

SISTEMAS EDUCATIVOS BASADOS EN ESTRUCTURAS CARACTERIZADAS POR UNA MARCADA BUROCRATIZACION DE SUS FUNCIONES

Pedro Lafourcade

La burocracia constituye un tipo de organización que opera sobre la base de un plan racional y lógico, en donde la eficacia constituye una de sus preocupaciones centrales. En el mundo moderno, su expansión ha sido rápida. Sus principios se han aplicado tanto a la administración pública como privada, a las empresas como a las escuelas y universidades.

El concepto de burocracia y burocratización, ha sido prolijamente analizado por una vasta gama de estudiosos procedentes de campos tan diversos como la administración, la política, la economía, la psicología y la educación, entre otros.¹ En sus esfuerzos, han considerado a la burocracia como un hito en la historia de la organización, como un síndrome de cambio social, como un medio para controlar a los miembros de la organización a través de mitos, símbolos y demás sistemas de coerción; como una ideología que se ha creado su propio conjunto de valores comunes, en donde se apoya la acrítica aceptación del status quo y se rechaza todo intento de innovación que amenace modificarlo; y desde el punto de vista que se la percibe popularmente, como un voluminoso cuerpo de funcionarios y administrativos que, especialmente en las esferas oficiales, han creado laberínticos sistemas de gestiones para justificar su continuo crecimiento e institucionalizado el "expediente" como cuerpo de pases y decisiones, sindicado como un instrumento de prueba de la paciencia humana de quienes osen sumergirse en el kaffkiano mundo de las tramitaciones.

Pero ¿Cuáles son las características más sobresalientes del tipo de organización denominado burocrático? El sociólogo y economista alemán Max Weber formuló su tipo ideal de burocracia al cual adjudicó las siguientes características:

- 1— Estructura jerárquica de la autoridad con control y responsabilidad concentrada en la cúspide la jerarquía.
- 2— Limitadas áreas de conducción y responsabilidad asignadas a cada posición dentro de la organización.
- 3— Reglamentaciones que legislan sobre toda situación de trabajo que pudiera presentarse.
- 4— Discriminación de las funciones que deberán cumplir las distintas posiciones de la organización.
- 5— División del trabajo basada en una especialización funcional.
- 6— Reclutamiento y promoción de los funcionarios sobre la base de su capacidad, conocimiento técnico y antigüedad.
- 7— Impersonalidad de las relaciones entre los miembros de la organización.
- 8— Clara separación entre la vida privada y pública de los miembros y las posiciones que ocupan.

Una cuestión central en el análisis teórico de Weber, es la de considerar a priori que la organiza-

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

expansión de la burocracia moderna, en especial en ámbitos de producción de bienes y servicios que operan en vasta escala, parece haber confirmado tal juicio de valor. La magnitud de tales funciones, en países de gran cantidad de habitantes ha conducido a la creación de corporaciones, sindicatos, empresas, organismos estatales, etc. cuyo tamaño ha favorecido —como señala Blau² una tendencia a la burocratización, lo que a su vez facilitó un mejor control de los complejos sistemas de administración al introducir la máxima racionalidad en su funcionamiento.

Las organizaciones educativas también poseen muchas de las características adjudicadas al modelo burocrático: estructuras jerárquicas, reglamentaciones que pautan las funciones y los procedimientos; división del trabajo sueldos relativamente fijos, ascensos por años de servicio; supervisión desde las oficinas centrales, etc.

El problema que aquí se plantea es elucidar si la adopción de modelos que poseen características burocráticas representa la mejor alternativa para estructurar el servicio educativo de un país. En tal sentido, en primer lugar es necesario describir cuáles son los rasgos que tipifican a este sector de la acción humana.

Características de la Actividad Docente

El personal de las instituciones educativas se ha enfrentado a una serie de modalidades de su quehacer habitual, que si bien en algunos aspectos pueden ser compartidos por otras profesiones, en otros le son específicos. Se señalan los que más se destacan.

- 1— *Emergencia de situaciones inéditas para las cuales no existe algún cuerpo de normas reglamentarias frente a las cuales decidir*

En el trabajo docente se plantean con una alta frecuencia situaciones nuevas que exigen la elaboración y adopción de decisiones que no pueden ser postergadas o trasladadas a otras instancias, sino asumidas

de inmediato por los responsables directos del proceso educativo.

- 2— *Exigencia de búsquedas continuas de alternativas cada vez más efectivas para facilitar tipos de aprendizajes para los cuales no existen seguras respuestas ya elaboradas*

La atención permanente de las necesidades e intereses de los usuarios exige modos operativos de acción cuya estructura debe ser organizada de continuo para facilitar los logros esperados. Ello implica idear creativamente, multiplicidad de estrategias orientadoras de los diversos tipos de aprendizaje para los cuales no siempre existen modelos de enseñanza empíricamente validados.

- 3— *Integración de acciones individuales a lo largo de los años de cada cohorte, para posibilitar estrategias que aseguren una formación coherente de los usuarios*

La consecución de objetivos terminales de un determinado nivel de enseñanza exige el planeamiento de operaciones que deben integrar las actividades de los docentes a lo largo del avance de cada cohorte. Dicha exigencia supone una permanente acción cooperativa e integrada de todos los miembros de la institución responsables de tales cohortes, sin la cual no existen garantías de consecución.

- 4— *Reorganización periódica de estrategias generales de acción para atender nuevas necesidades sociales.*

Frente a los cambios espontáneos o dirigidos de los entornos inmediatos zonales, regionales y/o nacionales, el quehacer docente de las instituciones prestatarias del servicio educativo, se debe reajustar de continuo a efectos de dar satisfacción a nuevos requerimientos. De no mediar esta acción, las instituciones caerían de inmediato en la obsolescencia.

- 5— *Exigencias de tipos de comportamientos*

La naturaleza del trabajo de los docentes está obviamente regulada por una determinada concepción del hombre formalmente esclarecida y estatuida y frente a la cual deberán ajustar sus comportamientos profesionales. Ser consecuente con los principios de dignidad humana significará por ejemplo, que sus acciones estén orientadas a formar en los usuarios, el sentimiento de valía personal y el de ser partícipes y orientadores activos de su propio desarrollo educativo.

6- *Exigencias de responsabilidad por el logro de determinados productos a ser formados dentro de plazos legalmente establecidos*

Si los servicios que deben prestar los profesionales del sector educación, constituyen una alternativa de decisión asumida por los miembros que integran una comunidad organizada, los resultados esperados deberán ser parte de la responsabilidad de tales profesionales (y de las instancias que los contrataron y proveyeron la infraestructura de logro) y quienes los requirieron, poseen todo el derecho de tomar las acciones legales del caso cuando la misma no se evidencia.

7- *Permanente control de gestión que permita disponer de información sobre los estados de logro que se van alcanzando, a efectos de efectuar los pertinentes reajustes*

Los tipos de operaciones de logro que se plantean en relación con la naturaleza de los referentes exigen un constante proceso de verificación de efectividad, sin cuyo conocimiento se torna aleatorio predecir resultados terminales correspondientes a un ciclo o un nivel.

En resumen, el trabajo docente implica creatividad e imaginación para resolver si-

tuaciones nuevas e inventar de continuo mejores estrategias de logro; capacidad de integración de esfuerzos; sentido crítico de la acción que permita indagar lo que se obtiene para continuar, rectificar o ratificar el proceso, internalización de los valores que se procuran esclarecer y responsabilidad directa de ejecución.

Si el análisis es pertinente y se coincide en que las modalidades mencionadas definen el quehacer habitual de los docentes ¿qué aspectos favorables a tal acción debería salvaguardar una adecuada organización del servicio educativo?

Básicamente los que determinan:

- * La asignación de amplios ámbitos de decisión a los ejecutores del servicio educativo.
- * La eliminación de todo tipo de amenaza administrativa que pueda limitar la posibilidad de asumir decisiones por el temor de cometer equivocaciones.
- * La eliminación de prescripciones determinadas de cómo deben organizar los docentes sus estrategias de logro.
- * La eliminación de todas aquellas funciones de las instancias superiores que en la práctica afectan la asunción de decisiones de los agentes que proveen directamente el servicio.
- * La creación de mecanismos facilitantes del trabajo integrado y cooperativo.
- * La seguridad de permanente flujo de información de las instancias superiores sobre necesidades sociales del país, región y zona.
- * La creación de climas institucionales favorables al ejercicio de comportamientos docentes, que decidan en gran parte el logro de objetivos curriculares.
- * La creación de mecanismos internos que faciliten el control de gestión de todo el personal involucrado en las pertinentes prestaciones.
- * El ejercicio legal de la responsabilidad por los resultados que se obtengan en primera instancia, ante quienes se haya contraído el compromiso de logro: los usuarios y personas que los representan.
- * La existencia de condiciones materiales de logro de los objetivos que definirán su compromiso de acción.

Frente a los aspectos aquí considerados y a las características que connotan el trabajo docente ca-

puesta a la cuestión planteada.

Algunos efectos de la burocratización

El análisis de esta sección se efectuará tomando como base algunas de las características del modelo burocrático que suelen favorecer en la práctica del quehacer docente, la creación de condiciones contraindicadas para su específica efectividad.

Estructura jerárquica de la autoridad

La organización de los servicios educativos en vigor es similar a la que se emplea en las fábricas, centro comerciales, organismos de seguridad, etc. Los cargos están ubicados dentro de una estructura jerárquica de autoridad. Un director de escuela es responsable de las decisiones y acciones de los docentes que se hallan bajo su subordinación. A su vez los Supervisores lo son de las escuelas de su jurisdicción y éstos del jefe de la unidad técnica a la cual pertenezcan. Estos jefes responderán ante el Director de la oficina central de Planeamiento y los directores ante el funcionario técnico o administrativo que, como cargo de confianza, haya designado el ministro respectivo. Finalmente el ministro culminará la escala de la cadena de mandos.

La comunicación es vertical, básicamente en forma de disposiciones a ser cumplidas por los estamentos de base. Lo inverso está constituido por informes a ser elevados a la superioridad.

El principio que rige la adopción de esta diferenciación vertical —asimétrico ejercicio de la autoridad— es que el control de una organización será más efectivo si se efectúa una adecuada distribución de unidades de mandos que dirijan, fiscalicen y coordinen los múltiples sectores de la organización. A cargo de cada unidad de mando existirá una persona investida de poder de acuerdo con las normas legales estipuladas. Un supuesto apoyativo de esta alternativa es que para que la organización funcione debe existir alguien que esté facultado para llevar a cabo, en la esfera en que haya sido instalado las funciones anotadas y que disponga de poder de coerción para sancionar en sus subordina-

os cualquier alejamiento de lo estatuido.

¿Qué problemas se suelen plantear en la práctica, a raíz de esta modalidad organizativa? Se indican las más relevantes:

** Tendencia de las estructuras más bajas a transferir responsabilidades por déficits del sistema a los que se hallan en los niveles más altos de la jerarquía.*

Es muy raro que en las encuestas de opinión los maestros y profesores ejerzan su sentido de autocrítica en forma manifiesta por déficits observados en sus propias prestaciones.

La culpa de lo que ocurra siempre será “de los de arriba”. Si se ha advertido que su preparación técnica está por debajo de lo aceptable ello no se lo analizará como una responsabilidad personal sino como una falta de preocupación de los ministerios por no haber organizado cursos de perfeccionamiento. (Se deja de percibir el autoperfeccionamiento como una obligación personal inherente al tipo de acción que se realiza). Si el Director de una escuela advierte la existencia de problemas en sus relaciones humanas con sus maestros, tal circunstancia no la examinará desde la óptica de evaluar, la naturaleza de sus interacciones del grupo, provocando los encuentros necesarios para superar tales problemas. Por lo general se la verá como una cuestión que deberá ser zanjada por el supervisor. Al mismo tiempo se quejará de la falta de cursos de perfeccionamiento dados por el ministerio sobre relaciones humanas.

** Asunción de algunos responsables de unidades de mando, de estilos de conducción que favorecen la aparición de variedades de reacciones que inciden negativamente en las prestaciones que se efectúan.*

Es evidente que, en virtud de su posición superior, quien sea designado para un cargo de conducción en una unidad o centro educativo asumirá el mando que le confiere la norma estatuida. En los hechos significará que tiene poder, es decir, capacidad para imponer su voluntad sobre los demás, no obstante los puntos de vista que sostengan. La ley también le provee el sistema de coerción necesario para mantener su autoridad (entendida ésta como el derecho de ejercer el poder) sea por una razón de circunstancia, sea por el principio de salvaguardarla como requisito de orden.

ser logrados. Sí, se podría afirmar que no son pocos los casos observados, en que, los que son designados para cargos de mando dentro de la línea jerárquica, optan por tipos de conducciones cuyas características más notorias, evidenciadas en diversos grados suelen ser: rigidez, autoritarismo, control extremo, rutina, todo ello manifiesto a través de acciones directas o de sutiles mecanismos de persuasión. Las respuestas de los subordinados variarán naturalmente en relación con sus específicos rasgos de personalidad: sumisión o rebeldía, lucha o evasión, preocupación por lo que hay que hacer para agradar al superior o indiferencia, conformismo o frustración. En los casos en que los afectos tengan relación directa como alumnos, tales comportamientos obviamente actuarán como interferentes activos del logro de objetivos especialmente los relacionados con el área afectiva.

** Escasas probabilidades de cambiar climas institucionales deteriorados por las disfunciones de la conducción.*

La modificación de un estilo de dirección indeseable y de efectos perjudiciales se torna casi imposible en la práctica, cuando se halla a cargo de un individuo designado oficialmente por los niveles superiores de la jerarquía.

Dada la vigencia del principio de subordinación, el personal está inhabilitado para asumir algún tipo de decisión oportuna que resuelva el problema. En los hechos, deberá soportar tal situación por tiempo indeterminado y solucionarla a nivel personal, renunciando o requiriendo un traslado.

La salvaguarda del principio de autoridad es algo más tenido en cuenta en la estructura burocrática de un servicio educativo, que las distorsiones que los titulares de los puestos de mando pueden generar por su ineficacia en el logro de los objetivos de la organización. (Aspecto que sí es tenido en cuenta en organizaciones productoras de bienes, no obstante el nivel de formalización que posean). En muchos casos, las autoridades suelen tomar cartas en el asunto cuando el problema asume estado público, generado por lo común, por actos de fuer-

za del personal (o por alumnos y/o padres si es un centro educativo) que no han encontrado otro camino para resolver la cuestión. No es común tampoco que la propia organización destituya al titular de cargos de mando que haya sido cuestionado por sus inadecuados estilos de conducción. En estos casos comenzarán a funcionar los mecanismos protectores de la misma, manejados por quienes, lejos del problema y del compromiso de logro de los objetivos del sistema, no considerarán como grave la situación planteada y en última instancia quizás decidan un traslado a otra unidad similar, tal vez de menos jerarquía.

Además habría que sobreañadir la defensa de los intereses de los docentes que llevan a cabo las organizaciones que ellos mismos han creado como consecuencia del modelo burocrático de los sistemas educativos en vigor. Estas suelen tener tanto o más poder que los propios Ministerios y no obstante que a veces sus acciones, al defender miembros deficientes entrarán en conflicto con los fines de la institución y los intereses de los alumnos, aquellos deben en más de una ocasión acceder a sus requerimientos.

La reglamentación

Los sistemas educativos en vigor, en general, sancionan normas y reglamentaciones que ordenan las funciones y los actos de los miembros que en ellos operan. A medida que sus niveles de complejidad aumentan, sea por el incremento del número de usuarios, sea por una mayor división del trabajo, los códigos conteniendo normas y disposiciones de procedimiento, crecieron en proporción geométrica. Para confirmar lo afirmado, basta comparar el tamaño de los manuales de procedimientos y normas reglamentarios de hace 25 o 30 años con los actuales.

La creación de oficinas técnicas en los Ministerios de Educación expandió la norma y la regla a los campos técnicos. Hace 3 décadas, quizás unos pocos artículos prescribían lo que se debía hacer en el ámbito de la evaluación y de la promoción. En las actuales, en muchos casos, la reglamentación sobre estas cuestiones abarcan decenas de artículos y abultado número de páginas de manuales específicos en donde explícitamente se define la responsabilidad de cada cual y los procedimientos de comunicación entre los mismos.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

A falta de investigaciones esclarecedoras y a riesgo de cometer equívocos, el excesivo pautaje de la acción humana en este sector, quizás se deba a varias razones. Por un lado a una franca desconfianza en la capacidad de acción profesional de los ejecutores directos del servicio educativo. En tal sentido mientras más normada esté su tarea menos será el peligro de que incurran en errores. Por otro a mantener la estabilidad del sistema. Si nada se deja al azar, si la mayor parte de las acciones humanas se regulan, si se crean adecuados mecanismos para controlar de diverso modo el cumplimiento de lo pautado, se asegura que la organización se mantenga estable. Todo cambio no autorizado, se lo verá como una amenaza a la integridad del sistema y en consecuencia se procurará impedir que aparezca.

Finalmente, el creer que un prolijo ordenamiento a priori de las acciones que serán ejecutadas por los miembros de la organización, una vez acordado, servirá para siempre y de modo inexorable al logro de los objetivos de la organización. Esto parece ser avalado por las prácticas habituales de la supervisión que en muchos casos centran su atención en observar en qué medida se aplican fielmente los ordenamientos legales prescriptos y omiten otro tipo de indagación. Si el éxito en lograr los fines del sistema se percibe como dependiendo de tales fidelidades, lo lógico es que allí se focalice la mayor vigilancia.

¿Cuáles consecuencias se han observado en relación con la tendencia al exceso de reglamentación que tipifica a una gran mayoría de las organizaciones de tipo burocrático de los sistemas educativos en vigor?

** Tendencia de los miembros de la organización a permanecer en los moldes que ya han sido pautados.*

Si bien se debe admitir que en muchos casos, los profesionales recién egresados de las entidades formadoras, al ingresar en la organización se empeñan por poner en práctica nuevas modalidades de trabajo, en general se observa que la presión del status quo institucional de sus lugares de destino,

iliza en la mayoría de los casos cualquier innovante que no se halle dentro de los permitidos.

existe una reglamentación que ha sido elaborada por las instancias superiores, en donde se determina por ejemplo, el número de minutos de las horas de clase y el número de sesiones que deben organizarse diariamente, cualquier innovación planteada por algún miembro del centro educativo, que intentara modificar esta norma, tendría escasas probabilidades de prosperar. O se detendrá a nivel de la dirección con el argumento del desorden administrativo que se introduciría ya que todos los grados o cursos funcionan en horarios uniformes, o, tal vez, por similares razones, se lo hará en las escalas superiores.

Si quienes efectúan la tarea docente aprenden que existe una imposibilidad de cambio estructural en el centro educativo y que toda innovación que vaya a la pena (por los efectos que produzca) necesita del mismo, procurará ajustarse a lo existente o elaborará la fantasía de no hacerlo introduciendo inocuas modificaciones que en nada modificarán lo establecido o proclamando a nivel verbal la necesidad de cambio sabiendo de antemano que nada ocurrirá.

Es de destacar que un sistema de normas y reglamentos que prescribe gran parte de las acciones de los miembros de la organización introduce un sentimiento de seguridad en su trabajo. Ello es ratificado por las expectativas de los superiores que alientan toda conducta de conformidad y de fiel cumplimiento de las reglas y pautas en vigor. Tales comportamientos le asegurarán estabilidad y le favorecerán ascensos en la jerarquía. La ideología de la organización burocrática sacralizará lo ya pautado, creando una amplia cobertura de apoyo a quienes exhiban conductas de fidelidad al orden y a la disciplina instaurada desde la cúspide asegurando naturalmente un fuerte condicionamiento que facilitará su conservación y defensa.

** Tendencia a preocuparse más por el cumplimiento de lo establecido en las reglamentaciones que por las necesidades e intereses de los usuarios.*

Es lo que suele ocurrir cuando, por ejemplo, el docente tiene que cumplir con un programa de

igual para todos, debiendo satisfacer estrictamente las mismas actividades de aprendizaje y su rendimiento ajustarse a idénticos estándares.

Las prácticas de supervisión que procuran averiguar básicamente, "hasta donde llegó el docente" en el desarrollo del programa, o si los exámenes tomados coinciden en número y lapso con lo previsto reglamentariamente, confirman lo afirmado en este punto.

División del trabajo

Dentro de una organización existen por lo general, diversos tipos de agrupaciones de tareas a cargo de las cuales se designa a alguien que posea, según la naturaleza de las mismas un determinado grado de especialización que lo habilita para un idóneo cumplimiento de las actividades prescriptas.

La organización escolar estructura su funcionamiento en torno a variedad de unidades de acción administrativa o técnica, tales como: oficinas o departamento de planeamiento, evaluación, currículo, perfeccionamiento docente, supervisión; en los centros educativos se suelen estructurar: Departamento (de arte, ciencias, estudios sociales, orientación) grados, ciclos.

Cada una de estas divisiones lleva a cabo actividades específicas que en teoría deben favorecer la efectividad y eficiencia de la organización. Es evidente que, por ejemplo, una división de currículo que pueda reunir a un grupo de especialistas calificados para producir orientaciones aportantes a los ámbitos pertinentes, constituye una creación justificada dentro del sistema. Lo mismo podría aseverarse respecto de otras unidades del servicio educativo. No obstante, en organizaciones burocráticas donde las funciones son específicamente determinadas, esta división del trabajo en la práctica, suele ser causa de diversos efectos no previstos y de incidencia negativa para las prestaciones del caso. ¿Cuáles son tales efectos?

** Escaso o ningún compromiso por lo que sucede fuera del ámbito específico para el cual se fue designado*

Es lo que ocurre cuando quienes operan dentro de un sector de la organización escolar, conociendo las disfunciones de otras unidades o divisiones nada hacen por contribuir de modo efectivo a modificar la situación que aquellas plantean. En los centros educativos se suele observar que la deficiencia de algún miembro en el cumplimiento de sus funciones no constituye un problema a ser considerado por los demás. Así por ejemplo, que un maestro incurra en reiteradas inasistencias y retrase el aprendizaje de sus alumnos o que otro observe en su aula comportamientos reñidos con las más elementales normas pedagógicas, son cuestiones ante las cuales sus colegas no intervendrán, ya que ello no ha sido estipulado entre las funciones que se les han asignado. La responsabilidad colectiva por reajustar los factores que afectan los objetivos de la organización no parece ser algo inherente a este modelo.

** Marcada incomunicación entre las distintas unidades de acción*

El conjunto de operaciones seriales que en una línea de ensamble conducirán de estación en estación a la producción de algún artículo, probablemente no necesiten de continuas redes de comunicación entre los operadores, una vez pautadas las acciones pertinentes.

Este esquema parece subsistir en las operaciones seriales efectuadas en las escuelas con cada cohorte, en donde la naturaleza de los sujetos ya impone que los miembros que se hallen en cada estación de trabajo (los grados, cursos) mantengan entre sí la más estrecha y sistemática comunicación. Es oportuno señalar que si esto ocurriera, los alumnos recibirían cada año, un cuerpo coherente de estrategias de logro, orientadas a ratificar, expandir, profundizar o preparar para nuevos aprendizajes, todo ello sobre la base de una acción orgánica del personal responsable. Como lo apuntado no es la práctica, no existe ninguna garantía de que las conductas acordadas como terminales para un ciclo o nivel de enseñanza, posean alguna posibilidad de consumación.

La incomunicación también se suele dar entre las unidades o departamentos que operan en parale-

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

un ignorados por la unidad de supervisión quien, inclusive puede llegar a cuestionarlas.

Lo expuesto tampoco es ajeno a lo que ocurre en los centros educativos en donde, por ejemplo, el profesor que enseña matemática en un curso, desconoce en qué medida se la emplea en los cursos paralelos de química o de física. Es evidente que la rigidez con que se determina el contenido de las tareas, las características del puesto de quienes las ejecutan, y las relaciones pautadas para su cumplimiento, tornan difícil y a veces casi imposible otro tipo de comunicación de los miembros entre sí, que por su libre naturaleza constituya el clima necesario para la promoción de nuevas ideas fruto del intercambio creador.

* Pérdida del sentido de los fines.

Quien dentro de la organización halle circunscrita su acción a un limitado territorio donde se le exige el fiel cumplimiento de funciones prescriptas, (imaginadas por otros como necesarias para el logro de los fines que persigue la organización) tiene más probabilidades de caer en lo que Merton designó como ritualismo, es decir, la ignorancia de los fines generales de la actividad que realiza y la primacía otorgada a los medios³

Suele ser muy típico que, en las encuestas donde se les pregunta a los docentes si conocen los objetivos de la educación que el sistema estableció una gran mayoría responde que no. El auge de los objetivos caracterizados como operacionales no ha significado ningún cambio en tal sentido. Sólo se han centrado en fijar puntos cortos de llegada para las tareas que se deben cumplir en una etapa dada según lo estipulado en el documento curricular remitido. El modelo burocrático no ha generado lo necesario para que los responsables directos de los procesos educacionales e instruccionales mantengan como guía permanente los objetivos centrales del sistema, que actuarán como componentes orientativos de sus cotidianas acciones de logro ante los cuales cobrarán sentido los medios que utilicen.

Este "desplazamiento de los fines" por los me-

te observa además en los centros educativos o se opera con las materias de enseñanza comunes en sí mismos (estudiar para aprobar una tarea y no para alcanzar, por ejemplo, una comprensión del fenómeno humano o del comportamiento de la materia), cuando los métodos de enseñanza constituyen casi la única preocupación de muchos docentes (proceso inverso al de inquirir sobre cual podrá ser la estrategia más adecuada para garantizar el logro de algún objetivo) o cuando la meta más importante se centra en aprobar un número determinado de alumnos.

Los aspectos considerados en los tres puntos que orientaron el análisis precedente no mantienen como es obvio, relaciones causales estrictas con los mismos. Las consecuencias del modelo burocrático en el funcionamiento de las instituciones, son el producto de una red muy interrelacionada de factores. Tampoco lo apuntado ha sido exhaustivo. Simplemente se ha procurado subrayar lo más relevante, para favorecer una mejor contrastación con las características que definen el quehacer docente a efectos de ayudar al lector a la extracción de las pertinentes inferencias.

* Los tipos burocráticos

Al señalarse diversas modalidades de comportamiento por parte de los miembros en aparente respuesta a la acción condicionante del modelo parece de interés formularse la cuestión de si sólo cabría esperarse respuestas de reacción o si la incidencia puede culminar en un modelamiento de las conductas y pensamientos de los sujetos al punto que, apoyados en sus rasgos de personalidad, se pudiera hablar de tipos burocráticos generados por el sistema. Robert Prestus subrayó que "las organizaciones burocráticas son algo más que meros recursos para producir bienes o servicios. Tienen consecuencias normativas críticas. Proporcionan el ambiente en el cual la mayoría de nosotros pasa su vida. En sus esfuerzos por racionalizar la energía humana se transforman en sensibles y versátiles agencias para el control de la conducta humana, a través de sutiles sanciones psicológicas que evocan respuestas deseadas e inculcan consistentes pautas de acción"⁴

Quizás uno de los primeros en hablar de personalidad burocrática haya sido Merton⁵ el cual, como ya se vio en páginas anteriores, la consideró caracterizada básicamente por el "ritualismo". Mi-

firmarse que por lo menos es tan decisiva como el ritualismo. El individuo que sabe de antemano que no puede esperar recompensas proporcionadas con su esfuerzo reacciona, lógicamente, disminuyendo su empeño y ligando lo menos posible su suerte a la de la organización que integra". (Este comportamiento constituye una de las 8 dimensiones identificadas por Halpin y Croft a través del análisis factorial en el cuestionario del clima organizacional)⁷ La respuesta de "rebelión observada en los funcionarios inferiores, es el cuestionamiento de la legitimidad de los ritos. Finalmente la sumisión, más típica de los funcionarios intermedios en el estudio de este autor, constituye la "identificación del individuo con el poder de otro grupo".

Phillip C. Schelechy⁸ partiendo del supuesto "ampliamente aceptado entre los científicos sociales" que las organizaciones afectan el carácter personal de sus miembros (la controversia se centra más en la naturaleza de estos efectos) ha sintetizado tres variedades de personalidades burocráticas entre los docentes: el líder moral, el técnico y el conductor.

El primero, se ajusta al estereotipo tradicional: rígido, no imaginativo, leal a los superiores, tímido y comprometido con la rutina. Como líder moral se ve en una posición de superioridad moral así como de autoridad sobre los niños. Al mismo tiempo, considera de máximo valor hacer aquellas cosas que la rutina del sistema determina que deben ser realizadas. En relación con sus alumnos se siente en la obligación de provocar entendimientos de lealtad a los fines que el sistema define como buenos.

El técnico, presenta otras características. Su preocupación mayor es la eficiencia en el cumplimiento de la tarea que se le haya asignado y que responda a lo que la autoridad le solicitare. Funciona muy bien para todo lo que haya sido "entrenado". Si la situación es nueva su eficiencia bajará considerablemente. No asume responsabilidades por las tareas de los demás. Sólo por las suyas y a lo más, en el área que haya definido como de su especialidad o competencia. Se identificará a sí

como un profesional y rehusará dar opinión sobre asuntos que estime no sean de su incumbencia (el profesor de matemática que no entiende de política educacional o el de literatura que no da juicios si se estuviera hablando de la organización que más conviniera a su escuela).

El conductor es el último tipo que considera Schelechy. Según su descripción, le adjudica como características su interés por manipular personas y aplicar reglamentos. Desea amplia autonomía para decidir la aplicación de normas pero no para crearlas. Se enorgullece de ser capaz de lograr que los alumnos más recalcitrantes hagan lo que él desea y procura desarrollar elaboradas técnicas para conseguirlo. La manipulación de los demás la podrá efectuar aún a través de estrategias de intercambio social que aunque no les satisfagan personalmente, las seguirá utilizando ya que, como toda personalidad burocrática ha internalizado suficiente lealtad al sistema y a los procedimientos prescritos. El conductor valora la manipulación de los demás y en consecuencia también lo hará con los símbolos que utilizará para apoyar sus estrategias manipulativas. En tal sentido podrá hablar de individualización de la enseñanza, relaciones humanas, promoción del desarrollo del sujeto, etc., pero sólo a nivel intelectual. Su preocupación conciente o inconsciente será la de manejar a los demás orientándoles o puntos prescritos de llegada. (En este sentido valorará la formulación de objetivos operacionales y las pruebas que sólo admitan una respuesta correcta). Igual que los demás tipos aceptara la validez del sistema y los principios de organización que lo rigen.

¿Qué es lo que se desprende de la caracterización formulada por Schelechy?

Básicamente y en relación con los 18 tipos de escuelas que él propone, que si bien los sujetos aportan los rasgos de personalidad que subyacen en sus acciones como miembros del sistema escolar, la modalidad organizativa y el clima institucional que pudo haberse generado en cada caso, constituirán ambientes que favorecerán y obstaculizarán el desarrollo y ejercicio de las conductas que definen los distintos tipos. En suma: que es posible admitir una asociación entre personalidad y estructura organizacional actuando esta última como variable independiente.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ción sobre los alumnos, han estado orientadas a considerar factores tales como el presupuesto asignado, las instalaciones existentes etc. Muy pocas a identificar el modo de operar de los centros educativos y los efectos sobre los estudiantes. Una de las pocas excepciones la constituye la investigación de Anderson⁹ quien intentó averiguar si el modelo burocrático tal como se lo ha presentado en páginas anteriores producirá algún efecto determinado en los alumnos; la hipótesis que formulara respecto a que mientras más alto fuera el nivel de burocratización de la escuela, mayor será el sentimiento de alienación de los sujetos, fue comprobada en una

tra de 3792 estudiantes y 806 maestros seleccionados aleatoriamente de 18 escuelas secundarias norteamericanas. Estos resultados son de suma importancia si se considera que en el conocido estudio de Coleman¹⁰ los más altos rendimientos tendieron a estar asociados con los sentimientos de poder y control de los estudiantes. Esta comprobación es similar a la de Champ y confirma lo que ya había sido subrayado por Piaget en los años 30. Si se piensa además, que la autoestima posee especial significación como objetivo educacional y complementariamente como factor incidente en el rendimiento, y que, por otra parte, su desarrollo está influido por similares condiciones que las que provocan la alienación, será fácil advertir la magnitud de las consecuencias que generan en los alumnos aquellas instituciones educativas que poseen altos niveles de burocratización.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. a. Anderson James S. *Bureaucracy in Education*. The John Hopkins Press, Baltimore USA, 1968.
- b. Blau P.M. *La Burocracia en la Sociedad Moderna*. Paidós, Buenos Aires, 3. Ed. 1974.
- c. Crozier Michel. *El Fenómeno Burocrático*. Amorrortu Edts. 1969.
- d. Katz Daniel y Robert L. Kahan. *The Social Psychology of Organizations*. John Wiley and Sons Inc. New York, 1966.
- e. Lobrot Michel. *Pedagogía Institucional*. Humanitas, Buenos Aires, Argentina 1974.
- f. Mouzelis Nico P. *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theory*. Aldine Publishing Co, 1971.
- g. Weber Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University Press, New York, 1947.
2. Blau P.M. op. cit. p. 25.
3. Merton Robert K. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe The Free Press. 1957. p. 206.
4. Prestus Robert. *The Organizational Society*. Knopf Inc. New York, 1962. p. 15.
5. Merton Robert. op. cit.
6. Crozier Michel. Op. cit. (ref. 1) tomo 2 p. 86 siguientes.
7. Halpin Andrew y Don Croft. *The Organizational Climate of Schools*. Mid West Administration Center. Univ. of Chicago. Chicago. 1963.
8. Schlechty Phillip C. *Teaching and Social Behavior*. Allyn and Bacon Boston. 1976. cp. 12.
9. Anderson Barry D. *An Application of the Bureaucratic Model to the Study of School Administration*. The Journal of Educational Administration. Vol. XII, No.1 Mayo 1974. p. 61-75.
10. Coleman J.S. and Others. *Equality of Educational Opportunity*. Washington D. C. U.S. Government. Printing Office, 1966.