

BUROCRACIA Y UNIVERSIDAD. EL PERSONAL NO ACADÉMICO EN CHILE, 1993-2016

Enrique Fernández Darraz¹, Guy Boisier², Yanira Alarcón³

RESUMEN

El presente artículo analiza el proceso de burocratización experimentado por las universidades del Consejo de Rectores entre 1993 y 2016.

Este hecho es revisado en detalle y puesto en relación con la literatura internacional. Se aprecia que ciertos aspectos, como la expansión de los funcionarios con título profesional, se alinean con tendencias globales. Otros, en cambio, parecen responder a características locales.

La fuente utilizada fue el Anuario del Consejo de Rectores, que contiene información detallada tanto de personal como financiera.

Junto con poner los resultados en relación con la literatura internacional, se plantean proposiciones teóricas que permiten formular nuevas preguntas de investigación, algunas de las cuales abordan las especificidades latinoamericanas del problema.

Conceptos clave: universidad, burocratización, Chile, modernidades periféricas

BUREAUCRACY AND UNIVERSITY. NON-ACADEMIC STAFF IN CHILE, 1993-2016

ABSTRACT

This article analyzes the bureaucratization process undergone by the universities of the Council of Rectors of Chilean Universities between 1993 and 2016.

This fact is reviewed and compared with international literature. It can be seen that some aspects, such as the growing number of non-academic staff with professional degrees, are in line with global trends. Others, on the other hand, seem to respond to local characteristics.

The Council of Rectors' Yearbook, which contains detailed information on both personnel and financial data, was used as a data source.

In addition, some theoretical proposals are made to formulate new research questions, some of which address the Latin American specificities of the problem.

Key concepts: University, bureaucratization, Chile, peripheral modernities

1 Investigador independiente, Santiago, Chile. Contacto: efernandezdarraz@gmail.com

2 Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. Contacto: guy.boisier@uach.cl

3 Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. Contacto: yanira.alarcon@uach.cl

I. Introducción

Este artículo analiza la burocratización de las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) entre 1993 y 2016. Durante este periodo, los funcionarios no académicos han crecido a un ritmo tal que en algunos casos han duplicado las jornadas completas equivalentes académicas.

Dos aspectos hacen interesante lo que está aconteciendo. Por una parte, esto ocurre bajo un modelo neoliberal que dice guiarse por un esfuerzo desburocratizador, orientado a la productividad. Por otra, la filosofía que orienta el funcionamiento estatal se basa en la nueva gestión pública (NGP), que busca mayor eficiencia y reducir costos.

No obstante, tanto en el sector público como en el privado del CRUCH ha habido una expansión del aparato administrativo, que muestra que estos factores no han reducido las burocracias ni los costos de ellas. Al contrario, han impulsado su expansión.

Este no es un hecho restringido a Chile. La literatura muestra, desde 1960, una preocupación por el tema y que procesos similares ocurren en Estados Unidos, Europa, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, al menos.

Esta expansión está transformando a las universidades, estableciendo en su interior nuevas relaciones de trabajo y poder que modifican el sentido de comunidad académica que las ha caracterizado.

Este artículo considera una extensa revisión de literatura sobre la burocracia en la institución universitaria, cuyo propósito es servir como marco de referencia para plantear propuestas que orienten futuras investigaciones e introducir el tema en la discusión chilena y latinoamericana. El análisis empírico se focaliza en dimensiones cuantitativas del proceso (funcionarios, matrícula y recursos financieros), utilizando variables estándar de la literatura.

Hubiera sido de gran interés extender este estudio a las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, pero no se dispone de los datos necesarios.

Subyace a este texto la sospecha que ahondar en este tema, buscando identificar sus implicancias y significaciones, es urgentemente necesario, ya que lo que estaría en juego va más allá de un ejercicio estadístico, afectando no solo el concepto y autonomía del trabajo académico, sino características centrales de la institución universitaria.

II. La burocracia y su asentamiento en la universidad

a) Sus causas

La universidad, como toda organización, no puede escapar a su burocratización. Conformar equipos administrativos para intentar ajustar sus medios a sus fines es parte de su proceso de racionalización y un componente estructural relacionado con su propia complejidad y con demandas del entorno, que redundan en mayor diferenciación interna (Gornitzka, Kyvik & Larsen, 1998, p. 33).

La expansión de la burocracia ha tenido un ritmo tal que, desde 1960, es objeto de tratamiento, particularmente en Estados Unidos. Entre los primeros estudios están los de Paul Goodman (1962) *The Community of Scholars*, el de Herbert Stroup (1966) *Bureaucracy in Higher Education* y el de Peter Blau (1973) *The Organisation of Academic Work*. Este último, siguiendo a Goodman (1962), aborda la influencia de las estructuras administrativas en la actividad académica. Entre otros aspectos, intenta identificar el punto en que el tamaño de la institución determina un decrecimiento relativo de la burocracia, demostrando que universidades grandes tienden a ser proporcionalmente menos burocráticas que las pequeñas.

Su pregunta central es cómo se compatibiliza la burocracia con el trabajo académico, señalando que la maquinaria administrativa y su rigidez son incompatibles con la vida académica, que requiere de “una aproximación flexible e imaginativa a la enseñanza que

estimule los intereses de los estudiantes y la libertad para explorar ideas y apartarse de las prácticas establecidas en la búsqueda del conocimiento” (Blau, 1994, p. 2).

Investigaciones recientes han extendido esta pregunta. Un eje continúa siendo intentar comprender las razones de su aumento global desde distintas perspectivas teóricas. Una es la dependencia económica, que la explica como una adecuación estratégica en la búsqueda de recursos (Gornitzka et al., 1998, pp. 34-35; Leslie & Rhoades, 1995, pp. 192-193). Esto se expresa, por ejemplo, en la necesidad de reclutar más estudiantes, lo que obliga a desarrollar unidades con ese propósito. Aun cuando la literatura concluye que este factor es sobreestimado, una mayor matrícula genera nuevas demandas de servicios estudiantiles (Baltaru, 2019, p. 643; Ginsberg, 2013, p. 28).

Desde la perspectiva neoinstitucional se enfatiza el esfuerzo de las organizaciones por lograr legitimidad, lo que provoca procesos de isomorfismo coercitivo, normativo y mimético (Gornitzka et al., 1998, pp. 34-35).

El coercitivo proviene del Estado y, especialmente, del financiamiento. Pero no solo los Estados generan presiones homogeneizadoras, ellas también surgen de instituciones supranacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, que han definido nuevas fuentes de legitimidad, al implementar modelos de financiamiento basados en determinadas productividades (Bernasconi, 2008, p. 40). Es probable que ello haya reforzado la burocratización buscando responder a dicha “performance”, lo que fortalecería un *staff* profesional en reemplazo de modelos tradicionales que situaban académicos en cargos directivos (Ginsberg, 2013, pp. 17-18). Otro factor de isomorfismo (normativo) son los propios funcionarios en la medida que difunden su trabajo. Una vez que ciertas estructuras y rutinas administrativas son establecidas, éstas son adoptadas en la red de funcionarios universitarios (Gornitzka et al., 1998, p. 38). Estos conforman asociaciones de alcance internacional, en las que intercambian experiencias y construyen elementos identitarios (Graham, 2009, p.

179; Rytberg & Geschwind, 2019). La modificación de las misiones institucionales, como emulación de universidades percibidas como exitosas, probablemente ha desatado procesos de isomorfismo mimético, aumentando a su vez las funciones administrativas (Baltaru, 2019, p. 643).

Aunque la literatura menciona la aversión de los académicos a estas tareas, este tema ha sido poco estudiado como factor explicativo de la burocratización. Es sabido que ellas no son consideradas atractivas, ya que la carrera personal está asociada a logros en investigación, por lo cual los académicos estarían interesados en que otros asuman estas actividades (Gornitzka et al., 1998, p. 41). No obstante, este factor no explica su ritmo expansivo (Ginsberg, 2013, p. 32 y ss.).

Menos atención ha recibido la capacidad de auto reproducción de la burocracia. Por una parte, gracias a la autonomía del aparato administrativo para decidir asignaciones presupuestarias (Leslie & Rhoades, 1995, pp. 202 y ss)⁴; por otra, al estructurar espacios de poder basados en un conocimiento técnico y en un monopolio de la interpretación de la complejidad del entorno, que ofrece a las autoridades académicas una reducción de la incertidumbre (Chávez, 2011, p. 4; Gordon & Whitchurch, 2007, p. 146; Whitchurch, 2006, p. 164). Es probable que ello sea reforzado por modas de gestión y por la creciente utilización de métricas para evaluar el funcionamiento organizacional (Bula y González, 2020; Muller, 2018). Esta traducción de la complejidad externa y la simplificación cuantitativa de la interna les entrega un lugar de preeminencia.

b) Paradojas de la burocratización

La burocratización universitaria conlleva una paradoja: se da en un contexto global de liberalización de las economías, bajo el precepto de entregarles mayor autonomía a las instituciones para acrecentar la eficiencia de sus operaciones y del uso de recursos públicos por la vía de una mayor competencia entre ellas (Amaral, 2008; Park,

⁴ Esto se encontraría refrendada por la "teoría de preferencias de gastos" (Bassett, 1983, p. 142).

2013, p. 184; Pechar, 2003; Rhoades & Sporn, 2002, p. 5). Una “profesionalización de la administración”, como se ha denominado este fenómeno, supondría mayores grados de eficiencia y logro en investigación y docencia (Neave, 2001, p. 252).

Sin embargo, la literatura evidencia que han surgido costos adicionales asociados a la expansión de las burocracias. A su vez, las actividades propias de la universidad —docencia e investigación— resultan constreñidas por normas y procedimientos formales, cuyo origen no está en la reflexión académica, sino en conceptos administrativos. Esto ha llevado a un aumento del control y de la burocracia (Gornitzka et al., 1998; Liuhanen, 2008; Neave, 1998; Newton, 2010)⁵. Un ámbito para el cual existe un cúmulo de literatura es el aseguramiento de la calidad. Estas políticas comenzaron como consecuencia de la entrega de mayor autonomía, exigiendo a cambio una rendición de cuentas (Brockhoff et al., 2015). Su desarrollo no ha estado exento de críticas ya que, sin poder evidenciar su impacto en el mejoramiento de las organizaciones ni de la docencia (Banta, 2010; Beerkens, 2018; Leiber, 2016; Lemaitre, Maturana, Zenteno y Alvarado, 2012, p. 24; Scharager, 2010, p. 17), han contribuido a engrosar burocracias y a hacer más oneroso el funcionamiento (Beerkens, 2018; Buendía, 2012; Martínez, Tobón y Romero, 2017; Scharager, 2017, p. 8).

Resta investigar si otros aspectos de la actividad universitaria han sufrido evoluciones similares. Lo mismo, si la expansión burocrática ha tenido como contraparte una reducción del trabajo administrativo de los profesores. No ha sido posible encontrar estadísticas sistemáticas de esta carga laboral. Las investigaciones del programa APIKS (Academic Profession in the Knowledge-Based Society) seguramente las proveerán en el futuro⁶. Por ahora, no parece que esa reducción esté ocurriendo. Estudios sobre la

5 A esta paradoja se agrega otra: al dar más autonomía, los Estados terminan ejerciendo mayor control para asegurar que las instituciones provean los bienes públicos definidos y no se distraigan de dicho propósito, producto de la competencia por financiamiento (Amaral, 2008, p. 540).

6 El programa APIKS (The Academic Profession in the Knowledge-Based Society) investiga la evolución de la profesión académica. Es el continuador de CAP (The Changing Academic Profession) que, entre 1992 y 2007, aplicó encuestas internacionales.

profesión académica en Europa muestran que el porcentaje promedio de dedicación a labores administrativas de académicos senior, en la segunda mitad del 2000, era de un 16,4%. A ello se agregaba un 7% destinado a servicios y 7,8% a “otras actividades” (Höhle & Teichler, 2013, p. 83). Estudios de APIKS han mostrado, en Alemania, que el “esfuerzo burocrático” de los académicos ha aumentado (Schneijderberg & Götze, 2020, p. 20).

Una encuesta de la Fundación Carnegie reveló que del 15% al 20% del tiempo de los profesores es destinado a administración. En estudios realizados en Noruega, un 38% de los académicos indicó que el trabajo administrativo es un problema para investigar. Valores similares se encontraron en Dinamarca. En Inglaterra, entre 1976 y 1989, éste pasó de 19% a 24% (Gornitzka et al., 1998).

En Chile, resultados preliminares de APIKS muestran que el tiempo promedio semanal del ítem “gestión” es de 11,4 horas. Sobre una jornada de 44 horas ello equivale a más del 25% (Bernasconi, Berrios Cortés, Guzmán, Véliz y Celis, 2021, p. 58; Berríos y Noël, 2020, p. 12). Sobre el 22% de Inglaterra, el más alto de los 12 países del estudio CAP (2007 y 2008), e Irlanda, también con 22%, en 2010 (Höhle & Teichler, 2013, p. 83). Aun cuando los datos no son enteramente comparables, representan más del doble de Rusia (Panova, Yudkevich, Litvinova & Alipova, 2019, p. 19) y un 10% más que Eslovenia (Flander, Klemenčič & Kočar, 2020, p. 64). Este abultamiento del trabajo de “gestión” en Chile se condice con lo señalado por Venables y van Gastel (2014) respecto del aseguramiento de la calidad, quienes recomendaban que se realice “...un proceso de desburocratización, que impida agobiar a los académicos con tareas de seguimiento y control que los desvíen de su función principal” (Venables y Van Gastel, 2014, p. 79).

Evidencia más detallada permitirá actualizar la constatación que indica que la burocratización ha sido global, pero sus alcances y efectos diferentes entre los países del norte y los en vías de desarrollo. Si bien en los primeros el poder académico se ha debilitado, éste mantiene el gobierno de las instituciones y el control colegial sobre aspectos claves, como el currículum, la contratación de profesores, la

docencia y la evaluación. En América Latina, a pesar de la tradición de autonomía universitaria, la profesión académica ha perdido el dominio de sus condiciones de trabajo y sobre las estructuras internas (Altbach, 2002, pp. 15-16).

III. Estudio y alcances de la burocratización

a) El estudio de la burocracia universitaria

De acuerdo con Gornitzka et al. (1998), el concepto de burocratización adquiere tres acepciones. La primera referida a la conducción de una organización a partir de reglas formales al interior de una jerarquía basada en una autoridad legal racional. La segunda es peyorativa: cuando la burocracia pervierte las virtudes que Weber le atribuye, tomando el control de una institución y convirtiendo las reglas de administración en un fin en sí mismo. Por último, refiere al crecimiento de la organización, no en las zonas de trabajo productivo, sino en aquellas que lo supervisan, controlan y apoyan (Gornitzka et al., 1998, p. 23).

La literatura sobre estos procesos es cada vez más extensa y aborda diversos aspectos (Szekeres, 2011, pp. 681-682); en parte de ella se aprecia un cambio de conceptualización, rehuyendo el término “burocracia” para reemplazarlo por otros con menor carga peyorativa, como “profesionalización” de la administración (Neave, 2001, p. 252).

Este cambio se relaciona con el surgimiento de un segmento de funcionarios que la literatura no homologa a la burocracia en un sentido clásico, sino que le asigna cierto estatus profesional. Recurriendo a un concepto usado en otros ámbitos, Whitchurch (2015) los llama profesionales del “tercer espacio”. Se les ubica en actividades de aseguramiento de la calidad, planificación, transferencia tecnológica, consejería estudiantil, internacionalización, entre otras (Schneijderberg, 2017, p. 1).

Esta distinción, sin embargo, admite importantes desacuerdos teóricos respecto de su condición profesional. Si bien no son del

todo homologables al funcionariado de oficina, dirigen labores administrativas y diseñan las reglas de funcionamiento y control burocrático de la docencia, investigación y de sus propias unidades. A ello se agrega que no reúnen los atributos que la sociología define para las profesiones, por lo que sería un proceso de profesionalización en curso (Kehm, Merkator & Schneijderberg, 2010, p. 35)⁷.

La distinción resulta más compleja con quienes trabajan en facultades y apoyan las labores académicas. Aquí se atenúa la frontera convencional, ya que integran una misma cadena de actividades de investigación, que ha sufrido una creciente especialización (Macfarlane, 2010). Por ejemplo, contribuyen en la formulación de proyectos, reportes o artículos. En algunos casos poseen altas calificaciones académicas (Collinson, 2007). Para este grupo, en el sistema alemán, autores introdujeron el concepto “profesionales de la educación superior” (Klumpp & Teichler, 2008).

En la literatura, los funcionarios han recibido diversos nombres: “profesionales del tercer espacio”, “gestores no académicos”, “administradores o gestores profesionales”, “profesionales de apoyo”, “profesionales no académicos”, “profesionales de la gestión” o “sector paraacadémico” (Macfarlane, 2010; Rhoades & Sporn, 2002, p. 16; Schneijderberg, 2017, p. 2; Schneijderberg & Merkator, 2013, p. 54).

En consonancia con estas constataciones, clasificaciones como la Standard Occupational Classification (SOC), en Reino Unido, desde 2012 cambió “profesionales no académicos” por “profesionales de la educación superior” (Baltaru, 2019, p. 642). Instituciones como la Universidad de California han modificado el modo de referirse a este estamento: con el fin de mejorar su percepción pública, eludiendo la carga negativa del concepto, en 1974 ésta subsumió el ítem “Administración General” en “Soporte Institucional”, luego fue integrado a “Otros” (Gumport & Pusser, 1995, p. 499).

Las investigaciones sobre la burocratización han profundizado el análisis de dimensiones cualitativas, explorando implicancias y

7 Una discusión de la profesionalización, seudo profesionalización o tipo profesionalización en curso: Gornitzka y Larsen (2004).

significaciones organizacionales. Szekers (2011) categoriza los estudios en: comunidades y cultura, relación entre el staff académico y el profesional, rol de los directivos superiores e intermedios, y profesionalización del trabajo y los funcionarios administrativos (Szekeres, 2011, pp. 681-682).

En Chile no existen estudios sobre este tema. La literatura realiza referencias generales, con escasa base empírica, respecto de la profesionalización (Zapata y Tejeda, 2009, p. 202) de “un desarrollo apreciable de recursos humanos calificados en procesos de evaluación de la calidad” (Lemaitre, 2005, p. 64) o de la creación de unidades de aseguramiento de la calidad (Lemaitre et al., 2012, pp. 41-42). También ha analizado el surgimiento de las oficinas de análisis institucional (Rivera, Astudillo y Fernández, 2009).

Un estudio sobre la carrera académica en la Universidad de Chile da por sentado que un modelo “relacional-funcional” debería considerar un 30% o 35% de profesores y un 60% o 65% de personal de apoyo (Parada, 2006, p. 149). Otra investigación sobre aseguramiento de la calidad en tres universidades, muestra que ya en 2010 disponían de personal administrativo en el área (Venables y Van Gastel, 2014, p. 59).

Nuevos trabajos han abordado la profesionalización, las identidades profesionales y los conceptos laborales en las áreas de aseguramiento de la calidad (Scharager, 2017; Scharager y Rodríguez, 2019) y desarrollo de carrera (Orellana, 2020). No obstante, no existen estudios específicos sobre la burocratización universitaria.

b) Alcances de la burocratización

Un cometido abordado con dificultad por la literatura es determinar el alcance del fenómeno. Existen, sin embargo, referencias que permiten afirmar su carácter global e ilustrar dimensiones cuantitativas.

Gornitzka et al. (1998) señalan que en las universidades noruegas, entre 1987 y 1995, el crecimiento de los cargos administrativos fue 58% y el de los académicos 48%, hecho juzgado

sin precedentes (p. 25). Una constatación similar realizó para Suecia, entre 1969 y 1985, y Finlandia (Gornitzka et al., 1998).

En 2005, los colleges y universidades norteamericanas empleaban 675.000 profesores de jornada completa. Al mismo tiempo tenían 190.000 “empleados ejecutivos, administrativos y gerenciales” y 566.405 “otros profesionales”. Respecto de cuarenta años antes (1975), el crecimiento había sido 51%, 85% y 240%, respectivamente. Decidor es que el crecimiento administrativo fue mayor en el sector privado que en el público (Ginsberg, 2013, pp. 24, 30). Si hacia 1976 los profesores representaban el 69% de los funcionarios del sistema, en 1995 ese valor era 61%. Al considerar solo las jornadas completas, la relación se deterioraba más: en 1997 los profesores representaban el 51,5% (Rhoades & Sporn, 2002, pp. 17-18).

De acuerdo con Blümel, Kloke, Krücken y Netz (2010), en Alemania, entre 1992 y 2007, no se aprecia un crecimiento sustantivo del personal no científico (p. 155). De hecho, entre 1992 y 1998 el de los profesores (9%) fue mayor que el de los administrativos (1,3%). Analizado entre 1992 y 2007, el personal científico creció un 28,3% y el no académico decreció 4,6%⁸. Sin embargo, hacia 1998 los segundos representaban el 63% de todo el personal universitario (Rhoades & Sporn 2002, p. 13)⁹. Una investigación realizada en 2010 estableció que por cada tres profesores existían dos “funcionarios profesionales”. Esto variaba de acuerdo con el tamaño de las universidades: en aquellas con menos de 200 profesores ambas cantidades eran equivalentes, mientras que, si bien las grandes

8 Crecimiento asociado principalmente a la fundación de instituciones (Blümel et al., 2010, p. 161).

9 Existen diferencias en la composición del personal, en lo señalado por Rhoades y Sporn (2010) y Blümel et al. (2010). Los primeros establecen para 1998 una relación de 37% de académicos frente a 63% de funcionarios; los segundos —para 1997— la cifran en 59,7% y 40,3% respectivamente. No es posible establecer las razones de esa diferencia. Dos se puede insinuar: la primera es el origen de los datos. Rhoades y Sporn (2010) utilizan como fuente el Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF); Blümel et al. (2010) se remiten al sistema de información ICEland, cuya dirección electrónica no fue encontrada. Al parecer, formaba parte del Sistema de Información de Educación Superior (HIS). La segunda es que Blümel et al. (2010) excluyen al personal clínico (p. 160). Se optó por los datos de Rhoades y Sporn (2010), dado el carácter oficial de la fuente y su validación por otra literatura (Schneijderberg & Merkator, 2013, p. 61).

empleaban más personal administrativo, éste era proporcionalmente menor que en las pequeñas (Schneijderberg, 2015, p. 116). En cualquier caso, no se aprecia, como en otros países, una expansión creciente del aparato administrativo (Blümel et al., 2010).

Gander (2018) evidencia que en los países de la OECD la proporción entre staff académico y no académico ha llegado a una relación de 50:50 (Gander, 2018, p. 161), siendo Reino Unido el primer lugar donde este estamento superó a los profesores (Baltaru, 2019). Una proporción similar alcanzaron las universidades suecas: entre 2001 y 2013 los académicos crecieron 14%, mientras el funcionariado un 98%, pasando a representar del 29% del personal, al 46% (Myklebust, 2017).

Tabla 1.
Funcionarios no académicos en países de la OECD

País	Staff no académico	Staff no académico (%)
Australia (2012/2013)	64.387	52 ¹⁰
Alemania (2014)	295.000	56
Nueva Zelanda (2015)	15.115	51
UK (2012/2013)	196.935	51
USA (2010/2011)	1.999.416	51

Fuente: (Gander, 2018, p. 161).

Desde 1995, Australia registra un crecimiento de este grupo por sobre los profesores, doblando su tamaño en las facultades y creciendo un 66% en las unidades centrales (Szekeres, 2011, p. 681). Esta tendencia también se ve en Noruega, especialmente en los departamentos académicos (Gornitzka & Larsen, 2004, p. 459).

Esta situación —que el personal administrativo comienza a superar al académico— se aprecia desde 1960 en países en desarrollo, como Singapur y Malasia (Lee, 2002). Aunque sin proveer cifras, se afirma que en Brasil la burocratización aumenta desde 1970 (Balbachevsky & Quinteiro, 2002, p. 95).

10 Szekers (2011) sitúa este valor en 57%, previniendo que requiere de mayor precisión (Szekeres, 2011, pp. 679-680).

c) Costos de la burocratización

Si lograr una visión cuantitativa de la burocratización resulta complejo, más lo es estimar su alcance financiero. Estudios de caso, especialmente del sistema norteamericano, permiten visualizar algunas implicancias de esta expansión.

La preocupación por los costos administrativos data de 1990 (Zemsky & Massy, 1990). Hacia 1930, en Estados Unidos, por cada dólar gastado en educación superior se destinaban 19 centavos a administración; en 1950 ese valor había aumentado a 27 y en 1987-88 era de 45. En dicho periodo, el costo anual de administración escaló a 1.742 dólares por estudiante (Bergmann, 1991, p. 12). Otras investigaciones lo situaban en 1984 en 1.925 dólares en los colleges de cuatro años (Hedrick, Wassell & Henson, 2009, p. 128). Esas cifras coinciden con los 1.910 dólares estimados en 2012 para 164 universidades públicas de investigación, que habían elevado dicho monto en 24% desde 2004 (McClure & Titus, 2018, p. 14)¹¹.

Según Gornitzka et al. (1998), en el mismo país los costos administrativos crecieron en forma “dramática” en las décadas de 1970 y 1980. Entre 1973-74 y 1985-86 los gastos en administración subieron 2,7 puntos en las universidades públicas, mientras que en enseñanza bajaron 2,0 puntos. En todos los niveles de educación superior el crecimiento de los costos administrativos fue mayor, incluido el sector privado. Se estima que entre 1974-75 y 1980-81 el aumento del gasto en “instrucción” fue de 9,9%, y en administración de 21,8%. Dicho gasto en “instrucción”, sin embargo, contiene un monto no determinable de administración de las unidades académicas (Bassett, 1983, pp. 140, 142). Esta tendencia es refrendada por estudios que han establecido que entre 1998 y 2008 el gasto en docencia creció un 22% y en administración un 36% (Ginsberg, 2013, p. 27).

El crecimiento de los costos de administración ha tenido un correlato en las remuneraciones. En el periodo 1975-1985 el monto

11 Las instituciones que se esfuerzan por alcanzar el estatus de “universidad de investigación” en la clasificación Carnegie aumentan sus costos administrativos, pero no mantienen dicha tendencia una vez logrado dicho estatus (McClure & Titus, 2018).

destinado a profesores de jornada completa aumentó un 6%, el de los ejecutivos y administrativos un 18%, y el de “otros profesionales” un 61%. Entre 1985 y 1990 el crecimiento fue 9%, 14% y 28%, respectivamente (Leslie & Rhoades, 1995, pp. 187-188).

Producto de este incremento, entre 1947 y 1995 los costos administrativos en los colleges y universidades norteamericanas pasaron de representar el 9% a cerca del 15% del gasto total. Datos más recientes, aunque no estrictamente comparables, muestran igual patrón (Ginsberg, 2013, p. 33).

En la Universidad de California, en 25 años, los egresos por docencia aumentaron un 175% y los administrativos sobre 400%. Mientras entre 1966 y 1967, por cada seis dólares gastados en docencia se destinaba uno a administración, en 1991-92 la relación se había deteriorado a tres a uno (Gumpert & Pusser, 1995, p. 495,500).

A juicio de otros investigadores, “los administradores han elevado el nivel de su actividad más rápido que (...) el presupuesto de las universidades y de ese modo han aumentado gradualmente su participación en el presupuesto...” (Ginsberg, 2013, p. 33).

d) Implicancias organizacionales de la burocratización

Un argumento para fundamentar la burocratización es el tránsito de la universidad desde una institución a una organización, entendiéndose por ello “una entidad integrada y orientada a ciertas metas, que elige deliberadamente sus propias acciones y, por lo mismo, puede ser considerada responsable de ellas” (Krücken & Meier, 2006, p. 241). Esta condición estaría ligada a la gestión y el liderazgo, y llevaría a una creciente diferenciación de funciones, creación de estructuras, formalización de reglas de funcionamiento y al establecimiento de un staff que las opere¹².

Hasta hace unas décadas era frecuente que profesores desempeñaran cargos académicos y administrativos (Ginsberg, 2013,

12 Una discusión sobre esta transformación: Blümel (2016), pp. 59-96.

pp. 17-18). Con el surgimiento de nuevas funciones y estructuras esto ha cambiado, tanto porque quienes las desarrollan no necesariamente son académicos, como porque funcionarios han comenzado a realizar las que antes hacían profesores. Esta tendencia fue detectada hacia 1970 en Estados Unidos (Krücken & Meier, 2006, p. 251).

Consecuencia de ello es la reducción de los ámbitos decisionales del cuerpo académico, incluso en el gobierno institucional (Park, 2013, pp. 183-184). Esto ha llevado a una pérdida de poder en la gobernanza y a un mayor poder de las burocracias (Lee, 2002, p. 144), situación que tendría una expresión más aguda en los países en desarrollo (Altbach, 2002).

Producto de ello, parece haber un impacto en la cultura académica, que se ha hecho más burocratizada y jerárquica, comenzando a perder una de sus características centrales: la colegialidad (Bergmann, 1991, p. 16; Lee, 2002, p. 145; Macfarlane, 2010, p. 69).

Se detecta, además, un efecto sobre el trabajo académico, ya que éste pierde relevancia frente a aspectos normativos y procedimentales, quedando constreñido en reglas formales, cuyo propósito es retroalimentar procesos burocráticos y servir indicadores. Estas reglas administrativas se transforman crecientemente en un fin en sí mismas, subordinando las labores centrales de la universidad en su contenido sustantivo (Bula y González, 2020).

La literatura ha comenzado a identificar a los funcionarios como un “*stakeholder*” interno, al igual que los estudiantes, profesores y autoridades (Arrevaara & Dobson, 2013, pp. 161-163; Adler & Lalonde, 2019, p. 75; Leiber, 2016, p. 18; Rytberg & Geschwind, 2019, p. 1065); es decir, como un grupo de interés con influencia en la definición de objetivos organizacionales (Freeman, 1984). Producto de ello, algunos autores han empezado a conceptualizar la universidad como una organización “multiprofesional” (Schneijderberg, 2017, p. 2), otros a llamarla “*All-Administrative University*” (Ginsberg, 2013).

Las constataciones anteriores concluyen que se está erosionando el concepto y propósito tradicional de la profesión académica (Macfarlane, 2010), siendo la administración la que, cada vez con mayor frecuencia, genera las reglas y prioridades del trabajo académico (Ginsberg, 2013, p. 1).

Otra consecuencia es el cambio del lenguaje cotidiano, orientándose hacia conceptos como “competencia”, “productos”, “gestión de calidad”, “imagen corporativa”, “marketing”, “finanzas”, “mejores prácticas”, “ingeniería de procesos”, “*stakeholders*” y otros. Parte de ese cambio es impulsado desde el entorno y “conforma el mantra de las actuales reformas universitarias” (Münch, 2011, p. 94). Como resultado, el lenguaje académico referido a los ideales humanistas que caracterizaba a la universidad ha sido relegado a un segundo plano (Szekeres, 2011, p. 683).

IV. La burocratización universitaria en Chile

a) Fuente y variables

La fuente utilizada en este estudio fue el Anuario del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Si bien su publicación trasciende los años 1993 y 2016, se definió ese inicio ya que, desde esa fecha, contiene series para todas las instituciones. Luego de 2016 dejó de incluir a los funcionarios administrativos.

Respecto del personal académico (PA) se usó el indicador Jornada Completa Equivalente (JCE), distinguiendo entre Doctor (Dr.) y Magister (Mg.)¹³. El personal no académico (PNA) se agrupó en tres categorías: con título profesional (PCTP), sin título profesional (PSTP) y de servicio (PS). Los indicadores de matrícula son Matrícula Total de Pregrado (MTP) y Matrícula Total (MTT). Los datos financieros corresponden al gasto operacional (GTO), distinguiendo entre gasto

¹³ El análisis del personal académico tiene dos limitaciones. Por una parte, el indicador JCE no refiere a número de personas, sino a jornadas de 44 horas semanales. Esto dificulta la comparación con los funcionarios no académicos. No obstante, es posible asumir que la mayoría de los contratos administrativos son de jornada completa. Por otra, no fue posible aislar al personal clínico. Dado que pocas universidades tienen hospitales, el impacto no tiene un nivel general.

en personal (GTP), en directivos (GTD), en académicos (GTA), en no académicos (GTNA) y en honorarios (GTH)¹⁴.

En los datos se detectaron dos errores: i) en las sumas totales de las tablas y ii) valores que divergen de la serie.

i) Errores en las sumas totales

En los casos referidos a JCE, se deben a aproximaciones aritméticas de sumas parciales; en otros son atribuibles al ingreso manual de datos. Estos últimos se corrigieron a partir de anuarios posteriores que contenían series históricas¹⁵. Cuando ello no fue posible, se sumaron los datos parciales¹⁶. En un caso, en matrícula de pregrado había una diferencia menor con los anuarios posteriores y se optó por la tabla original, ya que no se podía comprobar cuál era el correcto¹⁷.

Errores en los totales se encontraron, con baja frecuencia, en los ingresos y gastos. En su corrección se usó el criterio anterior¹⁸. Un error de mayor frecuencia fue la inconsistencia de un año al otro. Este puede deberse a correcciones realizadas *a posteriori* o a la transcripción en los datos. En este caso se empleó la cifra original del año¹⁹, salvo que se explicitara la corrección. Una universidad informó durante el periodo solo los valores finales. Debido a la relevancia de los montos, en análisis específicos no se integraron²⁰. Lo mismo con

14 El Gasto Operacional en Personal incluye otras variables como viáticos y horas extraordinarias, que no fueron consideradas debido a su fluctuación. Las variables utilizadas comprenden entre el 81% (1993) y el 90,2% (2016) del Gasto Operacional de Personal.

15 UV (PA, 1998), UANT (PA, 2002), UPLA (PA, 2002).

16 UBB (PA, 2006), UAP (PS, 2013).

17 UFSM (MTP, 2009)

18 UACH; UAP (GPNA, 1993).

19 UCH (GTD, 1990-1993; GTA, 1990-1993; GTNA, 1990-1993; GTH, 1990-1993); PUCV (GTO, 2004); PUC (GTP, 2004; GTH, 2004); UATA (GTO, 2008; GTO, 2009; GTO, 2011; GTP, 2008; GTO, 2009; GTP, 2011; GTD, 2008; GTD, 2009; GTD, 2011; GTA, 2008; GTA, 2009; GTA, 2011; GTNA, 2008; GTNA, 2009; GTNA, 2011; GTH, 2008; GTH, 2009; GTH, 2011); UBB (GTO, 2009; GTO, 2010; GTP, 2009; GTP, 2010; GTH, 2009; GTH, 2010); UV(GTO, 1993; GTO, 2015; GTO, 1993; GTA, 1993); USER (GTA, 1993; GTNA, 1993; GTH, 1993); UTA (GTO, 1993; GTP, 1993; GTD, 1993; GTNA, 1993); UTM (GTO, 1993); UCSC (GTO, 1993; GTP, 1993; GTD, 1993; GTA, 1993; GTNA, 1993; GTH, 1993); UACH (GTO, 2011); UMCE (GTO, 2014); UPLA (GTO, 2014; GTP, 2014; GTA, 2014)

20 La UDEC no informa valores detallados.

una institución que no reportó gastos en honorarios²¹, aunque en este caso no afecta análisis específicos. Otras no informaron durante algunos años determinados ítems²².

Los datos financieros fueron actualizados a valores 2016, con el fin de hacerlos comparables²³.

ii) Valores divergentes

A las series se les realizó un análisis de consistencia para detectar valores divergentes por posibles errores de digitación. Cuando fue posible, se corrigieron a partir de anuarios posteriores²⁴. Cuando no lo fue, se usó un criterio de parsimonia: si la variación era mayor a 50% y no se mantenía en el tiempo, se calculó un promedio entre el año precedente y el posterior²⁵, salvo que la variación fuera en 1993 o 2016²⁶. En una oportunidad ésta corresponde a un cambio de categorización²⁷.

iii) Personal no académico y JCE académicas

El personal académico y no académico experimentó un crecimiento sistemático durante el periodo y a ritmos muy similares, lo que explica la relativa constancia de la relación:

21 UCM

22 UCN (GTA, GTNA y GTH 1993-1997), UFSM (GTA, GTNA y GTH, 1993), USER (GTH, 1993), UMAG (GTA, GTNA y GTH, 1993), UMCE (GTA, GTNA y GTH 1996-1999), UCM (GTA y GTNA 1993).

23 Ver <https://calculadoraipc.ine.cl/>

24 UV (1998)

25 PUC (PS, 1995), UFRO (PS, 1998), UANT (PA, PNA, 2002), UPLA (PNA, 2002), UAP (PS, 2005), UMCE (PS, 2010), USACH (PS, 2012), UTA (PCTP, 2013), UFSM (PS, 2015).

La totalidad de estas variaciones se dan en el personal no académico y, en especial, en el de servicio. Por lo mismo, pueden ser atribuibles a dificultades de registro o a cambios en criterios. Esto último se aprecia cuando existen series posteriores que mantienen dichos valores (por ejemplo, UBB, PSTP, 2008-2016; UCSC, PSTP, 2011-2013).

26 UCHILE (PA, 1993), UTEM (PS, 2016).

27 UCM (PA, 2002).

Tabla 2.

Personal académico y no académico, 1993-2016

Personal	N		Proporción Prom. Total		Crecimiento		Relación PNA/JCE	
	1993	2016	1993	2016	1993-2016		1993	2016
JCE académica	11.244	17.624	35,5	37,1	2,0	56,7	1:1,81	1:1,69
No académico	20.398	29.861	64,5	62,9	1,7	46,4		
Total	31.642	47.485						

Fuente: elaboración propia, Anuario del CRUCH.

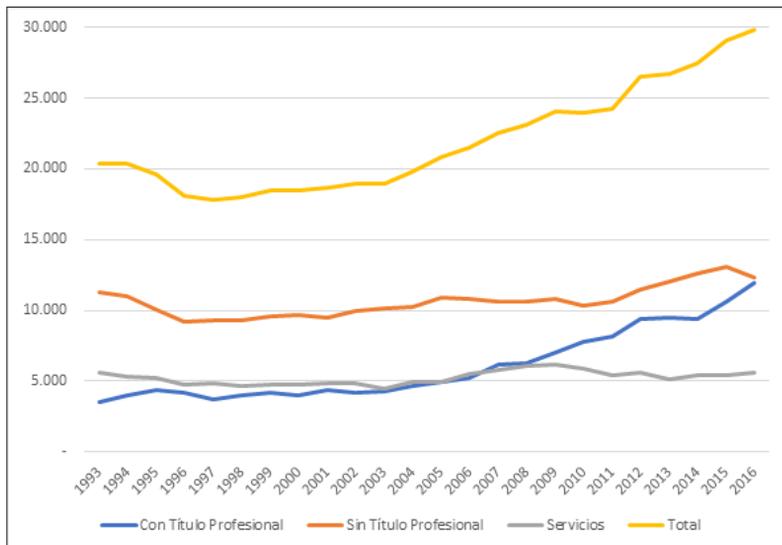
El porcentaje del personal no académico sobre el total de funcionarios bajó de 64,5% (1993) a 62,9% (2016). No obstante, debido a que desde el inicio su volumen era mayor, en números absolutos las contrataciones administrativas se mantuvieron sobre las académicas: en el periodo se incorporaron 6.380 JCE académicas y 9.463 funcionarios.

Esta situación es de interés por el volumen de la expansión y, en especial, porque en los países desarrollados el personal administrativo ha comenzado recientemente a superar al académico, mientras en Chile ha sido una constante desde 1993.

La composición del PNA tiene una evolución similar a otros países (gráfico 1).

Gráfico 1.

Personal no académico, 1993-2016



Fuente: Elaboración propia, Anuario del CRUCH.

Mientras el personal sin título profesional y de servicio creció en 1.035 y 7 personas respectivamente, aquel con título profesional aumentó en 8.421 funcionarios, lo que representa un crecimiento de 240% (5,7% promedio anual).

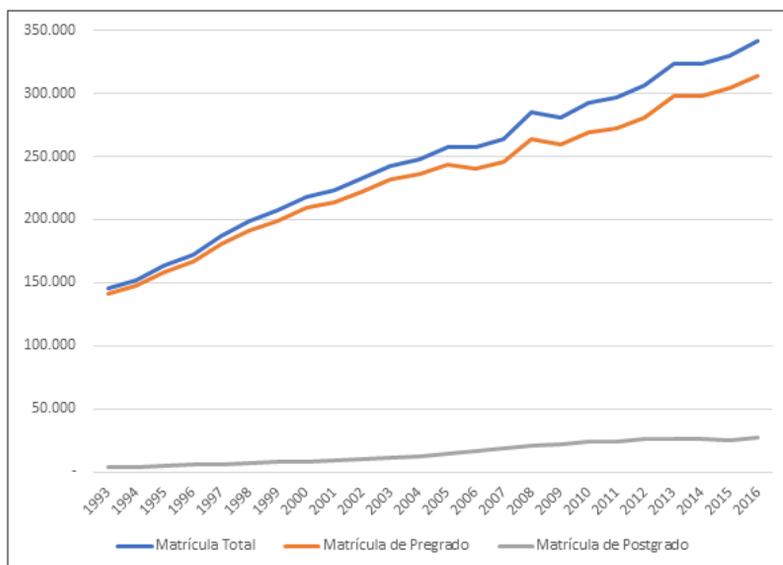
Este porcentaje solo es superado por las JCE con grado de doctor, que llegaron a 353,9% (6,8% promedio anual), es decir 5.500 JCE. En números absolutos, representan 2.921 menos que el personal CTP. Aun adicionando las JCE de magíster (2.650), se mantiene una diferencia de 271 a favor de los funcionarios CTP.

iv) Personal no académico y estudiantes

El sistema de educación superior pasó de cien mil estudiantes, a comienzos de 1980, a más de un millón doscientos mil en la actualidad. Cerca de un tercio de ellos se encuentra en las universidades del Consejo de Rectores:

Gráfico 2.

Matrícula en universidades del CRUCH, 1993-2016



Fuente: Elaboración propia, Anuario del CRUCH.

Dado que el crecimiento promedio de la matrícula total (3,8%) y de pregrado (3,6%) duplica a la de funcionarios (1,7%), la relación entre ambos ha mejorado.

Tabla 3.

Relación de matrícula v/s personal no académico y académico, 1993-2016

Estamentos	1993	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Mtr. Total / PNA	7,12	8,33	11,82	12,38	12,20	11,36	11,43
Mtr. Pregrado / PNA	6,94	8,07	11,37	11,70	11,21	10,49	10,50
Mtr. Total / PNA CTP	41,43	37,21	54,12	52,08	37,54	31,20	28,60
Mtr. Pregrado / PNA CTP	40,34	36,07	52,07	49,20	34,49	28,79	26,28
Mtr. Total / JCE	12,93	16,23	19,63	20,13	21,56	19,80	19,36
Mtr. Pregrado / JCE	12,58	15,73	18,88	19,02	19,80	18,27	17,79
Mtr. Total / JCE Dr.	93,52	88,25	89,55	70,78	61,93	49,98	48,37
Mtr. Pregrado / JCE Dr.	91,06	85,57	86,16	66,87	56,89	46,12	44,44

Fuente: Elaboración propia, Anuario del CRUCH.

Llamativo resulta que el número de estudiantes por funcionario no académico es muy inferior al por JCE académica. La asimetría es mayor al considerar las JCE con doctorado: en 2016 había un

funcionario cada 10,5 estudiantes de pregrado y una JCE con doctorado cada 44,4 estudiantes.

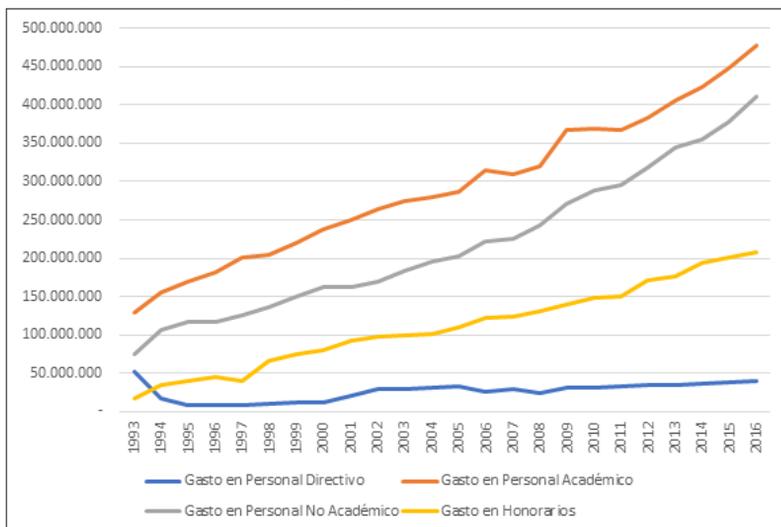
Si se usa el indicador sugerido por Ginsberg (2013, p. 206)²⁸ de número de funcionarios por cada 100 estudiantes, los resultados para 2016 son: 8,8 PNA, 5,2 JCE académicas, 3,5 PCTP y 2,1 JCE con grado de doctor.

v) Personal no académico y gasto

En relación con el gasto operacional total, el gasto en personal ha ido a la baja, representando entre el 69,9% (1993) y 60,3% (2016). Éste se compone de gastos en personal directivo, académico, no académico, honorarios y otros gastos. Las primeras cuatro variables fluctúan entre el 81% (1993) y el 90,2% (2016) del gasto total en personal.

Gráfico 3.

Gasto en personal, 1993-2016 (miles de pesos, moneda de 2016)



Fuente: Elaboración propia, Anuario del CRUCH.

28 Otro indicador utilizable es la “intensidad administrativa”, que refiere al número total de personal productivo dividido por el administrativo (Leslie & Rhoades, 1995, p. 201).

El mayor gasto en personal corresponde al académico y no académico, que han tenido un promedio de crecimiento de 6% y 8%, respectivamente. El gasto en personal directivo tiene fluctuaciones difíciles de determinar y su crecimiento promedio es 3%. Los gastos en honorarios tienen un crecimiento promedio de 13,1%, siendo los que más crecen, llegando a 1.103%. Es probable que esto se deba a la presión presupuestaria del aparato administrativo, que lleva a externalizar de manera masiva la docencia.

Tabla 4

Proporción del gasto en personal académico y no académico, 1993-2016

Gasto	1993	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Gasto Personal Académico	63,4	59,3	59,4	58,6	56,1	54,3	53,8
Gasto PNA	36,6	40,7	40,6	41,4	43,9	45,7	46,2

Fuente: Elaboración propia, Anuario del CRUCH.

Se aprecia, además, un cambio dramático en la relación entre el gasto en personal académico y no académico: si en 1993 el primero representaba un 63,4%, superando por 26.8 puntos al segundo, en 2016 la distancia era solo de 7.6 puntos.

V. Proposiciones

A partir de los resultados anteriores, se formulan cuatro proposiciones teóricas que pueden contribuir a profundizar el estudio de la burocratización en las universidades. En tanto proposiciones, éstas enuncian y exploran cuatro posibles líneas explicativas para futuras investigaciones, y tienen distintos alcances: mientras la primera podría tener capacidad explicativa para Chile, la segunda podría aplicarse a América Latina y las restantes dos podrían tener alcance global.

a) La expansión burocrática como respuesta isomórfica

“La burocratización tiene un importante componente isomórfico coercitivo y mimético”.

Desde la política pública se han impulsado iniciativas que han redundado en procesos de isomorfismo coercitivo: políticas de aseguramiento de la calidad y de financiamiento público.

Las primeras adicionaron progresivamente a la evaluación de la docencia, la investigación y la gestión, aspectos como vinculación con el medio, investigación en docencia, seguimiento de egresados e internacionalización. A ritmo similar, las instituciones crearon reparticiones en cada área (Fernández y Ramos, 2020; Orellana, 2020; Scharager, 2017), ya que para la política pública no bastaba con su resolución en las unidades académicas, como una componente de la docencia e investigación, sino que se debía evidenciar una institucionalización centralizada.

De igual modo, el Estado ha dispuesto recursos para atender esas funciones y otras consideradas estratégicas. Dos elementos son relevantes para comprender su impacto: los ámbitos de aplicación y la lógica de implementación. Respecto de lo primero, el Ministerio de Educación identificó 18 funciones que las universidades deben desarrollar (Sthioul, González, Rifo y Torralbo, 2018, p. 6), y de ellas solo cuatro están directamente relacionadas con enseñanza y dos con investigación, las restantes 12 son administrativas, lo que influye en la adjudicación de recursos concursables. Sirva de ejemplo el Fondo de Desarrollo Institucional 2020: de ocho “áreas estratégicas”, solo tres se vinculaban a la docencia (Subsecretaría de Educación Superior, 2020, p. 6).

La lógica de implementación de los instrumentos también tiene efectos en la expansión administrativa. En general, los recursos dispuestos no corresponden a una asignación basal destinada a financiar lo existente, sino a fondos concursables para la generación de nuevas capacidades organizacionales, lo que provoca que las instituciones adicionen funciones y unidades a su quehacer como consecuencia de su intención de acceder a ellos. Esto se enlaza con la tesis de la dependencia económica, ya que ésta es la principal fuente de financiamiento de proyectos de desarrollo (Gornitzka et al., 1998, pp. 34-35; Leslie & Rhoades, 1995, pp. 192-193). La situación descrita expresa una interesante paradoja: mientras el

Estado promueve la eficiencia, traslada los costos de dicha eficiencia a las instituciones, ya que éstas se ven compelidas a engrosar sus aparatos administrativos para ser más efectivas en la obtención de los fondos públicos que la promueven.

Respecto del isomorfismo mimético, literatura reciente evidencia que se observan patrones organizacionales similares en áreas de aseguramiento de la calidad. En el CRUCH estas unidades tienden a ubicarse bajo del nivel de vicerrectoría y en el sector privado, 10 instituciones les asignan dicho rango (Fernández y Ramos, 2020). Esto no constituye solo una diferencia de jerarquía, sino que tiene consecuencias en la dotación de personal y recursos. Ello contribuye a explicar la proliferación de oficinas de responsabilidad social, desarrollo de carrera, sustentabilidad y otras, de origen no coercitivo. Otro ejemplo son las reparticiones de patentamiento y transferencia tecnológica. Muchas universidades no generan productos patentables o lo hacen en una cantidad que no justifica la dedicación de funcionarios a dicha tarea. Su creación es una respuesta mimética, que busca legitimidad social, situación también descrita para otros países (Ginsberg, 2013, p. 187). Una revisión de las páginas web de 28 de las 30 universidades del CRUCH²⁹ muestra que todas tienen una unidad de egresados, 26 de internacionalización, 25 de patentamiento o similar, y 19 de sustentabilidad. Un comportamiento equivalente tiene el sector privado: de 18 universidades analizadas, todas disponen de una unidad de egresados, 15 de internacionalización, 11 de patentamiento o similar, y 8 de sustentabilidad.

Es posible sostener, entonces, que parte de la burocratización se originaría en procesos isomórficos coercitivos y en el comportamiento mimético de las propias instituciones.

b) La expansión burocrática como respuesta característica de las “modernidades periféricas”

“La burocratización como intento por inducir administrativamente desarrollos académicos”.

29 Se excluyó a dos universidades de reciente fundación: O'Higgins y Aysén.

Una crítica a la teoría de la modernización señala que ésta escinde el concepto de “modernidad” de sus orígenes europeos, estilizándolo y transformándolo en un modelo temporal y espacialmente neutro (Habermas, 1988, pp. 10-11).

Las sociedades no industrializadas adoptaron los supuestos de la modernización como camino a la modernidad. El resultado es lo que la literatura denomina “modernidades periféricas” (Eisenstadt, 2000; Herrera, 2008) y su expresión más característica serían los discursos sobre el desarrollo económico (un esquema de la discusión: Girola, 2008).

Esta pretensión impulsa a intentar inducir procesos sociales, económicos y culturales que no se dan espontáneamente según dichos patrones. La vía predilecta es la administrativa. Ya desde el siglo XIX se instituyó a las burocracias locales como líderes de un proceso que veía con desconfianza la formación de científicos locales y la búsqueda de una democracia más profunda (Chaparro, 2020, p. 38 y ss.; Zamorano Farías, 2008, p. 275). Así, en las “modernidades periféricas” las burocracias no serían una consecuencia de la diferenciación y racionalización de funciones, sino el pretendido motor de las mismas (Chávez, 2011).

Esto también se traslada a organizaciones como la universidad. En ellas las burocracias no actuarían como réplicas de agencias externas, sino que constituirían una “auto intervención” (Chávez, 2011, p. 15). Expresión de esto sería la diferencia en las proporciones de funcionarios no académicos en Chile y el primer mundo, y, como consecuencia, la reducción de los ámbitos decisionales del estamento académico en la periferia (Altbach, 2002, pp. 15-16).

Los países en desarrollo tratarían de emular modelos en auge, representados en las “universidades de clase mundial” o “de investigación”, como vía a la modernidad, intentando inducir administrativamente desarrollos académicos que no logran de manera endógena.

Estos supuestos permiten sostener que los procesos de burocratización serían más agudos en la “periferia” que en los “centros”.

c) La expansión burocrática como expresión de una disputa de poder
 “Las dinámicas y velocidades de la burocratización expresan relaciones de poder”.

La expansión del funcionariado no es una preocupación reciente, pero sí lo es su volumen y velocidad de crecimiento. Hasta hace unas décadas muchos cargos eran desempeñados por académicos, que luego retornaban a sus facultades (Ginsberg, 2013, pp. 17-18). Esto cambió con el surgimiento de nuevas funciones y con el hecho de que personal administrativo comenzara a desarrollar varias de ellas, lo que, a su vez, modificó las relaciones de poder, al punto que alguna literatura considera a los funcionarios como un “*stakeholder*” interno, con incidencia en la definición de misión. De modo que no se trata solo de ocupar ciertos cargos, sino de incidir en la configuración y futuro de la organización. Este hecho abre nuevos espacios de conflicto y de ejercicio del poder entre los estamentos.

A partir de estas consideraciones es posible formular las siguientes hipótesis. Primero, es probable que la burocratización adquiera mayor velocidad una vez traspuesto cierto umbral de personal o cargos, es decir, sobrepasada una determinada proporción del personal o de cargos, su velocidad de reproducción sería mayor, dado el primado de una lógica de gestión burocrática y su mayor incidencia en las decisiones, acelerando la contratación de administrativos. Segundo, es probable que su expansión sea más rápida en universidades menos consolidadas académicamente, es decir, en instituciones en que las más altas certificaciones académicas no se encuentren extendidas. Esto reduciría el primado de la “racionalidad académica” en las decisiones, estableciendo un equilibrio político con la “racionalidad administrativa”. Tercero, es probable que la expansión sea mayor en universidades en que el funcionariado se aproxime a instalar un monopolio de la intermediación entre las autoridades y el entorno, es decir, en la medida en que ocupe puestos

asociados a la reducción de la incertidumbre organizacional, lo que favorecería su expansión, operando como moneda de cambio por la reducción de dicha incertidumbre.

Es posible proponer que, traspuesto un umbral cuantitativo, autonomizado del control académico y situado en cargos estratégicos, el funcionariado puede generar condiciones óptimas para su reproducción.

d) La expansión burocrática como consecuencia de la aplicación acrítica de modas de gestión

“La burocratización expresa consecuencias de la nueva gestión pública”.

La Nueva Gestión Pública (NGP) se difundió desde 1980 como una respuesta neoliberal a las supuestas ineficiencias del sector público. En su base se encuentra la desconfianza en las instituciones estatales, incluidas las universidades, en las que se debía implementar lógicas de gestión empresarial: indicadores de productividad, sistemas de incentivos y castigos, y competencia (Amaral, 2008, p. 543; Muller, 2018, pp. 51-52). Así, la NGP llegó de la mano de dos elementos —desconfianza y métricas— que modificaron formas tradicionales de gobierno y gestión.

La desconfianza se podría reducir —sigue el argumento— reemplazando juicios cualitativos por métricas. Esto ha sido criticado por diversos autores, debido a las limitaciones de esta modalidad de gestión en organizaciones que no producen un solo tipo de bien o que, por ser sin fines de lucro, consideran productos no cuantificables como parte central de su cometido (Mintzberg, 1996).

En las universidades también son válidas las objeciones a este modelo, ya que en su gran mayoría son sin fines de lucro y existen dificultades para determinar el número y valor de los bienes que produce.

Respecto de lo primero, las organizaciones sin fines de lucro tendrían una orientación al gasto y no hacia los excedentes. Esto

se acentuaría en las universidades, ya que su principal medio de legitimación es el prestigio, que requiere de académicos destacados, investigación científica y otros. Dado que el prestigio tiene límites difícilmente reconocibles, necesita de constantes inversiones (Frank, 2001; McClure & Titus, 2018, p. 10; Winston, 2000). Es probable entonces que la burocratización sea más aguda en el sector sin fines de lucro, lo que explicaría lo detectado en el caso norteamericano, en relación a que este fenómeno afecta también al sector universitario privado (Ginsberg, 2013, pp. 24, 30).

Respecto de lo segundo, un problema para aplicar la NGP son los “productos” del trabajo universitario. Dado que no se les puede definir una función de producción ni su evaluación es reducible a un criterio único (lucro) existen dificultades para medir resultados (Bassett, 1983, p. 143). Piénsese en el valor de un conocimiento en la esfera científica, en los aprendizajes estudiantiles o en el impacto de los egresados en la sociedad (Fernández y Stock, 2007). Es probable que esto derive en un creciente refinamiento de métricas para intentar aprehender los “productos” universitarios y a privilegiar la evaluación de procesos. En ambos casos, se requerirá cada vez más personal para idear reglas de funcionamiento y aplicar evaluaciones, generando una espiral de complejidad burocrática.

A partir de ello es posible sostener que, producto de la aplicación acrítica de la nueva gestión pública, el sector sin fines de lucro se ha tendido a burocratizar más que otros y, al interior de él, las universidades representarían una expresión más aguda, por los bienes que producen.

VI. Conclusiones

La burocratización de las universidades del CRUCH ha sido creciente y se alinea con tendencias globales, como el aumento de los funcionarios con título profesional.

Una característica del caso chileno es que los funcionarios han sido, durante todo el periodo, significativamente más que las JCE académicas. En los ejemplos internacionales los porcentajes se sitúan

recién en torno al cincuenta por ciento. Esto refuerza la hipótesis de que una mayor burocratización podría ser un rasgo característico de las modernidades periféricas.

Aun cuando el crecimiento del personal no académico ha sido más bajo que el del académico, ambos grupos han mantenido proporciones casi constantes. Gracias a la expansión de la matrícula la relación con el número de alumnos ha mejorado, pero los administrativos siguen siendo más cada 100 estudiantes que las JCE académicas, y aquellos con título profesional más que quienes tienen doctorado.

Un cambio radical ha tenido el gasto en personal. A comienzos del periodo ambos grupos estaban separados por casi 27 puntos a favor de los académicos; hoy lo están solo por 7,6. Además de la expansión del personal administrativo, esto puede relacionarse con el cambio en su composición, cuyo principal crecimiento corresponde a funcionarios con título profesional y, por tanto, sus remuneraciones igualan o superan las de los profesores. Es probable que esta presión presupuestaria explique parte del aumento del gasto en personal a honorarios que dicta docencia.

A pesar de las reformas neoliberales y del discurso de la NGP, la burocracia y sus costos van en aumento. Al parecer, la eventual reducción de los gastos administrativos en el Estado tendría lugar gracias a que estos son distribuidos en las organizaciones.

Este fenómeno no ha pasado desapercibido. La iniciativa “La Universidad que queremos”, busca “formas de cambiar los actuales niveles de mercado y de burocracia que se han apoderado de las universidades en Chile”. Interesante es que los conceptos “mercado” y “burocracia” aparecen juntos, al contrario de lo que suele pensarse (<https://manifiesto-universidades.site123.me>).

La literatura chilena sobre gestión universitaria ha privilegiado aspectos cualitativos del gobierno, liderazgo, planificación, toma de decisiones y similares, prestando nula atención a este fenómeno, que está a la base de cualquier gestión posible (Ganga-Contreras,

Rodríguez-Ponce, Navarrete y Pedraja-Rejas, 2018; Huerta-Riveros, Gaete-Feres y Pedraja-Rejas, 2020; Pedraja-Rejas, Rodríguez-Ponce, Espinoza-Marchant y Muñoz-Fritis, 2021; Rodríguez-Ponce y Pedraja-Rejas, 2009). Decidor es también que, a pesar del esfuerzo por reducir el quehacer académico a métricas, no se haya definido una proporción adecuada de funcionarios no académicos. O que este indicador no haya sido incorporado en rankings, como sugiere Ginsberg (2013, p. 209).

Tanto o más relevante que ello es que el Sistema de Información de Educación Superior (SIES) no recopile datos sobre personal administrativo. Tampoco son una consideración significativa en los procesos de acreditación. Más complejo es que el Anuario del CRUCH, la única fuente con esta información, desde 2017 ya no los consigna.

En otras palabras, ni siquiera estamos ante un cambio en las categorías de clasificación del personal administrativo para reducir la carga negativa del concepto burocracia, sino ante su invisibilización.

Investigaciones futuras deberán ahondar este estudio, incorporando una visión cualitativa de aspectos como la convivencia entre la cultura académica y la administrativa, los cambios en las dinámicas de poder y el impacto en el concepto de universidad. Lo mismo su alcance en las instituciones privadas no pertenecientes al CRUCH que, según lo sucedido en otros países, podría ser al menos igual.

La dinámica descrita ha llevado a que las universidades chilenas, además de estar experimentando una creciente y costosa burocratización, estén potenciando un desequilibrio histórico entre funcionarios no académicos y académicos. Mientras en otros países este proceso tiene lugar en instituciones con plantas académicas consolidadas, en Chile los profesores con las más altas certificaciones siempre han sido minoría frente a sus pares y ahora comienzan también a serlo ante los funcionarios con título profesional. Este hecho podría transformarse en un elemento relevante en la segmentación del sistema, en la medida en que aquellas instituciones con plantas

académicas no consolidadas y con procesos de burocratización en curso, dispondrán de menos recursos para desarrollos en docencia e investigación.

De continuar esta dinámica, lo que podría estar en juego en algunas universidades no es solo la expansión del personal no académico, de sus costos y de su espacio de incidencia, sino algo más profundo: la simplificación administrativa de la complejidad del pensamiento y quehacer universitario.

v) Referencias

- Aarrevaara, T. & Dobson, I. (2013). Movers and Shakers: Do Academics control their own Work? In U. Teichler & E. Höhle, *The Work Situation of the Academic Profession in Europa: Findings of a Survey in Twelve Countries* (pp. 159-181). Springer.
- Adler, C. & Lalonde, C. (2019). An Incomplete Trajectory Towards Post-Bureaucracy: The Case of Québec Universities. *International Journal of Business and Public Administration*, 16(1), 74-97.
- Altbach, P. G. (Ed.). (2002). *The Decline of The Guru. The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries*. Boston College CIHE - Palgrave Publishers.
- Amaral, A. (2008). The emergence of neo-liberalism and the alteration of evaluation systems' objectives. In J. Audy & M. Costa, *Inovação e Qualidade na Universidade* (pp. 529-554). EDIPUCRS.
- Balachevsky, E. & Quinteiro, M. (2002). The Changing Academic Workplace in Brazil. In P. G. Altbach, *The Decline of The Guru. The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries* (pp. 77-110). Boston College CIHE - Palgrave Publishers.
- Baltaru, R.-D. (2019). Universities' pursuit of inclusion and its effects on professional staff: The case of the United Kingdom. *Higher Education*, 77(4), 641-656. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0293-7>
- Banta, T. W. (2010). Impact of Addressing Accountability Demands in the United States. *Quality in Higher Education*, 16(2), 181-183. DOI: <https://doi.org/10.1080/13538322.2010.485742>
- Bassett, W. B. (1983). Cost Control in Higher Education. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 35(2), 135-145. DOI: <https://doi.org/10.2307/3700896>

- Beerkens, M. (2018). Evidence-based policy and higher education quality assurance: Progress, pitfalls and promise. *European Journal of Higher Education*, 8(3), 272-287. DOI: <https://doi.org/10.1080/21568235.2018.1475248>
- Bergmann, B. R. (1991). Bloated Administration, Blighted Campuses. *Academe*, 77(6), 12-16.
- Bernasconi, A. (2008). Is There a Latin American Model of University? *Comparative Education Review*, 52(1), 27-52.
- Bernasconi, A., Berríos Cortés, P., Guzmán, P., Véliz, D. y Celis, S. (2021). La profesión académica en Chile: Perspectivas desde una encuesta internacional. *Calidad en la Educación*, 54, 46-72. DOI: <https://doi.org/10.31619/caledu.n54.923>
- Berríos, P. y Noël, M. (2020, enero 10). *¿Quiénes y cómo son los académicos y académicas de Chile? Primeros resultados de una encuesta nacional de la Profesión Académica*. Summit Internacional de Educación, Santiago.
- Blau, P. (1994). *The Organisation of Academic Work* (2a edición). Transaction Publishers.
- Blümel, A. (2016). *Von der Hochschulverwaltung zum Hochschulmanagement: Wandel der Hochschulorganisation am Beispiel der Verwaltungsleitung*. Springer Fachmedien Wiesbaden. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-10621-8>
- Blümel, A., Kloke, K., Krücken, G. & Netz, N. (2010). Restrukturierung statt Expansion. Entwicklungen im Bereich des nichtwissenschaftlichen Personals an deutschen Hochschulen. *Die Hochschule*, 19(2), 154-171.
- Brockhoff, L., Huisman, J. & Laufer, M. (2015). *Quality in Higher Education: A literature review* (p. 50). Ghent University - CHEGG.
- Buendía, A. (2012). Evaluación y acreditación de programas en México. Más allá de los juegos discursivos. *Diálogos sobre Educación*, 3(6), 1-19.
- Bula, G. y González, S. (2020). *Quantas o de los burócratas alegres. Los efectos de las cuantificaciones y las mediciones en educación superior*. Ediciones Unisalle.
- Chaparro, A. (2020). *Modernidades Periféricas. Archivos para la historia conceptual de América Latina*. Herder Editorial.
- Chávez, M. (2011). *Disyuntivas universitarias: La Universidad entre la Ciencia y la Formación*. VI Congreso Chileno de Sociología, Valparaíso.
- Collinson, J. A. (2007). 'Get yourself some nice, neat, matching box files!' Research administrators and occupational identity work.

Studies in Higher Education, 32(3), 295-309. DOI: <https://doi.org/10.1080/03075070701346832>

- Eisenstadt, S. N. (2000). Multiple Modernities. *Daedalus*, 129(1), 1-29.
- Fernández, E. y Ramos, C. (2020). Acreditación y desarrollo de capacidades organizacionales en las universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, 53, 219-251.
- Fernández, E. y Stock, M. (2007). Los límites de la gestión. Consideraciones sociológicas sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania. *Universum*, 2(22), 112-128.
- Flander, A., Klemenčič, M. & Kočar, S. (2020). *Academic profession in knowledge societies (APIKS) and the conditions of academic work in Slovenia*. (p. 165). CMEPIUS.
- Frank, R. (2001). Higher Education: The Ultimate Winner-Take-All-Market? In M. Devlin & J. W. Meyerson (Eds.), *Forum futures: Exploring the future of higher education, 2000 papers* (1st ed., pp. 11-13). Jossey-Bass.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman.
- Gander, M. (2018). Professional staff in universities: Career needs, values, attitudes and behaviours. *Australian Journal of Career Development*, 27(3), 160-171. DOI: <https://doi.org/10.1177/1038416218775746>
- Ganga-Contreras, F., Rodríguez-Ponce, E., Navarrete, E. y Pedraja-Rejas, L. (2018). Relevancia del liderazgo en el gobierno de las universidades iberoamericanas. *Interciencia*, 43(3), 160-167.
- Ginsberg, B. (2013). *The Fall of the Faculty. The rise of the all-administrative University and why it matters*. Oxford University Press.
- Girola, L. (2008). Del desarrollo y la modernización a la modernidad. De la postmodernidad a la globalización. *Sociológica*, 23(67), 13-32.
- Goodman, P. (1962). *The Community of Scholars*. Random House.
- Gordon, G. & Whitchurch, C. (2007). Managing Human Resources in Higher Education: The Implications of a Diversifying Workforce. *Higher Education Management and Policy*, 19(2), 135-155.
- Gornitzka, Å., Kyvik, S. & Larsen, I. M. (1998). The Burocratisation of Universities. *Minerva*, 36(1), 21-47. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1004382403543>
- Gornitzka, Å., & Larsen, I. M. (2004). Towards Professionalisation? Restructuring of Administrative Work Force in Universities. *Higher Education*, 47(4), 455-471.

- Graham, C. (2009). Investing in early career general staff. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 31(2), 175-183. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600800902825868>
- Gumport, P. J. & Pusser, B. (1995). A Case of Bureaucratic Accretion: Context and Consequences. *The Journal of Higher Education*, 66(5), 493. DOI: <https://doi.org/10.2307/2943934>
- Habermas, J. (1988). *Der philosophische Diskurs der Moderne*. Suhrkamp.
- Hedrick, D. W., Wassell, C. S. & Henson, S. E. (2009). Administrative costs in higher education: How fast are they really growing? *Education Economics*, 17(1), 123-137. DOI: <https://doi.org/10.1080/09645290701523184>
- Herrera, B. (2008). Modernidad periférica y metropolitana: El papel del mundo hispanoamericano. *Bulletin hispanique*, 110-1, 7-23. DOI: <https://doi.org/10.4000/bulletinhispanique.418>
- Höhle, E. & Teichler, U. (2013). The Teaching Function of the Academic Profession. In U. Teichler & E. Höhle, *The Work Situation of the Academic Profession in Europa: Findings of a Survey in Twelve Countries* (pp. 79-108). Springer.
- Huerta-Riveros, P., Gaete-Feres, H. y Pedraja-Rejas, L. (2020). Implementación de un modelo de planificación móvil en una universidad pública chilena. Caso de la Universidad del Biobío. *Formación Universitaria*, 13(2), 127-142. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062020000200127>
- Kehm, B., Merkator, N. & Schneijderberg, C. (2010). Hochschulprofessionelle?! Die unbekanntenen Wesen. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 5(4), 23-39. DOI: <https://doi.org/10.3217/ZFHE-5-04/03>
- Klumpp, M. & Teichler, U. (2008). Experten für das Hochschulsystem: Hochschulprofessionen zwischen Wissenschaft und Administration. In B. Kehm, E. Mayer, & U. Teichler, *Hochschulen in neuer Verantwortung. Strategisch, überlastet, divers?* (pp. 169-171). Lemmens.
- Krücken, G. & Meier, F. (2006). Turning University into an Organizational Actor. In G. S. Drori, J. W. Meyer & H. Hwang, *Globalization and Organization* (pp. 241-257). Oxford University Press.
- Lee, M. (2002). The Academic Profession in Malaysia and Singapore: Between Bureaucratic and Corporate Control. In P. G. Altbach, *The Decline of The Guru. The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries* (pp. 141-172). Boston College CIHE - Palgrave Publishers.
- Leiber, T. (2016). *Impact Evaluation of Quality Assurance in Higher Education. A Manual* (p. 41). IMPALA.

- Lemaitre, M. J. (2005). *Aseguramiento de la calidad en Chile: Impacto y proyecciones*. 55-69.
- Lemaitre, M. J., Maturana, M., Zenteno, E. y Alvarado, A. (2012). Cambios en la gestión institucional en universidades, a partir de la implementación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad: La experiencia chilena. *Calidad en la Educación*, 36, 21-52.
- Leslie, L. L. & Rhoades, G. (1995). Rising Administrative Costs: Seeking Explanations. *The Journal of Higher Education*, 66(2), 187-212. DOI: <https://doi.org/10.1080/00221546.1995.11774772>
- Liuhanen, A.-M. (2008). *How are University Evaluations Used. The perspective of two Finnish Universities* [Tesis de Doctorado]. University of Tampere.
- Macfarlane, B. (2010). The Morphing of Academic Practice: Unbundling and the Rise of the Paraacademic. *Higher Education Quarterly*, 65(1), 59-73.
- Martínez, J., Tobón, S. y Romero, A. (2017). Problemáticas relacionadas con la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina. *Innovación Educativa*, 17(73), 79-96.
- McClure, K. R. & Titus, M. A. (2018b). Spending Up the Ranks? The Relationship Between Striving for Prestige and Administrative Expenditures at U.S. Public Research Universities. *The Journal of Higher Education*, 89(6), 961-987. DOI: <https://doi.org/10.1080/00221546.2018.1449079>
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, 74(3), 75-83.
- Muller, J. (2018). *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press - Princeton & Oxford.
- Münch, R. (2011). *Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform*. Suhrkamp.
- Myklebust, P. (2017, October 3). Nearly one in two University staff are administrative. *University World News*. Retrieved from: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20171003095314507>
- Neave, G. (1998). The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: Historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa.
- Newton, J. (2010). A Tale of Two 'Qualitys': Reflections on the Quality Revolution in Higher Education. *Quality in Higher Education*, 16(1), 51-53. DOI: <https://doi.org/10.1080/13538321003679499>

- Orellana, N. (2020). *Mercados en disputa: Respuestas organizacionales de las universidades chilenas a la agenda de empleabilidad* [Tesis de Doctorado]. Universidad Diego Portales - Universidad de Leiden.
- Panova, A., Yudkevich, M., Litvinova, L. & Alipova, O. (2019). In *Russian Academic Profession in the Knowledge Society. The main results of the survey of faculty in 2017-2018* (p. 44). Center for Institutional Studies - National Research University.
- Parada, J. (2006). Educación Superior: Situación del personal académico y de gestión. *Calidad en la Educación*, 24, 149-155.
- Park, E. (2013). From Academic Self-Governance to Executive University Management: Institutional Governance in the Eyes of Academics in Europe. In U. Teichler & E. Höhle, *The Work Situation of the Academic Profession in Europa: Findings of a Survey in Twelve Countries* (pp. 183-203). Springer.
- Pechar, H. (2003). In search of a new Profession. Transformation of Academic Management in Austrian Universities. In A. Amaral, L. Meek & I. Larsen, *The Higher Education Managerial Revolution?* (pp. 109-129). Springer-Science+Business Media, B.V.
- Pedraja-Rejas, L., Rodríguez-Ponce, E., Espinoza-Marchant, C. y Muñoz-Fritis, C. (2021). Liderazgo y cultura en carreras de ingeniería: Estudio de una universidad chilena. *Revista Formación Universitaria*, 14(1), 67-80. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062021000100067>
- Rhoades, G. & Sporn, B. (2002). New models of management and shifting modes and costs of production: Europe and the United States. *Tertiary Education and Management*, 8(1), 3-28. DOI: <https://doi.org/10.1080/13583883.2002.9967066>
- Rivera, F., Astudillo, P. y Fernández, E. (2009). Información y toma de decisiones: Oficinas de análisis institucional en universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, 30, 162. DOI: <https://doi.org/10.31619/caledu.n30.176>
- Rodríguez-Ponce, E. y Pedraja-Rejas, L. (2009). Dirección estratégica de universidades: Un estudio empírico en instituciones de Iberoamérica. *INCI*, 34(6), 413-418.
- Ryttberg, M. & Geschwind, L. (2019). Professional support staff in higher education: Networks and associations as sense givers. *Higher Education*, 78(6), 1059-1074. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00388-2>
- Scharager, J. (2010). Impacto de las políticas de aseguramiento de la calidad en programas de educación superior: Un estudio exploratorio. *Calidad en la Educación*, 32, 16-42.

- Scharager, J. (2017). *Nuevos actores en un viejo escenario. La profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015* [Tesis de Doctorado]. Universidad Diego Portales - Universidad de Leiden.
- Scharager, J. y Rodríguez, P. (2019). Identidad Profesional de los administradores de la calidad en universidades chilenas: Entre la invisibilización y la burocratización. *Calidad en la Educación*, 50, 254. DOI: <https://doi.org/10.31619/caledu.n50.538>
- Schneijderberg, C. (2015). Work Jurisdiction of New Higher Education Professionals. In U. Teichler & W. K. Cummings (Eds.), *Forming, Recruiting and Managing the Academic Profession* (pp. 113-144). Springer International Publishing. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-16080-1_7
- Schneijderberg, C. (2017). Higher Education Professionals: A Growing Profession. In J. C. Shin & P. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1-6). Springer Netherlands. DOI: https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_303-1
- Schneijderberg, C. & Merkator, N. (2013). The New Higher Education Professionals. In B. Kehm & U. Teichler, *The Academic Profession in Europe: New Tasks and New Challenges* (pp. 53-92). Springer.
- Schneijderberg & Götze, N. (2020). *Organisierte, metrifizierte und exzellente Wissenschaftler*innen. Veränderungen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen an Fachhochschulen von 1992 über 2007 bis 2018* (Nº 13; Incher Working Paper, p. 133). Incher-Kassel, Universität Kassel.
- Sthioul, A., González, R., Rifo, M. y Torralbo, F. (2018). *¿Un cuarto estamento universitario? Percepción de grupos directivos y académicos de las universidades estatales sobre este nuevo equipo de profesionales en la gestión universitaria* (Nº 39; Serie Evidencias, p. 22). Ministerio de Educación.
- Stroup, H. (1966). *Bureaucracy in Higher Education*. The Free Press.
- Subsecretaría de Educación Superior. (2020). *Bases sobre Concurso de Propuestas de Proyectos de Áreas Estratégicas*. MINEDUC.
- Szekeres, J. (2011). Professional staff carve out a new space. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 33(6), 679-691. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360080X.2011.621193>
- Venables, J. P. y Van Gastel, J. (2014). Radiografía de los modelos de acreditación: Organización, procesos y prácticas. El caso de las Universidades Austral de Chile, de la Frontera y de Los Lagos. *Calidad en la Educación*, 41, 51-81.

- Whitchurch, C. (2006). Who they think they are? The changing identities of professional administrators in UK higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(2), 159-171.
- Whitchurch, C. (2015). The Rise of Third Space Professionals: Paradoxes and Dilemmas. In U. Teichler & W. Cummings, *Forming, Recruiting and Managing the Academic Profession* (Vol. 14, pp. 79-99). Springer.
- Winston, G. (2000). *The Positional Arms Race in Higher Education* (Nº 54; WPEHE Discussion Paper, p. 20). Williams College.
- Zamorano Farías, R. (2008). Modernidad, sociedad y constitucionalismo en América Latina. *Cuestiones Constitucionales*, 1(19), 237-282. DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2008.19.5851>
- Zapata, G. y Tejeda, I. (2009). Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior. Consideraciones y proposiciones. *Calidad en la Educación*, 31, 192-209. DOI: <https://doi.org/10.31619/caledu.n31.168>
- Zemsky, R. & Massy, W. (1990). Cost Containment. Committing to a New Economic Reality. *The Magazin of Higher Learning*, 22(6), 16-22.

Recibido: 18/04/2022

Aceptado: 04/08/2022