

De la burocracia universitaria a la burocracia de la educación

39

Uno de los temas recurrentes en las discusiones entre docentes universitarios, gira en torno a la burocracia en la que está sumido el sistema universitario, y es que al parecer el modelo organizativo público ha pretendido ser transportado, sin beneficio de inventario, a la administración universitaria, especialmente la pública. Esto pasa en el Ecuador, pero no es el último caso, México ha desarrollado algunos trabajos investigativos sobre este tema y se han presentado preocupaciones, también, en las universidades chilenas.

Y es que al parecer las conductas a las que se referiría Max Weber, en su desarrollo de la organización burocrática, en el que las jerarquías, el ordenamiento administrativo y la obediencia marcan el comportamiento de las organizaciones, está interfiriendo de alguna manera en el proceso académico, provocando no solo la conformación burocrática de la universidad, sino la burocratización de la educación.

Partiendo de los postulados de Max Weber (1977), la burocracia

De la burocracia universitaria a la burocracia de la educación

se plantea como un modelo de ordenamiento organizativo en el que priman: “precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales” (pág. 47), que les permiten a las organizaciones alcanzar un nivel de eficiencia y eficacia, dentro de un modelo individual de competencia, contraria al deber ser de la generación y transferencia de conocimientos colectivos que supone el trabajo académico.

El modelo burocrático, adoptado por el aparato gubernamental, ha sido traspasado a la administración universitaria, en la que se replica la existencia de jerarquías para un manejo administrativo concentrado, la determinación de perfiles, funciones y límites de los operadores administrativos y docentes, así como niveles de control de la acción, que deben ser registrados y sometidos periódicamente a evaluaciones. La teoría weberiana, seguida, además, por otros teóricos de la producción industrial, como Taylor

(1987) y Fayol (1987), se ha impuesto, incluso a sabiendas de la existencia de críticas ante su incapacidad de satisfacer las demandas sociales, por su rigidez y exceso de papeleo generados por la visión controladora que mantiene. Autores como Olsen (2005), Merton (1965), Chiavenato (2007), Torres (2014) plantean la necesidad de sustituirlo por administraciones más abiertas, que consideren el comportamiento humano lo que brindaría agilidad y mejoraría la satisfacción en el servicio.

Otros autores consideran la importancia de combinar los dos modelos atendiendo a las ventajas organizativas que podría generar la burocracia, pero incorporando las capacidades de innovación que presentan quienes hablan desde la perspectiva del comportamiento humano. (Zamudio y Arellano, 2011; Petrella, 2007).

A pesar de estos aportes, el modelo weberiano se ha impuesto por sobre la posibilidad de construir un sistema de gestión moderno, que articule los necesarios procesos y

=====

Expreso móvil

controles, con la flexibilidad que demanda una visión sistémica, interactuante, dialogante, en un mundo fluido, en permanente cambio, que asume la complejidad como premisa (Nieto, 2020), (Velásquez, 2007; (Cathalifaud, 2008).

Esta imposición, sin beneficio de inventario, no ha tomado en cuenta la complejidad de la universidad, sobre todo la pública y sus procesos de construcción histórica, pero tampoco ha sabido interpretar adecuadamente su razón de ser, su misión y objetivos principalmente. La necesidad e interés de controlarla hizo que, en Ecuador, que es el caso de análisis, pero no el único, fuera sometida a regulaciones estatales que conformaron toda una estructura para el efecto.

Al parecer la contradicción está entre lo esencial del sentimiento de independencia intelectual y cito a Ber-

trand Russell (2004) “para el adecuado cumplimiento de las funciones del maestro, puesto que su tarea es inculcar todo lo que pueda de conocimiento y razonabilidad en el proceso de formar la opinión pública” pasar a convertirse en “un funcionario obligado a cumplir con los mandatos de hombres que no tienen su instrucción, que no poseen experiencia alguna en tratar con los jóvenes”, con el riesgo de ser sometidos a una “esclavitud intelectual”. En este

camino se trastoca una de las esencias de la docencia que es la posibilidad de inculcar en los estudiantes una actitud que les permitirá desempeñarse integralmente en una sociedad, con conciencia de su realidad y del mundo que le rodea, con capacidad de crítica para ejercer su profesión para la transformación positiva de la sociedad.

La supremacía de los modelos administrativos sobre la razón de ser

La supremacía de los modelos administrativos sobre la razón de ser de las entidades educativas, específicamente de educación superior provoca rigidez frente a las necesarias flexibilidades que demanda el quehacer académico

de las entidades educativas, específicamente de educación superior, provoca rigidez frente a las necesarias flexibilidades que demanda el quehacer académico, además de limitar cada vez más la posibilidad de participación real de los distintos estamentos en las decisiones institucionales, aunque formalmente, se establezcan mecanismos de cogobierno, que siempre estarán bajo el estricto cumplimiento de las normativas impuestas por agentes externos, que en su mayoría desconocen las realidades de la educación superior y responden a visiones particulares de gobiernos, encubiertos en políticas de Estado.

Las críticas, los análisis y las reflexiones que deben ser el común denominados para armar modelos universitarios se ven restringidos y se convierten en tensiones que afectan a las actividades sustantivas de las universidades. En este escenario, los académicos ven cada vez menos posibilidades de construir participativamente y se encuentran orillados a convertirse en piezas del engranaje en el que la administración burocrática toma

poder. Las discusiones ya no giran en torno a las esencias de la formación universitaria, sino al cumplimiento de procesos y estándares.

El modelo impuesto y el poder ejercido por él obligan a moldear las interacciones entre los miembros de la organización, imponiendo criterios a las actividades académicas, aplicando mecanismos estandarizados a realidades diversas, estableciendo procedimientos engorrosos, rutinarios y rígidos que afectan el ritmo de producción y transmisión del conocimiento. Un modelo en el que el cumplimiento de los procesos tiene mayor valoración que alcanzar los resultados propios de las actividades sustantivas que deben ser asumidas por los centros de formación, fomentan una cultura burocrática que no promueve el empoderamiento, la apropiación, la construcción de sentidos de identidad y compromisos.

Una de las características de las entidades burocráticas es su administración jerárquica, la subdivisión en unidades, los roles y las funcio-



nes para el cumplimiento de tareas. Los mecanismos de control que se ejercen en todos los niveles determinan el tamaño y complejidad de las mismas. A su vez, marcan tiempos y plazos, la lentitud, la rutina y la inercia son el resultado absolutamente contrapuesto al ritmo dinámico y transformador que supone la academia al estar a la vanguardia del conocimiento y la tecnología, lo que afecta la calidad académica.

Todo lo descrito aquí grafica la concepción del sistema de educación superior que centraliza el manejo de las universidades y estandariza los procesos, sin considerar las particularidades de los centros de formación universitaria, ejerce excesivo control sobre las universidades y no discrimina las realidades especialmente de las universidades públicas que por su composición social y su tamaño son muy complejas. Para cumplir con sus directrices las universidades públicas se ven obligadas a adoptar los mismos esquemas y limitar sus posibilidades de crear modelos más favorables a su razón de ser.

Es particularmente grave que el esquema burocrático-administrativo se imponga a las necesidades de las actividades sustantivas y las restrinja por efecto de sus propios límites. La competencia por la categorización que tiene relación directa con la asignación del presupuesto del Estado y las restricciones impuestas por las normativas de servicio público, contrataciones y contraloría, se convierten en un permanente círculo vicioso que obliga a todos los estamentos a responder a las necesidades de completar un papeleo sin fin que inmoviliza y desvía la atención de las funciones primordiales de las facultades.

Los permanentes recortes presupuestarios, aduciendo la crisis fiscal, impiden el normal desarrollo de las actividades universitarias: Las restricciones para contar con una planta administrativa, suficiente y capacitada, que cubra las necesidades de las facultades para cumplir sus procesos son una traba para la eficiencia en la atención a los estudiantes y docentes, dando una sensación de lentitud e ineficiencia, que genera críticas

sobre la calidad de nuestros centros educativos.

Ante los requerimientos de cumplir los estándares, mucha de la carga de procesamiento de información y elaboración de informes recae sobre los propios académicos, desviándoles de sus funciones sustanciales que son la docencia, la investigación y la vinculación con la sociedad.

Los instructivos emitidos por las entidades estatales que amplía el número de estudiantes por aula e incrementa el número de horas clase para los docentes, a lo que se suma el reporte de evidencias que deben ser entregadas como mecanismos de control, disminuye las posibilidades de los académicos de actualizarse, promover y ejecutar investigaciones y propuestas, mientras, por otro lado, se les exige la producción científica para poder ser promovidos. Anoto, aquí, la crítica a la burocracia y la supremacía de los estándares de las conocidas como ciencias duras frente a las ciencias sociales, su ámbito y la naturaleza de sus producciones.

Con estas sobrecargas se restringen las opciones de inversión de tiempo para generar propuestas académicas, como creación de nuevas carreras, maestrías y doctorados, que transitan un tortuoso camino de aprobaciones internas y externas para cumplir con todos los requisitos que la burocracia demanda. Los docentes que promueven estos procesos se ven sumidos en el papeleo que burocratiza la educación.

El asumir a la universidad como una entidad pública, sin reconocer sus particularidades, obliga al cumplimiento de los procesos de contratación pública y auditorías por parte de la Contraloría General del Estado. Los trámites de adquisiciones, contrataciones e inversiones (incluye movilidad docente, asistencia y programación de congresos entre otros) son muy engorrosos y no responden a las necesidades y tiempos que demanda la renovación de laboratorios, tecnología e insumos y la dotación de infraestructura necesaria para el adecuado funcionamiento de la universidad. Muchos de los procesos son asumidos por



docentes otra vez obligados a papeleos y trámites. Las auditorías por parte de personal que no conoce la academia somete a las personas responsables de gastos a controles inaplicables, generando incertidumbre y temor en el momento de realizar compras e inversiones. Para blindarse de cualquier riesgo se realizan procesos sobrecargados de trámites que no se compadecen con los ritmos que impone el trabajo de formación.

Asumir las disposiciones y excesivos controles de las entidades del

Estado que no conocen la realidad de la educación superior, obliga a las universidades a adoptar mecanismos que responden a los controles externos, pero no a sus necesidades internas y, para ello, replican el modelo en su interior, dejando como saldo la burocratización de la educación.

Frente a ello, es urgente que la universidad se piense y sea capaz de entenderse desde otras perspectivas y establezca las estrategias para crearse como centro de formación y no burocratizar la educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cathalifaud, A. (2008). La Organización desde la teoría de los sistemas sociopolíticos. *Cinta moebio*, 90 a 108.
- Chiavenato, I. (2007). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Fayol, H. (1987). *Administración Industrial y General*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Merton, R. (1965). Estructura burocrática y personalidad. En *Teoría y Estructura sociales*. Fuente reproducida: *Fondo de Cultura Económica*, 275 a 286.
- Nieto, C. (2020). *Enfoque sistémico en los procesos de gestión humana*. Escuela de Administración de Negocios, 120 a 136.
- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Reforma y Democracia, revista del CLAD*, 1 a 24.
- Petrella, C. (2007). Análisis de la Burocracia. *Revista electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Católica del Uruguay*.



- Russel, Bertrand. (2004), Ensayos impopulares, España, Romanya/Valls. S.A.
- Taylor, F. (1987). *Principio de la administración científica*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Torres, Z. (2014). *Teoría General de la Administración*. México: CIECAS.
- Velásquez, A. (2007). La Organización, el Sistema y su Dinámica. Una Versión desde Niklas Luhmann. *Escuela de Administración de Negocios*, 129-155.
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Taurus.
- Zamudio, L., & Arellano, D. (2011). Más allá de las patologías de la burocracia: Introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las OI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 27 a 50.

* **María Eugenia Garcés.** Actual Subdecana de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador. Magíster en Comunicación Empresarial y licenciada en Comunicación Social. Docente Universitaria en centros privados y públicos por cerca de 30 años. Ejercicio profesional como Dir Com y Asesora de Comunicación en Instituciones públicas y privadas y Consultora de Comunicación en organismos internacionales como PNUD, UNESCO, UNFPA, BM, entre otros. Apoyo y asesoría en comunicación intercultural, comunicación comunitaria, comunicación ambiental, comunicación y género, comunicación y derechos humanos, a organizaciones sociales ambientalistas, indígenas, barriales y comunitarias de distinto orden.