59,3%	45,6%
	No	15,1%	12,1%	13,1%	18,5%	17,5%
	S/D	29,8%	36,4%	23,0%	22,2%	36,8%
Administrativa	Sí	52,5%	40,9%	59,0%	57,4%	54,4%
	No	16,0%	21,2%	13,1%	18,5%	10,5%
	S/D	31,5%	37,9%	27,9%	24,1%	35,1%
De decisión institucional	Sí	60,1%	51,5%	68,9%	64,8%	56,1%
	No	10,5%	12,1%	6,6%	11,1%	12,3%
	S/D	29,4%	36,4%	24,6%	24,1%	31,6%

Fuente: Encuesta "Transformaciones en el gobierno y la gestión en las universidades nacionales argentinas".

En cambio, si se analiza esta misma dimensión considerando las áreas de trabajo, se observa que los profesionales que se desempeñan en áreas de Educación a Distancia, Evaluación y Acreditación y Sistemas de Información, se identifican mayormente con actividades de tipo académico por sobre las de decisión institucional. Es probable que, en las dos primeras de esas áreas, esos roles estén desempeñados por docentes o exdocentes abocados a esas tareas.

Con relación a la valoración de sus roles por parte de la institución, realizamos una pregunta en escala Likert, de 1 a 5 (1 menos valor y 5 mayor valor) con relación a su experiencia, sus contactos, sus conocimientos específicos, su formación académica o su capacidad de gestión. Observamos que, en términos generales, consideran que su rol es valorado positivamente (4,08). Los mayores niveles de reconocimiento son percibidos entre los profesionales que se desempeñan en áreas de Evaluación y Acreditación (4,19) y Planificación y Financiamiento (4,26), con especial énfasis en la valoración de su capacidad de gestión y su experiencia. En contraste, resalta la menor valoración percibida por los profesionales de las áreas de Sistemas de Información (3,56), cuestión que resulta llamativa por la importancia que sus tareas han adquirido para la gestión y la administración universitaria. Posiblemente, esta autopercepción de menor reconocimiento por parte de la institución esté vinculada con las características del mercado de trabajo de los informáticos –usualmente desempeñando tareas en estas áreas– más dinámico y con salarios más altos que los del resto de los profesionales. También, esa menor valoración puede estar asociada al hecho de que las universidades están aún incorporando a los sistemas de información como elementos clave para la gestión y la toma de decisiones.

Discusión y conclusiones

La investigación da cuenta de importantes cambios institucionales como resultado de las políticas públicas estudiadas, al igual que cambios en el nivel intermedio, algo que no nos propusimos estudiar *a priori*. A la creación de nuevas unidades de gestión le siguió la constitución de un grupo nuevo de actores universitarios que van reconfigurando la tradicional distribución del poder, lo que lleva el análisis a nivel ya no sólo de la gestión sino del gobierno institucional.

También podemos ratificar que las políticas públicas implementadas durante la década de 1990 en el sistema universitario argentino, inspiradas en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, favorecieron la constitución de nuevas unidades de gestión institucional, con la aparición de nuevos roles y funciones en las universidades que no se ajustan al modelo tradicional de la división del trabajo entre cargos administrativos, académicos y políticos. La emergencia de nuevos perfiles profesionales ha sido estudiada en otros sistemas de educación superior, que han sido identificados como “HEPRO’s” (Klumpp y Teichler, 2008), “para-académicos” (Macfarlane, 2011) o “Tercer Espacio” (Whitchurch, 2012). Una particularidad del caso argentino es que aún no está clara la vinculación de los nuevos roles con los cargos asignados para su desempeño, como tampoco la constitución clara de un nuevo “espacio”. Sin embargo, podemos constatar la presencia de estos nuevos perfiles que asumen funciones intermedias entre los roles tradicionales, algo que coincide con lo estudiado en otros países.

De acuerdo con los resultados recogidos hasta el momento, existe un reconocimiento positivo acerca del valor y la importancia de los nuevos perfiles profesionales, tanto por parte de las autoridades como del sistema universitario en su conjunto. Lo que es común a todos ellos es que cuentan con altas calificaciones, de acuerdo con las necesidades de formación profesional que demandó el desarrollo de su puesto de trabajo. No obstante, adjudican mayor importancia a su experiencia previa para el desarrollo de su rol dentro de los equipos de trabajo que a su formación.

La mayoría de los encuestados pertenece a los escalafones jerárquicos más altos de la estructura orgánica administrativa de las instituciones. Podríamos decir que conforman un sector de élite dentro en las instituciones. El nivel de profesionalización adquirido, además, los fue agrupando a nivel interinstitucional –más o menos formalizados en el CIN u otros espacios– con colegas ocupando los mismos roles, generando espacios para la circulación entre instituciones, así como para la incidencia en la agenda de la política pública, a partir de necesidades para el desarrollo de la política.

Estas relaciones nos han permitido identificar no sólo procesos de cambio jerárquicos e intrainstitucionales, sino también procesos de tipo 'horizontal', en el sentido del carácter de sus acciones, el tipo de relaciones con otros actores, el contenido de sus prácticas. Estas vinculaciones verticales y horizontales, intra e interinstitucionales, permiten interpretar un incremento de poder institucional de estos actores, en la medida que su rol conlleva resultados críticos para la universidad (acreditar, obtener recursos, por ejemplo), así como vinculaciones externas con oficinas públicas y con otras instituciones, que aportan saberes claves para la toma de decisiones a nivel institucional.

En síntesis, una multiplicidad de agentes, tales como personal docente orientado a la gestión, no docentes o administrativos profesionalizados, y autoridades –las que también podrían estar profesionalizándose– son quienes hoy atienden a una amplia gama de necesidades universitarias producto de las políticas públicas universitarias de los últimos 20 años, y que no fueron asumidas por los cargos tradicionales, especialmente por los docentes.

Hemos partido de una definición de política pública como un entramado de acciones no necesariamente generadas de arriba hacia abajo desde el estado, sino producto de procesos sociales alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones que una sociedad –a través del Estado– considera importante para la reproducción del orden social (Oszlak y O'Donnell, 1982). Sin dudas los temas de agenda pública analizados, si bien surgieron desde el Estado a partir de cuestiones claramente definidas, en el marco de tendencias globales, se fueron reconfigurando a partir de la articulación de diversos actores (cuadros de la política pública, organismos internacionales, autoridades institucionales, docentes, no docentes) entre los que emergen estos nuevos actores objeto de nuestro estudio. La aparente aceptación de estas nuevas funciones y sus roles para desempeñarlas es parte del proceso de acomodamiento de los roles tradicionales (autoridades, docentes y administrativos). De aquí que las conductas de los actores, en nuestro caso institucionales, sólo pueden ser comprendidas en tanto forman parte de instituciones, cuyas reglas las moldean y, a la vez, son moldeadas por ellos (Powell y Dimaggio, 1991).

Por todo lo mencionado, podríamos decir que la emergencia de una nueva agenda de política pública a las universidades ha desarrollado cambios en el sentido gerencial de la NGP (unidades especializadas con sus profesionales) de acuerdo con las tendencias previstas en la literatura internacional. Sin embargo, no estamos advirtiendo tensiones entre funciones académicas y no académicas tal como aparecen en otros contextos (Schneijderberg y Merkator, 2012; Kehm, 2015). Las nuevas tareas, asumidas como una carga de trabajo extra por los docentes, han derivado en personal cada vez más especializado en dichas áreas. De aquí que podemos reconocer que, más que colisionar, hay cierta convivencia de las funciones gerenciales con las académicas. Algo similar sucede entre las autoridades y estos gestores, quienes poseen un saber específico que alivia la toma de decisiones y, en muchos casos, las propias vinculaciones de ellos con instancias gubernamentales nacionales.

Estas nuevas relaciones nos motivan a seguir indagando sobre cómo este nuevo gerencialismo convive con el modelo tradicional de gobierno de la universidad argentina y cómo esta convivencia, si existe, conduce al cambio institucional.

Referencias bibliográficas

- Austin, I. y Jones, G. (2016). *Governance of higher education. Global perspectives, theories and practices*. Routledge.
- Bentancourt, V. (2000). Reforma de la gestión pública y políticas universitarias. *Nueva Sociedad*, 165, 58-72.
- Bleiklie, I., Enders, J., y Musselin, C. (2012). La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante. En B. Kehm, *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (pp. 215-240). Octaedro.
- Bleiklie, I. (1998). Justifying the evaluative state: new public management ideals in higher education. *European Journal of Education*, 33(3), 299–316.
- Broucker, B., y De Wit, K. (2015). New public management in higher education. En Huisman, J., de Boer, H., Dill, D. D., y Souto-Otero, M. (Eds), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 57–75). Springer.
- Buchbinder, P., y Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentacion*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Deem, R., y Brehony, K. J. (2005). Management as Ideology: The Case of «New Managerialism» in Higher Education. *Oxford Review of Education*, 31(2), 217-235.
- Deem, R. (1998). «New managerialism» and higher education: The management of performances and cultures in universities in the United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education*, 8(1), 47-70.
- Falcón, P. (2020). *La universidad entre la crisis y la oportunidad. Reflexiones y acciones del sistema universitario argentino ante la pandemia*. EUDEBA – Editorial UNC.
- García de Fanelli, A. M. (1997). *Las Nuevas Universidades Del Conurbano Bonaerense: misión, Demanda Externa y Construcción de un Mercado Académico*. CEDES.

- Kehm, B. M. (2015). The Influence of New Higher Education Professionals on Academic Work. En U. Teichler y W. K. Cummings (Eds.), *Forming, Recruiting and Managing the Academic Profession* (pp. 101-111). Springer International Publishing.
- Klumpp, M. y Teichler, U. (2008). Between over-diversification and over-homogenization: five decades of search for a creative fabric of higher education. En Kehm, B. y Stensaker, B. (Eds), *University rankings, diversity, and the new landscape of Higher Education* (pp. 151-181). Sense Publishers.
- Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Leal, M. y Robin, S. (2004), Políticas de cambio y transformación de la Profesión Docente universitaria. *IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano: La Universidad como objeto de investigación*, Universidad Nacional de Tucumán.
- Leisyte, L., y Dee, J. R. (2012). Understanding Academic Work in a Changing Institutional Environment. En J. C. Smart y M. B. Paulsen (Eds.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research: Volume 27* (pp. 123-206). Springer Netherlands.
- Macfarlane, B. (2011). The morphing of academic practice: Unbundling and the rise of the para-academic. *Higher Education Quarterly*, 65(1), 59-73.
- Marquina, M. (2011). Higher education reform in Argentina in the 1990s: Paradoxes of government intervention in a minimalist state model. *Higher Education Forum*, 8(3), 93-104.
- Marquina, M., y Polzella, Á. (2015). El impacto de la nueva gestión pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles. *Revista Argentina de Educación Superior*, 11, 9-27.
- Marquina, M. (2020). Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 12, 82-96.
- Marquina, M., Gimenez, G., Rodríguez, W., y Mazzeo, I. (2022). Quality assurance and new public management: Transformations in organizational structures, functions and roles in Argentine universities. *Quality Assurance in Education*, 30(3), 352-369.
- Obeide, S. (2015). De la tradición al cambio. Algunas cuestiones conceptuales para el estudio de los cambios en la organización universitaria y su funcionamiento interno. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP, Mendoza.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1, 75-105.
- Paradise, C, y Thoenig J. C. (2017). *En busca de la calidad académica*. Fondo de Cultura Económica.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1991). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Rowlands, J. (2017). *Academic Governance in the Contemporary University*. Springer.
- Schneiderberg, C., y Merkator, N. (2013). The New Higher Education Professionals. *The Academic Profession in Europe: New tasks and new challenges*, (pp. 53-92). Springer.
- Whitchurch, C. (2008). Shifting Identities and Blurring Boundaries: The Emergence of Third Space Professionals in UK Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 62(4), 377-396.
- Whitchurch, C. (2012), *Reconstructing identities in Higher Education: the rise of 'Third Space' Professionals*, Routledge.

Fecha de recepción: 17-3-2023

Fecha de aceptación: 11-4-2023