

¿Está Max Weber de vuelta en la ciudad?

Una investigación sobre la interacción entre el diseño y el desempeño organizacional

RÓMULO PINHEIRO*

OBJETIVO Y ANTECEDENTES

Este estudio arroja luz sobre los efectos de la creciente burocratización del rendimiento de las organizaciones (académicas). Hay una larga tradición dentro de la teoría organizacional que incide sobre el impacto que tienen las características estructurales en el comportamiento y/o el desempeño de los participantes sociales (March y Simon 1958; Blau y Scott, 1962; Thompson, 1967). El interés por los sistemas burocráticos surge en la primera mitad del siglo 20, impulsado por el aporte fundamental de Max Weber sobre el tema (1968). Los estudiosos que siguen esta línea de investigación tienden a concebir a las organizaciones como sistemas racionales, es decir, como herramientas o instrumentos concebidos para lograr ciertos objetivos predeterminados. Con los años, las organizaciones dejaron de ser concebidas como entidades aisladas (cerradas) y emergieron los estudios sobre los aspectos medioambientales y el impacto que tienen en las estructuras y en el funcionamiento de las organizaciones (Scott 2003). Un principio clave en estos estudios se refiere al esfuerzo que hacen las organizaciones por establecer estructuras formales eficaces y eficientes, con una atención considerable a las características técnicas o de recursos de sus entornos (Pfeffer y Salancik 2003).

Los estudios empíricos en relación con los efectos de las estructuras burocráticas sobre el comportamiento/rendimiento de la organización no son concluyentes. Una línea de investigación señala que, en determinadas circunstancias, la formalización creciente (es decir, el predominio de normas y procedimientos operativos que guían la conducta de los actores) ayuda a aclarar las funciones y las expectativas de los empleados, a reducir la alienación de los individuos y a aumentar el compromiso o la lealtad organizacional (Cox y Greene, 1981; Ruekert, Walker y Roering 1985; Snizek y Bullard, 1983). Por el contrario, otros señalan que la burocratización tiene resultados negativos que se observan en la alienación creciente de los profesionales (Cox y Wood 1980), en economías disfuncionales de escala –diseconomías– (Coccia y Rolfo 2007), y en el desarrollo de “patologías

burocráticas o buropatías” entre los participantes (Thompson, 1961). Las conclusiones anteriores han llevado a algunos a especular sobre la existencia de dos tipos de burocracia, una favorable y una coercitiva (Adler y Bryan 1996). Zeitz (1984), por su parte, sostiene que la influencia de las estructuras burocráticas es mediada de manera importante a través de los roles individuales. Esta línea de pensamiento defiende la idea de que los miembros de la organización reaccionan favorablemente a reglas bien delimitadas y, sin embargo, argumenta, no les gustan las restricciones a la autonomía y a las iniciativas personales que suelen acompañar a estas reglas (ibíd. p, 301). Otros afirman que las exigencias pragmáticas del contexto de trabajo y la tarea a realizar, incluyendo los niveles de la “cinta roja”, determinan de manera más fuerte (contextualmente) la conducta burocrática que las características individuales en sí mismas (Guy 1985, Scott y Pandey 2000).

En cuanto a las dimensiones del ser emprendedor se refiere, y a pesar de ejemplos esporádicos de este comportamiento en las burocracias públicas (Scott 2002: 479), la evidencia es abrumadora al sugerir que los sistemas jerárquicos tienden a ejercer un efecto negativo en el rendimiento, desde obstaculizar la iniciativa personal, la creatividad y la innovación (Merton 1940; Schumpeter 1942; Hlavacek y Thompson 1973), hasta la escasez de apoyo y de oportunidades para emprendedores en ciernes (Sørensen 2007). A nivel macro, los estudios recientes sugieren que las burocracias obstaculizan el desarrollo económico mediante el establecimiento de barreras que limitan la conducta emprendedora (Svensson 2008). En lo que respecta a la interfaz que existe entre el enfoque contextual (medio ambiente de trabajo) y el enfoque de la disposición personal (rasgos de personalidad) (cf Sørensen 2007: 388-9), las indagaciones recientes apuntan hacia la importancia fundamental de los factores contextuales. Varios estudios han sugerido que el tipo de organización en la que las personas trabajan influye en las posibilidades de desarrollar un espíritu emprendedor (Saxenian 2000; Klepper 2001). A nivel micro, hay amplia evidencia que apunta a la

relación que existe entre los nexos inter pares y la conducta emprendedora (Nanda y Sørensen 2006; Saxenian 1994).

ENFOQUE Y SIGNIFICADO

Este estudio se centra en una forma específica de organización: las universidades (públicas). Los estudiosos han considerado durante mucho tiempo a las universidades como entidades distintas por diversas razones: su naturaleza imprecisa (Weick 1976), la complejidad inherente a sus tecnologías fundamentales (Musselin 2007), las dificultades para medir los resultados (Massy 1990, en Gumpport y Pusser 1997) y la multiplicidad de funciones que atiende (Kerr 2001), su orientación “de abajo hacia arriba” (Clark 1983); etc. Desde hace mucho tiempo, quienes estudian a las organizaciones han identificado a las universidades como unidades de observación y análisis. Tales investigaciones han tenido como resultado conceptos organizacionales ampliamente adoptados tales como *burocracias profesionales* (Mintzberg, 1979), *anarquías organizadas* (Cohen y March 1974), y/o *sistemas débilmente acoplados* (Weick, 1976). En cuanto a sus características estructurales se refiere, algunos han sugerido que las universidades poseen un “dualismo” estructural, es decir, una burocracia administrativa convencional coexistiendo (hombro con hombro) con un sistema tradicional de gobierno colegiado (Gornitzka, Kyvik y Larsen 1998; Birnbaum, 1988; Clark, 1983). En su esencia, las estructuras académicas se componen de dos elementos estrechamente relacionados: (i) una estructura burocrática, hecha de varias unidades internas, y (ii) una estructura programática, basada en programas de grado (Gumpport Snyderman y 2002).

Las numerosas demandas y expectativas externas, junto con los cambios en las matrículas de los estudiantes y en las estructuras del conocimiento en los últimos cuatro decenios, han dado lugar a un entorno cada vez más complejo y turbulento para las universidades que operan en ambos lados del Atlántico (Gumpport Sporn y 1999; Trow 2005). Este nuevo estado de cosas demanda una mayor responsabilidad para todas las partes interesadas (Neave 2002). Gumpport y Pusser sostienen que, en los EE.UU., las demandas locales “han pasado de pedir a la universidad que haga lo que hace con menos dinero a pedir a la universidad que cambie lo que hace” (1997: 4). En Europa, a partir de la década de 1990, las reformas impulsadas por el Gobierno, encaminadas a la devolución de la autoridad a las universidades, han dado lugar a cambios sustanciales en los mecanismos estructurales en el ámbito de la gestión y en las estructuras administrativas (Amaral, Meek y Larsen 2003; Gornitzka y Larsen 2004).

Existe evidencia, sólida, en ambos lados del Atlántico que apunta a un aumento dramático en el nivel de recursos (personas y fondos) orientados a tareas

administrativas o burocráticas. Un análisis de las universidades de California durante un período de 25 años (hasta 1990) revela un aumento de personal administrativo de 151%, con un aumento de los gastos administrativos en un 400% (Gumpport Pusser y 1995). Una investigación similar, que cubre todo el país muestra que el número de profesionales no docentes en universidades de EE.UU., creció más del doble entre 1976 y 1991 (Gumpport, Iannozzi, Shaman y Zemsky 1997). En Europa, principalmente en los países nórdicos, hubo un aumento relativamente grande en el número de personal administrativo, en comparación con los profesores, según informes realizados en los años 90's (Lane, 1990; Visakorpi 1996; en Gornitzka et al. 1998: 21). Sólo en Noruega el número de administradores en las universidades públicas fue más que duplicado a lo largo de la década de 1990 (Gornitzka y Larsen 2004: 458), con un aumento del 45% en la última década (Gornitzka, Larsen y Gunnes 2009). Hallazgos en el sur de Europa también confirman estas tendencias, con un crecimiento promedio anual de personal administrativo en las universidades (italianas) que alcanza el 15% (Coccia 2009: 97).

Los estudiosos de los cambios mencionados arriba han señalado el papel fundamental realizado por los administradores profesionales en la gestión o la orquestación de la adaptación de las universidades a las demandas de un entorno externo cada vez más complejo (Neave 1997). Gumpport y Sporn (1999: 7) sostienen que la administración de la universidad no sólo debe implementar procesos de cambio, sino que también se da a la tarea extrema de amortiguar a la institución ante determinadas fuerzas externas. En una línea similar, Dill (1992: 15-6) argumenta que la transición de estructuras de gobierno oligárquicas hacia otras con predominio democrático, crean las condiciones para tener administradores profesionales que atiendan los intereses en conflicto inherentes a la universidad moderna. Estudios realizados en el norte de Europa indican que, a nivel de unidad, el mecanismo típico de respuesta estratégica de la universidad a las nuevas demandas del (medio ambiente e internas) es la contratación de un número cada vez mayor de administradores profesionales, y que, como tal, este proceso no es necesariamente el resultado de una planificación estratégica intensa (a nivel central), sino más bien como una consecuencia de muchas pequeñas decisiones tomadas a diferentes niveles y en diversos foros (Gornitzka y Larsen 2004: 468). Sin embargo, esto no excluye el hecho de que, en algunas circunstancias, “la acumulación de un cuerpo administrativo profesional a nivel departamental fue [es] una parte de la política universitaria” (Ibid., p. 469). Gumpport y Pusser sostienen que, cuando los recursos son abundantes, los conflictos dentro de la organización a menudo son solucionados añadiendo posiciones y recursos en lugar de tomar decisiones integrales (1995: 502).

En cuanto a resultados se refiere, un estudio clásico de Blau (1973), muestra que las universidades más

grandes tienden a tener menor proporción de administradores en relación con los docentes, pero que las economías de escala en estas instituciones disminuyen con el tiempo; una tesis confirmada en investigaciones recientes (Gumpert y Pusser 1995), Birnbaum (1988: 79) sostiene que los administradores universitarios inspiran confianza de los ejecutivos externos, dado su dominio racional de datos. Gumpert y Sporn (1999: 38) afirman que la expansión de la administración universitaria resulta en la reasignación de autoridad y poder que conduce a enfrentamientos contraproducentes, a la división de los académicos y a impedir la adaptación. Hay pruebas que apuntan al hecho de que la burocratización administrativa (definido como el crecimiento desproporcionado de personal administrativo en relación a las actividades básicas) lleva a la burocratización académica, es decir, a la creciente implicación del profesorado en tareas relacionadas con la administración (Gornitzska et al. 1998: 23-4). Diversos estudios indican que una cantidad considerable de profesores de tiempo (hasta 24%), en Europa y los EE.UU., se dedica a actividades directamente relacionadas con la administración interna, como la participación en reuniones y en la redacción de informes para las agencias de gestión (Teichler 1996; Helsey 1992, en Gornitzska et al. 1998: 22). Dentro de los sistemas universitarios modernos, los estudiosos apuntan a un problema clave: “la planta docente necesita apoyo administrativo pero requieren mantener el control y la influencia, esto contribuye a la burocratización académica y administrativa” (Gornitzska et al. 1998: 47). Cuando se trata de los efectos (positivos/negativos) de la burocratización creciente en el rendimiento de las universidades, hay, en general una falta de evidencia contundente (cf Amaral et al. 2003). Sin embargo, estudios realizados en Europa en los últimos dos decenios indican que la burocratización (académica) tiende a provocar un impacto negativo en el rendimiento de la investigación (Gornitzka et al. 1998: 22; Coccia 2009). En un plano más general, la literatura existente sobre los sistemas burocráticos revela una correlación positiva entre altos niveles de formalización tanto con el tamaño como con la edad de la organización (véase Sørensen 2008), siendo las instituciones más grandes y más viejas las que tienen el más alto rango. En cuanto a los sistemas universitarios se refiere, existe evidencia empírica (EE.UU. y Europa del Norte) que apunta a una correlación positiva entre el tamaño, la complejidad y los costos administrativos (Brinkman y Leslie 1986; Gornitzka et al. 1998). En cuanto al rendimiento de la investigación (citas y rango), los datos disponibles parecen indicar que las universidades mayores y más grandes tienden a superar a sus contrapartes más pequeñas, a menudo jóvenes, tanto a nivel nacional como a nivel mundial (Gómez, Bordons, Fernández y Morillo 2009). Con respecto a las actividades empresariales hay poca evidencia sistemática de la interacción entre el comportamiento (emprendedor)

de las unidades académicas y sus resultados de investigación (Jaffe, Lerner, Stern y Thursby 2007: 573). A pesar del reconocimiento general de que la generación de descubrimientos académicos con potencial comercial depende en gran medida de la productividad (investigadora) de los profesores, un análisis histórico reciente de los EE.UU. no encontró correlación entre varios indicadores de transferencia de tecnología (divulgación, licencias, patentes) y los gastos de investigación universitarios (Geiger y Sa 2008: 154). De manera similar, (2003) el análisis de Owen-Smith encontró un apoyo limitado a la reivindicación genérica de que el desempeño científico (impacto de la publicación) conduce directamente a las patentes. Estudios en EE.UU. muestran que, a pesar del hecho de que las tasas de publicación sobrepasan con creces las tasas de patentes, el volumen de patentes se correlaciona positivamente con la cantidad de citas de la publicación (Agrawal y Henderson 2002), lo que sugiere que las patentes pueden ser una forma razonable para medir el impacto de la investigación. Otros estudios indican que las patentes se realizan después de gran cantidad de publicaciones, sin embargo, el rendimiento (tasa de cita) tiende a disminuir (de 10 a 20%) después de que una patente ha sido concedida (Jaffe et al. 2007). La literatura también destaca la importancia que tienen los administradores universitarios en la búsqueda del espíritu emprendedor académico, dado su papel fundamental en equilibrar los objetivos múltiples y la competencia potencial entre diversos participantes (ibíd., p. 575).

EL ESTUDIO: ASPECTOS CONCEPTUALES Y CONTRIBUCIÓN

El punto de partida conceptual para este estudio es la perspectiva de los sistemas abiertos en las organizaciones (Scott 2003). Como sistemas abiertos, las organizaciones se adaptan a su entorno con el fin de reducir la incertidumbre y aumentar la legitimidad, aumentando la probabilidad de supervivencia y/o el éxito en el futuro (Greenwood et al. 2008). Teniendo en cuenta las necesidades constantes de escudriñar el ambiente y de adaptarse a las circunstancias locales, las unidades internas se organizan de una manera débil con el sistema administrativo (Weick, 1976). Las entidades con gran sensibilidad (abiertas) están formadas por participantes organizados en torno a una coalición bastante libre de grupos que varían en sus intereses y programas (Cyert y March 1992; Pfeffer y Salancik 2003). El aumento de la profesionalización y formalización de las actividades (es decir, la definición de roles y responsabilidades, la elaboración de normas y procedimientos operacionales, la creación de sistemas de recompensa, etc), se cree que: (a) mejoran el control sobre el comportamiento de los participantes, (b) fomentan la previsión y (c) aprovechan los esfuerzos de integración, dando por resultado la “eficiencia racionalizada” (Weber, 1968). Los sistemas burocráticos han sido tradicionalmente concebido

para hacer frente a entornos relativamente estables, con reglas y procedimientos que sean adoptados en forma rutinaria (Olsen, 2005). En los últimos años, y en todo el sector público, las formas burocráticas más flexibles han pasado a primer plano, en forma de la Nueva Gestión Pública (NGP) criterios inspirados en diseños más eficientes del sector privado (Pollitt y Bouckaert, 2004). En caso de determinadas entidades organizacionales, como las universidades, el proceso anterior se ha traducido en una creciente racionalización (Krücken Meier y 2006) y en la reestructuración administrativa en diferentes niveles de la organización. Entre otras cosas, los defensores de la reestructuración académica sostienen que, con el fin de aumentar la eficacia organizativa y la integración (horizontal/vertical), debe disminuirse la fragmentación y el espíritu emprendedor que caracteriza a los sistemas académicos (Gumport y Pusser 1997: 19). La adaptación institucional, se argumenta, se logra mejor cuando las exigencias ambientales se gestionan a diario, por un grupo de administradores profesionales debidamente capacitados (Gumport Sporn y 1999; Gornitzska y Larsen 2004).

El estudio asume que el crecimiento del personal y de los órganos administrativos en las universidades es un buen indicador del aumento de la burocratización. De acuerdo con Gornitzska y sus colegas (1998), se hace una distinción entre la burocratización administrativa y la académica, y que es probable que se produzca una correlación positiva entre las dos (Coccia 2009). El crecimiento de las estructuras administrativas y el consiguiente aumento de la complejidad estructural es probable que resulte en el aumento de los costos administrativos, es decir, en deseconomías de escala (Coccia y Rolfo 2007). Teniendo en cuenta contribuciones previas (Gumport y Pusser 1995; Gumport Sporn y 1999; Gornitzska et al. 1998; Gornitzska y Larsen 2004), la presente investigación va más allá de las dimensiones explicativas (¿Por qué se produce?) y se centra más bien en el

impactos o en los efectos del incremento en la burocratización. Se analizan dos niveles específicos, el núcleo académico (rendimiento de la investigación) y la periferia ampliada (esfuerzos emprendedores), un área olvidada en la literatura existente. El estudio recurre a un diseño metodológico comparativo, sobre la base del conjunto de datos cuantitativos y cualitativos de las universidades públicas en Europa y los EE.UU. En cuanto a conocimientos teóricos se refiere, mediante el examen de una entidad organizacional compleja como lo es la universidad, el estudio pretende contribuir a una mejor comprensión de la evolución (adaptación) de las formas de organización, con especial énfasis a la interacción entre los distintos modos de organización: las jerarquías (estructuras burocráticas), modos colegiados (redes) y los mecanismos de mercado (por ejemplo, en la comercialización del conocimiento).

PLAN DE TRABAJO Y RESULTADOS

El estudio antes citado comenzará en el otoño de 2010, se espera que dure entre 12 y 18 meses, está pendiente la adopción del diseño final de la investigación (en colaboración con los respectivos asesores académicos de Stanford). La comunicación de los resultados de dará en las siguientes (2) formas: (a) Dos artículos en revistas académicas sobre los principales puntos estudiados, una en el campo de estudios organizacionales y la otra en el campo de estudios en educación superior; (b) Presentación de resultados empíricos y contribuciones teóricas en dos (2) de las principales conferencias internacionales en el campo de los estudios en educación superior: en CHER (Consortio Europeo de Investigadores en Educación Superior) y en ASHE (la Asociación Norteamericana para el Estudio de la Educación Superior), además de la participación en diversos seminarios y talleres en los EE.UU. y Europa.

Para consultar la bibliografía vea el artículo en inglés.