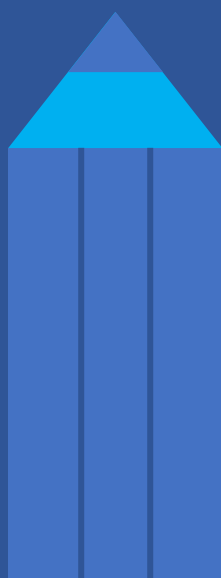


SERIE

Boletines sobre Educación superior

BUROCRACIA Y UNIVERSIDAD

La expansión del personal no
académico en Chile entre 1993 y 2016



**UNIVERSIDAD
DE LA FRONTERA**

Núcleo Científico Tecnológico en Ciencias
Sociales y Humanidades

Observatorio de la Educación Superior

Autores/a:

Enrique Fernández Darraz | Guy Boisier | Yanira Alarcón

Diciembre 2022

Título: Boletines sobre Educación Superior. Burocracia y Universidad: La expansión del personal no académico en Chile entre 1993 y 2016¹.

Fecha Edición: diciembre 2022

Autor(es) del estudio:

Enrique Fernández Darraz, Académico Doctorado en Ed. Superior, U. Diego Portales

Guy Boisier, Académico, Universidad Austral de Chile

Yanira Alarcón, Profesional, Universidad Austral de Chile

Diseño y Diagramación: Laboratorio Creativo Audiovisual – NúcleoTV
NÚCLEO CIENTÍFICO TECNOLÓGICO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Montevideo 0830, Temuco.

Teléfono: +56 45 2596673

E-mail: nucleo.sociales@ufrontera.cl

Página web: <http://nucleocienciasociales.ufro.cl>

¹ El presente Boletín corresponde a un extracto del artículo: Fernández Darraz, E., Boisier, G., & Alarcón, Y. (2022). Burocracia y Universidad. El personal no académico en Chile, 1993-2016. *Calidad en la Educación*, (57). doi:<https://doi.org/10.31619/caledu.n57.1209>

Índice

Índice	3
Introducción	4
La burocratización como fenómeno global.....	5
A) Algunas causas probables de su expansión	5
b) Alcances de la burocratización.....	6
c) Costos de la burocratización	7
La burocratización universitaria en Chile: alcances, costos e implicancias	8
a) Personal no académico (PNA) y JCE académicas	8
b) Personal no académico y estudiantes	10
c) Personal no académico y gasto	11
d) Implicancias organizacionales de la burocratización	12
Hipótesis explicativas	13
Paradojas de la burocratización	16
Bibliografía	18

Introducción

La expansión del personal no académico en las universidades y, en especial, del segmento con título profesional, es hoy un fenómeno global que ha despertado una importante preocupación, al menos desde la década de 1960 (Blau, 1994; Goodman, 1962; Stroup, 1966)

En el caso de Chile, no existen trabajos que hayan abordado el tema de manera sistemática y sólo se encuentran escasas referencias a él en la literatura.

En este Boletín analizamos los alcances de esta expansión en las universidades del Consejo de Rectores, entre 1993 y 2016, período para el cual se dispone de información oficial. Lamentablemente, en ese último año el Anuario del CRUCH dejó de recabar esta data y el Sistema de Información de Educación Superior no la considera en las estadísticas que recopila. Tampoco lo hace la Comisión Nacional de Acreditación.

Por estas razones no es posible incluir al sector privado no perteneciente al CRUCH, en el que, según la literatura internacional, el fenómeno debería tener un volumen igual, sino mayor.

La burocratización como fenómeno global

La burocratización es una deriva normal en las organizaciones y de las universidades, en tanto tales, dado que 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 et al., 1998, p. 33).

En la literatura el concepto de burocratización adquiere, en general, 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).

A) Algunas causas probables de su expansión

La pregunta por las causas de su expansión ha sido abordada desde distintas perspectivas teóricas. Una es la dependencia económica, que la explica como una adecuación estratégica para la búsqueda de recursos (Gornitzka et al., 1998, pp. 34-35; Leslie & Rhoades, 1995, pp. 192-193). Desde la perspectiva neoinstitucional se enfatiza el esfuerzo por lograr legitimidad, lo que provoca procesos de isomorfismo coercitivo, normativo y mimético, que de uno u otro modo conllevan la expansión del personal administrativo (Gornitzka et al., 1998, pp. 34-35).

Aunque se menciona la aversión de los académicos a estas tareas, este aspecto ha sido poco estudiado. Es sabido que ellas no son consideradas atractivas, ya que la carrera personal está asociada a logros en investigación, razón por la cual 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 propia burocracia. Por una parte, gracias a la autonomía del aparato administrativo para decidir asignaciones presupuestarias (Leslie & Rhoades, 1995, pp. 202 y ss). 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 se vea reforzado por modas de gestión y por la creciente utilización de métricas para evaluar el funcionamiento organizacional (Bula & González, 2020; Muller, 2018).

b) Alcances de la burocratización

Un cometido abordado con dificultad por la literatura es el alcance del fenómeno y sólo se dispone de estudios de caso o ejemplos puntuales. Gornitzka et al. (1998) señalan que en las universidades noruegas, entre 1987 y 1995, el crecimiento de los cargos administrativos fue de 58% y el de los académicos de 48%. 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).

En el mismo país, hacia 1976 los profesores representaban el 69% de los funcionarios del sistema, en 1995 ese valor era de 61%. Al considerar sólo las jornadas completas, la relación se deterioraba más: en 1997 representaban el 51,5% (Rhoades & Sporn, 2002, pp. 17-18).

De acuerdo a Blümel et al. (2010) en Alemania, entre 1992 y 2007 no se aprecia un crecimiento sustantivo del personal no científico (Blümel et al., 2010, 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%. Sin embargo, hacia 1998 (contabilizando también al personal clínico) los segundos representaban el 63% de la planta universitaria (Rhoades y Sporn 2002, p. 13).

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).

Tabla 1: Funcionarios no académicos en países de la OECD

País	Staff no académico	Staff no académico (%)
Australia (2012/2013)	64.387	52 ²
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)

² Szekeres (2011) sitúa este valor en 57%, previniendo que requiere de mayor precisión (Szekeres, 2011, pp. 679-680).

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 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).

c) Costos de la burocratización

Si lograr una visión cuantitativa de la burocratización resulta complejo, más lo es estimar sus consecuencias financieras. Estudios de caso, especialmente del sistema norteamericano, permiten visualizar algunas de sus implicancias.

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 período, el costo anual de administración escaló a 1,742 dólares por estudiante (Bergmann, 1991, p. 12). Esa cifra se condice 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).

Según Gornitzka et al. (1998), en el mismo país, los costos administrativos se expandieron en forma “dramática” en las décadas de 1970 y 1980. 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% (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).

La expansión de los costos de administración ha tenido un correlato en las remuneraciones. En el período 1975-1985 el monto 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).

En la Universidad de California, en 25 años, los egresos por docencia aumentaron un 175% y los administrativos sobre 400%. Mientras en el período 1966-67 por cada seis dólares gastados en docencia se destinaba uno a administración, en 1991-92 la relación se había deteriorado a tres a uno (Gumport & Pusser, 1995, p. 495,500).

A juicio de otros investigadores, *“los administradores han [...] aumentado gradualmente su participación en el presupuesto...”* (Ginsberg, 2013, p. 33).

La burocratización universitaria en Chile: alcances, costos e implicancias³

a) Personal no académico (PNA) y JCE académicas

El personal académico y no académico experimentó un crecimiento sistemático durante el período y a ritmos muy similares, lo que explica la relativa constancia de su relación (Tabla 2):

Tabla 2: Personal Académico y no Académico, 1993-2016

Personal	N		Proporción		Crecimiento		Relación PNA/JCE	
	1993	2016	1993	2016	Prom.	Total	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						

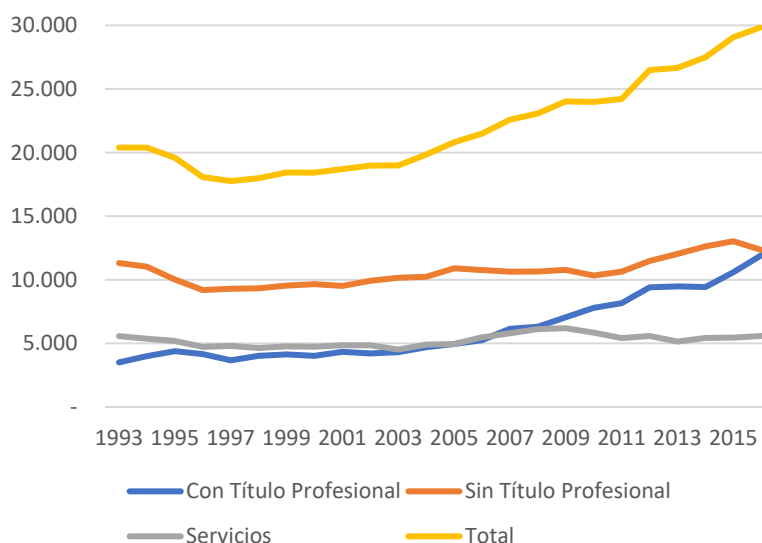
Fuente: elaboración propia, Anuario del CRUCH.

El porcentaje de personal no académico sobre el total de funcionarios bajó de un 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 fueron superiores a las académicas: 6.380 JCE académicas frente a 9.463 funcionarios.

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

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

³ Detalles sobre la metodología utilizada en el estudio pueden ser consultados en Fernández Darraz, Boisier y Alarcón (2022), pp. 20-22.

Gráfico 1: Personal no Académico, 1993-2016

Fuente: Elaboración propia, Anuario del CRUCH.

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

Este porcentaje sólo es superado por las JCE con grado de doctor que llegó a 353,9% (6,8% promedio anual), es decir 5.500 JCE. En números absolutos, representan, sin embargo, 2.921 menos que el personal con título profesional.

b) 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. Cerca de un tercio de ellos se encuentra en las universidades del Consejo de Rectores.

En la Tabla que sigue (Nº 3) se analiza la relación entre la matrícula total y matrícula total de pregrado con: i) el personal no académico (PNA) y personal no académico con título profesional (PNA CTP), y ii) con las Jornadas Completas Equivalentes académicas (JCE) y Jornadas Completas Equivalentes académicas con grado de doctor (JCE Dr.).

Tabla 3: Relación de Matrícula v/s personal no académico y académico, 1993-2016

Estamentos	1993	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Personal no académico							
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
JCE académicas							
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.

En términos generales, 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.

Llamativo resulta, sin embargo, 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.

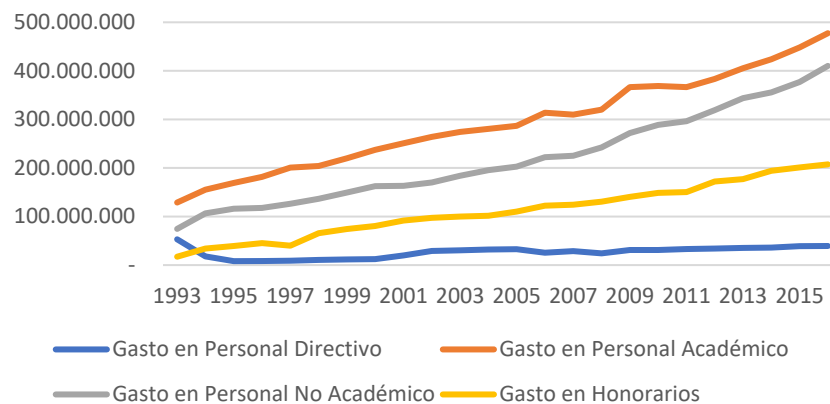
Si se usa el indicador sugerido por Ginsberg (2013, p. 206)⁴, de número de funcionarios cada 100 estudiantes, los resultados para 2016 son: 8,8 PNA, 5,2 JCE académicas, 3,5 PNA CTP y 2,1 JCE con grado de doctor.

⁴ Otro indicador utilizable es la “intensidad administrativa”, que refiere al número total de personal productivo dividido por el administrativo (Leslie & Rhoades, 1995, p. 201).

c) Personal no académico y gasto

El gasto en personal, en relación al gasto operacional total, ha ido a la baja, representando entre el 69,9% (1993) y el 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 2: Gasto en Personal, 1993-2016
(miles de pesos, moneda de 2016)



Fuente: Elaboración propia, Anuario del CRUCH.

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 directive 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% en el periodo. Es probable que esto se deba a que la presión presupuestaria generada por el crecimiento del aparato administrativo lleva a externalizar de manera masiva la docencia, en desmedro de la contratación de académicos de planta.

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.

Lo más llamativo y preocupante es el cambio dramático que ha tenido la relación del 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 representaba el 53,8% y la distancia era sólo de 7,6 puntos.

d) Implicancias organizacionales de la burocratización

Habitualmente se sostiene que la burocratización se debe al tránsito de la universidad desde una institución a una organización (Krücken & Meier, 2006, p. 241), lo que conllevaría una creciente diferenciación de funciones, creación de estructuras, formalización de reglas de funcionamiento y el establecimiento de un staff que las opere⁵.

Hasta hace unas décadas era frecuente que profesores desempeñaran cargos académicos y administrativos (Ginsberg, 2013, 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 (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), generando 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 mismo (Bula & 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), lo que estaría 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. Como resultado, el lenguaje académico referido a los ideales humanistas, que caracterizaban a la universidad, ha sido relegado a un segundo plano (Szekeres, 2011, p. 683).

⁵ Una discusión sobre esta transformación: Blümel (2016), pp. 59-96.

Hipótesis explicativas

Para intentar explicar el proceso de burocratización y, en especial, el alcance que ha tenido en Chile, es posible plantear cuatro hipótesis.

En primer lugar, este proceso puede ser una respuesta isomórfica de las organizaciones, tanto coercitiva como mimética. Lo primero derivaría de las políticas públicas de aseguramiento de la calidad y de financiamiento. Lo segundo de emular instituciones percibidas como exitosas.

Las políticas nacionales de aseguramiento de la calidad 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 fueron creando reparticiones en cada área (Fernández & Ramos, 2020; Orellana, 2020; Scharager, 2017). De igual modo, el Estado ha dispuesto recursos para atender esas funciones y otras consideradas estratégicas. En el marco de este modelo de asignación de recursos, el Ministerio de Educación identificó 18 funciones que las universidades deben desarrollar (Sthioul et al., 2018, p. 6), de ellas sólo cuatro están directamente relacionadas con enseñanza y dos con investigación, las restantes 12 son administrativas. Sirva de ejemplo el Fondo de Desarrollo Institucional 2020: de ocho “áreas estratégicas” sólo tres se vinculaban a la docencia (Subsecretaría de Educación Superior, 2020, p. 6).

Respecto del isomorfismo mimético, se observan patrones organizacionales similares en áreas de aseguramiento de la calidad. En el Consejo de Rectores estas unidades tienden a ubicarse bajo del nivel de vicerrectoría, mientras en el sector privado 10 instituciones les asignan dicho rango (Fernández & Ramos, 2020). Ello contribuye también 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. 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 CRUCH6 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.

En segundo lugar, se podría hipotetizar que la acelerada expansión burocrática es una respuesta característica de las “modernidades periféricas”, que buscan inducir administrativamente desarrollos académicos.

⁶ Se excluyeron dos universidades de reciente fundación: O'Higgins y Aysén.

Es sabido que las sociedades no industrializadas adoptaron los supuestos de la modernización como camino a la modernidad (Habermas, 1988, pp. 10-11). 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 de llegar a la modernidad impulsa a intentar inducir procesos sociales, económicos y culturales, que no se dan espontáneamente según dichos patrones. La vía predilecta es la administrativa. 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). 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). Esto contribuiría a explicar por qué los procesos de burocratización serían más agudos en la “periferia” que en los “centros”.

En tercer lugar, se podría postular que la expansión burocrática es expresión de una disputa de poder al interior de las universidades y que sus dinámicas y velocidades reflejan el estado de los equilibrios internos de poder.

Hasta hace unas décadas, muchos cargos eran desempeñados por académicos (Ginsberg, 2013, pp. 17-18), sin embargo ello cambió con el surgimiento de nuevas funciones y con el hecho que personal administrativo comenzara a desarrollar varias de ellas. Esto 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 sólo de ocupar ciertos cargos, sino de incidir en la configuración y futuro de la organización, lo que abre nuevos espacios de conflicto y de ejercicio del poder entre los estamentos.

A partir de lo anterior se pueden formular las siguientes hipótesis. i) es probable que la burocratización adquiera mayor velocidad una vez sobrepasada una determinada proporción del personal o de cargos. Su velocidad de reproducción, entonces, sería mayor, dado el primado de una lógica de gestión burocrática y su mayor incidencia en las decisiones, ii) 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”, iii) 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 que cope 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.

Así, entonces, traspuesto un umbral cuantitativo, autonomizados del control académico y situados en cargos estratégicos, el funcionariado podría generar condiciones óptimas para su propia reproducción.

En cuarto y último lugar es posible postular que la expansión burocrática sería una consecuencia de la aplicación acrítica de modas de gestión y, en particular, expresaría consecuencias de la nueva gestión pública (NGP).

La NGP se difundió desde 1980 como una propuesta 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).

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 aplicar esta modalidad de gestión en ciertas organizaciones, como las sin fines de lucro o las que producen variados bienes no cuantificables (Mintzberg, 1996).

Debido a lo primero, las universidades tendrían una mayor tendencia al gasto que a la generación de excedentes, por lo que hay menos limitaciones al momento de contratar funcionariado. Respecto de lo segundo, dado que a los “productos” universitarios 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). Esto llevaría a privilegiar la evaluación de procesos, lo que requiere cada vez más personal para idear reglas de funcionamiento, métricas y aplicar evaluaciones, generando una espiral de complejidad burocrática.

Paradojas de la burocratización

El proceso creciente de burocratización de las universidades conlleva, al menos, dos paradojas.

Por una parte, 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, 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).

La literatura evidencia, sin embargo, que han surgido costos adicionales, asociados a la expansión de las burocracias, por ejemplo, en 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 et al., 2012, p. 24; Scharager, 2010, p. 17), han contribuido a engrosar burocracias y a hacer más oneroso el funcionamiento (Beerkens, 2018; Buendía, 2012; Martínez et al., 2017; Scharager, 2017, p. 8).

En otras palabras, mientras los Estados dicen promover la eficiencia, en los hechos trasladan los costos de dicha supuesta 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 y para lograr los estándares académicos definidos administrativamente.

Otra paradoja no menos relevante tiene que ver con que la expansión burocrática pareciera no haber reducido la carga administrativa de los cuerpos académicos. Estudios sobre la 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) 7.

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 et al., 2021, p. 58; Berríos & 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).

⁷ 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.

A partir de lo señalado en las páginas precedentes es posible afirmar, al menos a partir de lo sucedido en Chile en las últimas décadas, que una operación académica cada vez más pequeña y constreñida, debe sostener un aparato administrativo cada vez más grande y costoso.

En síntesis, todo indica que la combinación de autonomía de mercado a cambio de regulación estatal de la calidad, conlleva consecuencias secundarias cuyas implicancias de largo plazo pueden ser no sólo un aumento de los costos y del deterioro de la función colegial del trabajo académico, sino una profunda transformación del sentido y del quehacer universitario.

Bibliografía

- Aarrevaara, T., & Dobson, I. (2013). Movers and Shakers: Do Academics control their own Work? En 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. En J. Audy & M. Costa, *Inovação e Qualidade na Universidade* (pp. 529-554). EDIPUCRS.
- Balbachevsky, E., & Quinteiro, M. (2002). The Changing Academic Workplace in Brazil. En 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. <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. <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. <https://doi.org/10.2307/3700896>
- Beerens, M. (2018). Evidence-based policy and higher education quality assurance: Progress, pitfalls and promise. *European Journal of Higher Education*, 8(3), 272-287. <https://doi.org/10.1080/21568235.2018.1475248>
- Bergmann, B. R. (1991). Bloated Administration, Blighted Campuses. *Academe*, 77(6), 12-16.
- Berríos, P., & 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., 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.

- Brockerhoff, 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., & González, S. (2020). *Quantas o de los burócratas alegres. Los efectos de las cuantificaciones y las mediciones en educación superior*. Ediciones Unisalle.
- Chávez, M. (2011). *Disyuntivas universitarias: La Universidad entre la Ciencia y la Formación*. VI Congreso Chileno de Sociología, Valparaíso.
- CRUCH (1993-2016): Anuario Estadístico, Santiago. CRUCH.
- Eisenstadt, S. N. (2000). Multiple Modernities. *Daedalus*, 129(1), 1-29.
- Fernández, E., & Ramos, C. (2020). Acreditación y desarrollo de capacidades organizacionales en las universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, 53, 219-251.
- Fernández Darraz, E., Boisier, G., & Alarcón, Y. (2022). Burocracia y Universidad. El personal no académico en Chile, 1993-2016. *Calidad en la Educación*, (57). doi:<https://doi.org/10.31619/caledu.n57.1209>.
- 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. <https://doi.org/10.1177/1038416218775746>
- 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. <https://doi.org/10.1023/A:1004382403543>
- Gumport, P. J., & Pusser, B. (1995). A Case of Bureaucratic Accretion: Context and Consequences. *The Journal of Higher Education*, 66(5), 493. <https://doi.org/10.2307/2943934>
- Habermas, J. (1988). *Der philosophische Diskurs der Moderne*. Suhrkamp.

- Herrera, B. (2008). Modernidad periférica y metropolitana: El papel del mundo hispano-americano. *Bulletin hispanique*, 110-1, 7-23. <https://doi.org/10.4000/bulletinhispanique.418>
- Höhle, E., & Teichler, U. (2013). The Teaching Function of the Academic Profession. En U. Teichler & E. Höhle, *The Work Situation of the Academic Profession in Europa: Findings of a Survey in Twelve Countries* (pp. 79-108). Springer.
- Krücken, G., & Meier, F. (2006). Turning University into an Organizational Actor. En 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. En 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., Maturana, M., Zenteno, E., & 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. <https://doi.org/10.1080/00221546.1995.11774772>
- 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., & 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. <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.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: Historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa.
- 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.
- Park, E. (2013). From Academic Self-Governance to Executive University Management: Institutional Governance in the Eyes of Academics in Europe. En 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. En A. Amaral, L. Meek, & I. Larsen, *The Higher Education Managerial Revolution?* (pp. 109-129). Springer-Science+Business Media, B.V.
- 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. <https://doi.org/10.1080/13583883.2002.9967066>
- Ryttberg, M., & Geschwind, L. (2019). Professional support staff in higher education: Networks and associations as sense givers. *Higher Education*, 78(6), 1059-1074. <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.
- Schneijderberg, & Götze, N. (2020). *Organisierte, metrifizierte und exzellente Wissenschaftler*innen. Veränderungen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen an Fachhochschulen von 1992 über 2007 bis 2018* (N.º 13; Incher Working Paper, p. 133). Incher-Kassel, Universität Kassel.
- Sthioul, A., González, R., Rifo, M., & 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* (N.º 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. <https://doi.org/10.1080/1360080X.2011.621193>
- 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.