

HIPERBUROCRATIZACIÓN, GERENCIALISMO Y TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL

Hyperbureaucratization, managerialism and education workers in Brazil

Evaldo Piolli, Doutor, epiolli@unicamp.br
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5321-5038>

Recibido: 15-06-2022

Aceptado: 16-09-2022

Publicado: 29-12-2022

Resumen

La institución del proceso de cooperación bajo el capital y la asunción de la heterogestión que sumió al trabajador en el marco administrativo burocrático, supuso una burocratización representada por el control y poder. En esa perspectiva, la racionalización y creciente burocratización incidió en la teoría de la organización. En las organizaciones, los controles directos y jerárquicos evolucionaron hacia nuevas estrategias de rendición de cuentas y manipulación de la subjetividad. En esencia, la publicitada tesis de desburocratización propugnada por los defensores de la nueva gestión pública (NGP); por el contrario, expandió las formas de dominación burocrática. En el campo educativo, la confluencia de propuestas de los reformadores empresariales con los fundamentos de la NGP y los programas proyectos, conllevó a la hiperburocratización. Hecho evidenciado en el proceso de consolidación del gerencialismo que tuvo lugar a partir del golpe institucional de 2016 y en el contexto de la pandemia de Covid-19 en Brasil. La Base Común Curricular Nacional (BNCC), implementada desde el 2017, constituye un elemento central de las reformas de la educación empresarial, instituyendo una "cultura de auditoría" (Fisher, 2021) sustentada en una concepción de la calidad basada en indicadores, metas, rankings, evaluación externa, pruebas estandarizadas, estandarización curricular y rendición de cuentas. Concretamente, la hiperburocratización y centralización del control, intensificó la precariedad del trabajo, desencadenado por el uso de las tecnologías en la gestión y docencia.

Palabras clave: Hiperburocratización, gerencialismo, control, educación.

Abstract

The institution of the cooperative process under capital and the assumption of heteromanagement that plunged the worker into the bureaucratic administrative framework, which meant a bureaucratization represented by control and power. In this perspective, rationalization and increasing bureaucratization affected the theory of organization. In organizations, direct and hierarchical controls evolved into new strategies of accountability and manipulation of subjectivity. In essence, the publicized thesis of de-bureaucratization advocated by the proponents of new public management (NPM), on the contrary, expanded the forms of bureaucratic domination. In the educational field, the confluence of business reformers' proposals with the foundations of the NGP and the programs and projects led to hyperbureaucratization. A fact evidenced in the process of consolidation of managerialism that took place from the institutional coup of 2016 and in the context of the Covid-19 pandemic in Brazil. The National Common Curricular Base (BNCC), implemented since 2017, constitutes a central element of managerial education reforms, instituting an "audit culture" (Fisher, 2021) sustained by a conception of quality based on indicators, goals, rankings, external evaluation, standardized tests, curricular standardization and accountability. Specifically, the hyper-bureaucratization and centralization of control intensified the precariousness of work, triggered by the use of technologies in management and teaching.

Keywords: Hyperbureaucratization, managerialism, control, education.

1. HETEROGESTIÓN E HIPERBUROCRATIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Para entender lo que llamamos heterogestión, en este trabajo, necesitaremos referirnos a Marx y al concepto clásico de cooperación. Según Marx, en el proceso de acumulación de capital se desarrollaron las formas de cooperación: forma de trabajo en la que “muchos trabajan juntos, según un plan, en el mismo proceso de producción o en procesos de producción diferente, pero conectada” (Marx, 1984, p. 374). Lo que presupone la economía de los medios de producción a través de la fuerza productiva colectiva. Marx continúa diciendo que la cooperación puede ser simple cuando “los trabajadores se complementan mutuamente haciendo la misma tarea o tareas del mismo tipo” (Marx, 1984, p. 376). Este tipo de cooperación se daba en la antigüedad y en la sociedad feudal y se basaba en lazos de dominio y servidumbre.

La cooperación capitalista, sin embargo, presupone al trabajador como asalariado que vende su fuerza de trabajo al capital. La producción capitalista toma como punto de partida el empleo simultáneo de muchos trabajadores en el mismo proceso de trabajo. La apropiación, por parte del capitalista, de la fuerza colectiva del trabajo tiene por objeto elevar la productividad del capital. El trabajador vende individualmente la fuerza de trabajo al capitalista. La fuerza colectiva, absorbida en el proceso productivo, es apropiada gratuitamente por el capitalista. Por tanto, la cooperación capitalista es forzada, porque a mayor cooperación, más acentuado se vuelve el control del capital sobre el trabajo colectivo, lo que supone la subordinación del trabajador al ritmo de la máquina y al aparato administrativo.

Por heterogestión, entendemos el proceso que promueve la subordinación del trabajador al ritmo de la máquina y la subordinación a la autoridad dentro de la fábrica que aparece representada por el entramado administrativo. Se trata de un proceso histórico que profundizó la alienación, en el que se constituyó una mayor concentración de decisiones en un liderazgo administrativo que engendró la separación del trabajo manual del trabajo intelectual y que, dados los controles y métodos utilizados, se tradujo en una mayor implicación del trabajador con su trabajo. En las organizaciones heterogestionadas, la sumisión del trabajador se institucionaliza en la autoridad formada.

La sumisión del trabajador al ritmo de la máquina implica una mayor interdependencia en la coo-

peración en normas rígidas de comportamiento. Privado de su saber hacer, el trabajador se somete a la regulación social de la máquina, lo que significa una regulación social más rígida impuesta por el aparato burocrático”. (Mota, 1986, p.65)

La acumulación de capital y la productividad, por lo tanto, se intensifican con la burocratización y la expansión de los sistemas formales de control dentro de las empresas. El análisis de la división del trabajo, la cooperación y la consiguiente concentración de proceso productivo prefiguran las formas de racionalización que se adoptarían después de la fase monopolista del capitalismo.

La cooperación industrial constituye un tipo de organización burocrática que toma forma y comienza a involucrar otras dimensiones de la vida social. La burocratización se está intensificando al trasladarse de la empresa al Estado, porque junto al proceso de expansión de la producción, se amplía la racionalización del aparato estatal.

Las organizaciones y burocracias modernas se desarrollaron con el proceso de racionalización de la producción y el trabajo (producción y control del trabajador) a lo largo del cual se constituyeron los aparatos administrativos dentro de la empresa capitalista. El Estado moderno, además de este proceso, también amplía sus funciones y desarrolla su aparato administrativo, con funciones relacionadas con el control de la vida social. Los grandes sistemas de educación pública y sus escuelas son parte integral de estos aparatos de control social y reproducción de la fuerza de trabajo. Estas instituciones cumplen la función de “fabricar hombres útiles” desde una organización y pedagogía burocrática. (Tragtenberg, 2018)

Weber (1966), en su análisis de la dominación burocrática, destacó que en el capitalismo esta forma de organización encontraría plenas condiciones para su desarrollo y que “bajo los auspicios del capitalismo, se creó la necesidad de una administración estable, rigurosa e intensiva, incalculable. Esta es la necesidad que otorga a la burocracia un papel central en nuestra sociedad como elemento fundamental en cualquier tipo de administración de masas” (Weber, 1966, p. 25). En el ámbito del Estado, esta dominación burocrática asociada al capitalismo se realiza a través de un conjunto de normas jurídicas racionales e impersonales de control social.

Toda la producción en el campo de la teoría de la organización juega un papel importante en el encubrimiento de la historicidad de los procesos de do-

minación y control en el ámbito organizacional. Su desarrollo sigue los procesos de creciente racionalización de la producción, reforzando el papel de las organizaciones como productoras de ideología. Bajo el signo de la colaboración de clases y la armonía social, favorece la reproducción de la fuerza de trabajo, su acomodo, adaptación y sumisión. La función de toda ideología administrativa es legitimar la dominación sobre los trabajadores dentro del aparato burocrático de las organizaciones modernas. (Tragtenberg, 1980)

Para Tragtenberg, las “ideologías administrativas” forjan la búsqueda de una mayor productividad, cooperación e integración, cuando, en realidad, en el modo de producción capitalista, el aumento de la productividad se expresa en la mayor explotación del trabajo, según a los objetivos de las organizaciones, produce la domesticación del trabajador cubriendo las relaciones de dominación “en las que el trabajo es función del capital” (Tragtenberg, 2012, p. 67).

Las corrientes en el campo de la teoría de la organización desde Taylor, pasando por la escuela de relaciones humanas de Elton Mayo, hasta las corrientes contemporáneas de calidad total, han evolucionado desde un control más directo y jerárquico del trabajo hasta teorías psicologizantes de manipulación de la subjetividad. Todo ello ligado al mayor uso de tecnologías digitales de control según los principios de la gestión basada en métricas.

Como destaca Bernardo (2004), todos los instrumentos microelectrónicos acumulan hoy la función de controlar tanto el trabajo realizado como el propio comportamiento del trabajador. El fetiche de la técnica y la tecnología, el clamor por la profesionalización, la centralización de la información y los controles constituye una expresión de tipo de burocracia administrativa monocrática, como la describe Weber (2004) que avanza en oposición a la colegialidad.

Sobre este punto Weber (2004, p. 145) afirma que la administración burocrática-monocrática se constituye como la

... forma más racional de ejercer la dominación, porque en ella técnicamente se logra el máximo rendimiento en virtud de la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confiabilidades decir calculabilidad, tanto para usted como para los para los demás interesados-, la intensidad y extensibilidad de los servicios, y la aplicabilidad formalmente universal para todo tipo de tareas.

En cuanto a la colegialidad, destaca que el desarrollo moderno de la dominación burocrática siempre ha llevado al debilitamiento de la colegialidad en las esferas del Estado moderno y sus instituciones, ya que “la colegialidad reduce inevitablemente: 1) la prontitud de las decisiones; 2) uniformidad de liderazgo; 3) la responsabilidad inequívoca del individuo; 4) acción desinhibida hacia el exterior y mantenimiento de la disciplina en el interior” (Weber, 2004, p. 185).

En el ámbito de las organizaciones públicas y privadas, las principales líneas de producción teórica, en este campo, están siendo utilizadas para referirse a medidas encaminadas a un mayor compromiso con responsabilidad del trabajador a los resultados y propósitos de las organizaciones. Hay un proceso que ha ido transponiendo estas medidas, sin crítica alguna, de la empresa al Estado y se basa en reformas inspiradas en las ideas de la Nueva Gestión Pública que, en este trabajo, llamaremos gerencialismo.

¿Estaría rompiendo con el modelo burocrático la adopción de estas medidas gerenciales, que en el mundo del trabajo se han expresado en forma de organizaciones más ágiles? Nuestro argumento, sin embargo, defiende que las estructuras no representan que el modelo burocrático esté siendo superado, sino todo lo contrario. Si partimos del supuesto de que la burocracia es control y poder, podemos concluir que, aun con la reducción y aplanamiento de los organigramas (Lima, 2012), las organizaciones, al emplear tecnologías, potencian los mecanismos de control y medición de la productividad, métodos de evaluación e individualización de la producción.

2. GESTIÓN Y AUTONOMÍA CONTROLADA EN LA EDUCACIÓN: FALSÍA DE SUPERACIÓN DE LA BUROCRACIA

El término New Public Management fue acuñado por primera vez por Cristophe Hood en 1991 cuando publicó el artículo *A public management for all seasons* como respuesta al modelo burocrático de administración pública, creado tras la segunda guerra mundial, y como modelo ineludible para garantizar una mayor eficiencia y eficacia. Basado en siete elementos fundamentales: 1) profesionalización de la gestión en el sector público; 2) establecimiento de estándares claros y medidas de desempeño; 3) énfasis en los mecanismos de control y en el cálculo de resultados; 4) descomposición de las unidades del sector público; 5) establecimiento de la competitividad en el sector público; 6) adopción de prácticas típicas del sector privado en el sector público y; 7) medidas de parsimonia y reducción de costes en el sector público

para garantizar una mayor eficiencia. (Hood, 1991) El autor también aboga por la racionalidad técnica y la neutralidad política, es decir, el desarrollo de una estructura apolítica como aspecto importante para garantizar una mayor eficacia. Pero lo fundamental es que la NGP, o gerencialismo, surge como propuesta de reforma del Estado y, como decíamos, como respuesta al modelo burocrático de la administración pública para la propagación de una nueva cultura organizacional en el sector público basada en los principios de la empresa privada. Tales valores, sitúan a los usuarios de los servicios públicos como clientes. Además de establecer un modelo de gestión centrado en resultados y mecanismos de control, partiendo de la premisa de que el modelo anterior sería ineficiente.

La eficiencia deseada se logrará mediante la intensa búsqueda de resultados cuantitativos como forma de análisis de los impactos. Otro aspecto sería la adopción de esquemas de gestión que superen el modelo burocrático, por esquemas más flexibles y menos rígidos en la gestión ligada a resultados y desempeño. En Brasil, la nueva gestión pública se hizo conocida por los trabajos de Bresser Pereira (1995), de las Publicaciones de Cadernos MARE (Ministerio de la Reforma del Estado), sobre la Reforma Gerencial del Estado. Su propuesta de reforma del aparato estatal engendra un modelo burocrático crítico, que aparece ligado a la idea de lentitud e ineficiencia y los altos costos de los servicios públicos y la falta de profesionalismo.

La superación de la forma burocrática de administrar el Estado se manifestó en los costos crecientes, en la baja calidad y en la ineficiencia de los servicios sociales que brinda el Estado a través del empleo directo de burócratas estatales". (Bresser Pereira, 1995, p.15)

Sin embargo, los nuevos métodos centrados en la rendición de cuentas, métricas y tecnologías de control remoto o cibercontrol indican una mayor concentración de información, controles y poder, lo que, a nuestro juicio, corresponde a una expansión de la burocracia.

Como ya hemos señalado, para Weber la dominación burocrática resulta de un proceso histórico y, como tal, está constituida por mecanismos concretos de control y poder. Teniendo en cuenta que, para él, es en el capitalismo donde las formas de racionalización y burocracia encuentran plenas condiciones para su desarrollo. Las burocracias modernas se desarrollan con la racionalización del trabajo, y el apa-

rato estatal se desarrolla como complemento de este proceso.

Por tanto, si los nuevos métodos y las nuevas tecnologías empleadas por el gerencialismo nos conducen a una mayor centralización de la información, el control y el poder, podemos inferir que, contrariamente a lo que propugnan los proponentes de la nueva gestión pública, lo que en realidad se verifica es una ampliación de la burocracia. Una expresión de este fenómeno puede ser representada por los mecanismos de gestión cada vez más individualizados, determinados por metas e indicadores de desempeño.

Como ya hemos señalado, la reducción de la burocracia que pretende el gerencialismo pretende obtener una mayor eficiencia dentro del Estado, lo que implica, entre otros aspectos, la reducción de estructuras y la ruptura con organismos como los órganos de participación, consejos y otros órganos colegiados. Estas instancias serían debilitadas por demandas heterónomas y lineamientos exógenos, si no suprimidas, como describe Weber en su exquisito análisis de los destinos de la colegialidad frente a la burocracia monocrática. Aspecto que puede ser bastante esclarecedor para la adecuada comprensión de los aspectos que relacionan la subjetividad humana enajenada que emerge en el espacio de trabajo con el individualismo y la competitividad. También puede ser de gran valor para comprender la fragilidad de los colectivos de trabajo en las instituciones educativas. Por lo tanto, estamos totalmente de acuerdo con Gaulejac (2007) cuando afirma que el gerencialismo es también una ideología utilitarista que traduce las actividades humanas en indicadores de desempeño, como expresión de la objetividad y neutralidad propia de las ciencias exactas, que lo sustentarán. Bajo tales fundamentos, "esta ciencia" construye un ideal de lo humano restringido a la condición de recurso para su propia instrumentalización. Estas pautas constituirán lo que Gaulejac (2007, p. 94) denominó "cuantofrenia" o "enfermedad de la medida". Según el autor, la afirmación del gerencialismo como ciencia se debe al ideal pragmático, utilitario y objetivo de la vida humana que movió toda una producción de conocimiento en el campo de la teoría de la organización.

3. ¿GESTIÓN O ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA?

Las reformas educativas en Brasil se dan en el contexto de la reforma del Estado bajo los criterios de la nueva gestión pública. Los nuevos métodos y el léxico de las empresas privadas se difunden en los

sistemas educativos. Uno de los conceptos más utilizados es gestión en lugar de administración, sugerido por Bresser-Pereira (2011):

Así como la administración de empresas es el proceso de toma de decisiones respecto de los objetivos de las empresa u organizaciones privadas, una forma de planificar, organizar y controlar las acciones en las empresas, también es la forma en que se debe elegir, capacitar y motivar a su personal, en el supuesto que la administración pública fuera a ser lo mismo aplicado al Estado, o, más ampliamente, a las organizaciones públicas y sus servicios científicos, culturales y sociales. Podemos pensar en la administración pública en estos términos – en términos de la forma en que se administra – pero en este caso sería mejor decir “gestión” en lugar de “administración pública” (p. 4).

En el campo de la educación, la transposición del término administración escolar al de gestión educativa y/o de director a gerente, por ejemplo, contiene importantes diferenciales y contenidos distintos, pues contempla las nuevas exigencias y expectativas de los roles dirigidos a los profesionales de la educación, según los nuevos criterios de la Nueva Gestión Pública. En el concepto de gestión se engendran nuevos elementos de competencia que involucran esquemas participativos, de autonomía controlada y de rendición de cuentas de los trabajadores (Pagés, 1987; Lima, 2008; Heloani, 2018).

Bajo una apariencia aparentemente progresista, tales prácticas ni siquiera rompen con las formas típicamente tayloristas de control centralizado, como señala Lima (2008). Por lo tanto, el uso del término gerencia cumple una función ideológica, cuyo fin es legitimar y justificar nuevas formas de control y sumisión de los trabajadores bajo nuevos criterios. Los cambios verificados en este campo, por tanto, insertan nuevos componentes en los esquemas de dominación y en la producción de sentido ligada a la productividad y al desempeño individual. En las escuelas y los sistemas educativos públicos, o incluso en las universidades, existe una creciente individualización que, a nuestro juicio, son factores que estimulan la fragmentación de los grupos de trabajo y la despolitización de las relaciones en el ámbito laboral. En el gerencialismo, se le puede atribuir mayor autonomía a una escuela, siempre que se vincule a metas e indicadores cuantitativos de productividad definidos de forma heterónoma. En este caso, se trata de una falsa autonomía, o incluso de una autonomía controlada relacionada con objetivos cuantificables

vinculados a formas de recompensa por la productividad, promoviendo el compromiso y la cooptación de los trabajadores (Heloani y Piolli, 2012). La autonomía controlada es entendida por Gaulejac (2007) como un esquema de gestión que exige que los trabajadores se involucren plenamente con los resultados.

Si la libertad aumenta en relación con la tarea a realizar, encuentra su contrapartida en una drástica exigencia de resultados. No se trata tanto de regular el uso del tiempo y cuadrar el espacio, sino de obtener una disponibilidad permanente para que se dedique el máximo de tiempo a la consecución de los objetivos marcados y, además, de un compromiso total con el éxito de la empresa. (Gaulejac, 2007, p. 110).

En educación, el esquema de autonomía controlada ha sido adoptado por varios estados y municipios como estrategia para el supuesto logro de una educación pública de calidad y como política de valorización de los profesionales docentes. Esto implica que a los profesionales de la enseñanza se les exige cada vez más una cierta profesionalidad funcionalista y utilitaria guiada por la cultura del desempeño y la productividad, es decir, de la performatividad. (Ball, 2005)

Esta cultura del desempeño es denominada por Mark Fisher (2021) como “cultura de auditoría” que resulta de la fusión entre la burocracia empresarial y los servicios públicos. En las escuelas y los sistemas educativos, los datos burocráticos recopilados se utilizan de manera “promocional” para dar cuenta al gran “Otro”¹.

...en de la educación, por ejemplo, los resultados de los exámenes y los cambios en los indicadores aumentan (o disminuyen) el prestigio de una determinada institución. La frustración del docente es que su trabajo parece cada vez más encaminado a causar una buena impresión en el gran Otro, que es quien recoge y consume los datos” (Fisher, 2021, p. 85).

Las metas heterónomas se desplazan continuamente hacia arriba, bajo la justificación de la “mejora continua” de los indicadores de calidad y productividad escolar. Es un gran “Otro” incompleto, del que hay que rendir cuentas continuamente, como en el dile-

1 El concepto del gran “Otro” fue extraído por el autor de la obra de Jacques Lacan. El gran “Otro” se define por la sociedad, la cultura y las normas que deben ser interiorizadas y forman parte de la constitución del sujeto.

ma de la postergación indefinida, vivido por K, descrito por Kafka en El proceso. La culminación de la evaluación burocrática es la transformación del propio trabajador en evaluador de su propio desempeño. Los rankings que clasifican a las instituciones y los esquemas de bonos y ganancias de productividad son factores inductores. Finalmente Fisher (2021) señala que

En la postergación indefinida, el caso nunca se decide definitivamente, pero el precio a pagar es una angustia que nunca termina. La evaluación periódica deja paso a la evaluación permanente y omnipresente, que no deja de generar una ansiedad perpetua. (Fisher, 2021, p. 87).

El proceso de transformación en las formas de dominación burocrática en las escuelas se expresa no solo en los nuevos mecanismos de control que generan mayor individualización y perpetua zozobra, sino también en la sustitución de formas de colegialidad² por un tipo de liderazgo unipersonal o una burocracia *monocrática* (Lima, 2011), que se potencia con el uso creciente de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión.

Sobre este modelo Lima (2011, p. 12) señala que, entre la centralización y concentración de los poderes de decisión, el retorno a la organización-concentración de los poderes de decisión; el retorno a la organización en línea, mayor jerarquía y división del trabajo entre directivos y docentes; la creciente relevancia del conocimiento experto y el poder de la tecno estructura, de los asistentes y asesores, de los organismos especializados en la prestación de servicios técnicos; la obsesión por la eficacia y la eficiencia, la elección óptima y el rendimiento competitivo; la centralidad de los procesos de gestión, evaluación y medición de la calidad con inspiración neopositivista (rankings, escuelas de excelencia, evaluación externa, pruebas estandarizadas, patrones, etc.); los procesos de centralización informática y taylorismo en línea, con la difusión de nuevas categorías mentales reproducidas sin discusión y de conceptos más o menos naturalizados.

En Brasil, los procesos de descentralización administrativa, financiera y pedagógica fueron notables en las reformas educativas desde mediados de la década de 1990, lo que dio lugar a un importante traslado de responsabilidades al nivel local a través de la

transferencia de acciones y procesos de implementación de programas (Dourado, 2007), otorgando a la dirección escolar nuevas atribuciones con la ampliación de las funciones. Todo ello acompañado de una fuerte centralización de controles y un proceso que induce a la rendición de cuentas y culpabilidad del trabajador dentro de un modelo organizacional basado en metas y resultados derivados de la gestión empresarial, de acuerdo con el proyecto de reforma gerencial del Estado.

La agenda para la educación del sector empresarial en Brasil surge de una serie de medidas establecidas en la década de 1990, dentro del proyecto de reforma del Estado según los criterios de la Nueva Gestión Pública (NGP). Paulatinamente, se implementó todo un marco regulatorio que preparó el terreno para la expansión de los procesos de privatización, tanto endógenos como exógenos. Es decir, tanto para la mayor apertura de los servicios educativos públicos al sector privado con la flexibilización de las asociaciones público-privadas y para la privatización (privatización exógena), como para la importación al sector público educativo de ideas de negocios, sus métodos, técnicas y prácticas (privatización endógena). (Ball y Youdell, 2008, p. 10)

Este es un proceso que buscó consolidar, en Brasil, el proyecto concebido por organismos internacionales, en el que la hegemonía empresarial quiere imponerse a través del discurso de “consenso”, “interés común” y “reconciliación de clases” (Neves, 2005; Souza y Piolli, 2020). Las estrategias empresariales buscaron hacerse efectivas a través de la adhesión paulatina, desde la década de 1990, de amplios sectores de la sociedad y una parte expresiva del espectro político, que iba desde la extrema derecha hasta el centro izquierda.

En Brasil, este proceso se intensificó a medida que el sector empresarial y sus bases se acercaban en la toma de decisiones y en la disputa por la agenda educativa del país, que se dio masivamente a partir de 2007 con el lanzamiento del Plan de Desarrollo Educativo (PDE) que contó con un amplio apoyo de la organización social “Todos por la Educación”. El PDE, reforzó y estimuló, a nivel federal, la aproximación del sector empresarial en las decisiones sobre educación y las tendencias gerenciales ya señaladas. Este plan constaba de un conjunto de 30 acciones enfocadas a la “mejora de la calidad”.

La concepción de la calidad en la educación que se consolida como hegemónica es la que se sujeta a los criterios de racionalidad empresarial, considerada la

2 En el esquema de autonomía controlada, la colegialidad regida por los principios de la gestión democrática se convierte en un tipo de participacionismo restringido a la implicación en el cumplimiento de fines heterónomos.

más eficaz, objetiva y neutra por estar sujeta a criterios de cuantificación. La objetividad se obtendría con el adecuado seguimiento de las tendencias mundiales que comprenden, como ya hemos señalado, la calidad de la educación ligada a la mejora de indicadores y posicionamiento en rankings, como el International Student Assessment Program (PISA) y la formación de capital humano se centró en la productividad del capital en el contexto de la acumulación flexible, de acuerdo con los principios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Esta concepción de la educación, que se consolida sobre la base de un “consenso” y un “interés común” y sigue involucrando a una amplia gama de organizaciones empresariales, agentes gubernamentales, asociaciones de gestores educativos, parlamentarios, sindicatos, partidos políticos, parte de los investigadores. La producción de este consenso aisló políticamente el concepto de calidad socialmente referenciada y de gestión democrática históricamente construido por los trabajadores de la educación en Brasil. Este proceso contribuyó a la consolidación de una agenda consensuada para el uso creciente de la rendición de cuentas o rendiciones de cuentas, según el criterio de la nueva gestión pública, que es rendir cuentas y presentar resultados.

4. CONSOLIDACIÓN DE LA HIPERBUROCRATIZACIÓN: REGRESO AL TECNICISMO

Los procesos guiados por el concepto de calidad empresarial siguen naturalizándose en el ámbito de las escuelas y sistemas educativos brasileños y se extienden a todos los niveles y modalidades de enseñanza. Este gerencialismo, que se venía implementando desde la década de 1990, tomó fuerza y propulsión, luego del golpe institucional de 2016 y en el contexto de la pandemia del Covid-19.

Una de esas medidas fue la aprobación de la nueva Base Común Curricular Nacional (BNCC) que fue instituida a partir de la reforma de la educación secundaria en Brasil en 2017 (Ley 13.415/2017) y las medidas posteriores, con fuerte acción del sector empresarial, se hizo en la perspectiva de implementar un gerencialismo autoritario en la educación brasileña, centrado en las evaluaciones y la rendición de cuentas de los docentes. Es lo que en el ámbito de la gestión empresarial se denomina convencionalmente *Benchmarking*, que no es más que un proceso de evaluación continua del trabajador y del desempeño basado en resultados cuantitativos, adoptados en las empresas.

Al igual que el *Cummon Core* estadounidense (Ravitch, 2011), sigue una dinámica que tiende a incrementar la rendición de cuentas con la institución de los “derechos de aprendizaje” que se refieren tanto a lo que se debe enseñar a los estudiantes en las escuelas como a lo que se debe enseñar a los profesores, ya sea en la educación inicial o continua. Las competencias y aprendizajes planteados en la base –que conduce a la estandarización del currículo y la apostilla- están directamente vinculados a las matrices de las pruebas censales y al sistema meritocrático de metas vinculadas al bono (Freitas, 2018).

La estandarización del currículo en la BNCC se evidencia a través de un código alfanumérico que combina la etapa de la educación básica, el grupo de edad, el componente curricular y la habilidad a desarrollar, lo que puede resultar en la profundización de los controles sobre el trabajo docente, con efectos nocivos en la autonomía de estos docentes, profesionales y escuelas. El BNCC, por lo tanto, busca resolver el problema de la publicitada crisis de la educación a través de una gestión y controles centralizados, lo que ha sido destacado por sus impulsores (Movimiento Base) como su gran mérito.

Esta centralización de controles surge como expresión de hiperburocratización y se despliega en la subsunción de los docentes a un proceso de trabajo limitado por la delimitación del complejo trabajo pedagógico. En Brasil, la implementación de la BNCC, ligada a evaluaciones censales, metas e indicadores, ha servido de referencia para un conjunto de medidas que están alterando las normas vigentes de carrera docente en el sector público³, especialmente para implementar una nueva reorganización basada en sobre desempeño y criterio meritocrático. A este proceso se suma el modelo de distribución y transferencia de recursos de los gobiernos estatales a los municipios, también con base en criterios de desempeño en las evaluaciones censales⁴.

Otro elemento que merece ser destacado en esta exposición sobre la hiperburocratización es el uso de las nuevas tecnologías en la gestión y la docencia. Este proceso, que ya avanzaba a pasos agigantados en Brasil, está ganando celeridad en el contexto de la pandemia de Covid-19. Sin embargo, vale la pena hacer aquí una digresión sobre este tema, de acuerdo con lo señalado en la primera parte de este trabajo.

3 La reorganización de la carrera docente por caminos meritocráticos ya se está dando en algunos estados de la federación, como Rio Grande do Sul y São Paulo -BR.

4 Esto ya ocurre en el estado de Ceará – BR.

La misión esencial de la administración de empresas es, sin duda, promover y acentuar el sistema de control, eliminar la resistencia de los trabajadores para estimular la producción de valor, elemento que ya estaba incluido en las proposiciones de Taylor y su dirección científica. Las tecnologías, por su parte, cumplen la función de elevar la productividad del capital y de la mano de obra para producir mayor plusvalía relativa. Estas tecnologías establecen nuevos tipos de controles y seguimiento de actividades para abaratar los costes de producción.

En el sector público educativo, como en las empresas privadas, las nuevas tecnologías han servido para reducir costos y agilizar estructuras administrativas. Las tecnologías, en especial las informáticas, han cumplido el rol de retención de datos burocráticos alimentados por las unidades escolares, lo que, combinado con el proceso de reducción del personal administrativo, se ha traducido en una mayor intensificación del trabajo. Las compras en línea, la rendición de cuentas, la agenda electrónica, el flujo escolar, las calificaciones y la asistencia son ejemplos de información que alimenta los sistemas centralizados de información y gestión. Ejemplos de ello son los sistemas integrados de gestión y las secretarías digitales implementados en los sistemas educativos y universitarios brasileños, estas herramientas de gestión se caracterizan por la transferencia de tareas administrativas (actividad intermedia) al cuerpo docente y por la ampliación de tareas para los equipos que actúan en administración.

Según Dal Rosso (2008, p. 42) el trabajo intensificado es la condición que exige más “esfuerzo físico, intelectual y emocional de quien trabaja con el objetivo de producir más resultados, considerando el trayecto, la mano de obra empleada y las condiciones técnicas”. En la esencia de la noción de trabajo intensificado, acuñada por el autor, está la noción de que todo trabajo implica gasto (cualitativo y cuantitativo) y energías (físicas, psíquicas y emocionales) del trabajador o colectivos de trabajadores.

La pandemia del Covid-19 abrió una ventana de oportunidad para impulsar el uso de las “nuevas tecnologías” en la educación. Grandes grupos de *Silicon Valley* en EE. UU., incluido *For Education*, así como varios grupos privados, aprovecharon la oportunidad para ofrecer un menú de servicios para el sector educativo. En Brasil, se firmaron varios contratos de emergencia entre gobiernos (estatales y municipales) y empresas para que plataformas de educación a distancia, Media Center, consultorías, clases de TV abierta, folletos y otros materiales impresos, modali-

dades de productos que se encuentran entre los más expresivos.

El hecho es que muchas de estas herramientas quedaron como legados de la pandemia para la educación, pues ya se han incorporado a las redes de educación pública de todo el país. Parte de este legado es la flexibilización y estandarización de la educación híbrida y a distancia en la educación básica, en pleno contexto de la pandemia. Al respecto, cabe destacar que estas tecnologías digitales aplicadas a la docencia continúan implementándose en combinación con la Base Curricular Común Nacional (BNCC), así como, por sus derivaciones destinadas a la formación de docentes y directores de escuela.

Inmiscuirse en las mediaciones y en el proceso de enseñanza y aprendizaje es un deseo de quienes propugnan el gerencialismo y las tesis empresariales para la educación. Por su alcance, estas nuevas tecnologías aplicadas a la docencia pueden facilitar el marco de trabajo del docente y establecer una especie de “panóptico pedagógico”, o incluso un sistema de vigilancia constante sobre las clases. Entendemos que se trata de un retroceso a un nuevo tipo de tecnicismo, o hipertecnicismo basado en estas “máquinas de enseñar”, que debe inducir a una mayor fragmentación y descalificación de la labor docente que puede caracterizarse por una profundización de la separación entre concepción y ejecución. La estandarización curricular y la simplificación de las clases, cada vez más reducidas al estricto cumplimiento del programa, se combinan con el fetiche de los artefactos de uso digital en la educación, como computadoras, tabletas y celulares, como nuevas herramientas didácticas.

Lo que sucede en la educación a distancia es un tipo ideal de fragmentación y descalificación. En la educación superior privada, donde predomina la Educación a Distancia (EaD), la palabra “docente” incluso desaparece. EaD puede ser considerado como el cementerio de la enseñanza. En EaD encontramos creadores de contenido, actores, tutores, etc., un trabajador prepara el contenido, otro lo registra, uno diferente prepara la evaluación y otro hace la corrección. Existe una gran disparidad entre el gran crecimiento de la matrícula en las instituciones de educación superior privadas en relación con el bajo crecimiento del número de trabajadores docentes en estas instituciones, donde la educación a distancia es cada vez más importante. El caso extremo es el de Laureate, que ha estado utilizando robots para corregir actividades, sin siquiera informar a los estudiantes de este mecanismo, en un caso más claro y

absurdo de malversación, incluso para los estándares de la educación mercantilizada⁵.

Este entusiasmo por los recursos tecnológicos está, en gran medida, asociado a la ideología de la educación 4.0 para atender las nuevas demandas del capital y la industria 4.0⁶. Sin embargo, a pesar de esta ideología discursiva, el uso de las nuevas tecnologías digitales parece estar más ligado a los intereses de los reformadores empresariales, comprometidos con profundizar las reformas educativas en la dirección de evaluaciones censales, políticas de rendición de cuentas y la reconfiguración de la profesión docente centrada en criterios meritocráticos y desempeño por metas, para lo cual los controles digitales son centrales. Este gerencialismo ha ido ganando nuevos contornos con la implementación de plataformas de educación a distancia, centros de medios y otros recursos, que pueden servir para recopilar todo tipo de datos y establecer nuevos controles sobre el trabajo de los docentes que, como ya hemos señalado, permitirán para una mayor exposición, incluso sobre su trabajo en el aula.

En diálogo con Saviani (2008), el uso de estas “máquinas de enseñar” expresa, en cierto modo, un alejamiento de la pedagogía tecnicista descrita por él. Esta concepción pedagógica se caracteriza por el sometimiento del docente y los alumnos al dictado de los métodos y técnicas de enseñanza, transformándolos en ejecutores, es decir, ambos son colocados en una “posición secundaria” y sujetos a una creciente “burocratización”. (Saviani, 2008, p. 13-14). Los recursos tecnológicos sirven de apoyo en las clases dentro de la escuela, por lo que, en cierto sentido, pueden ser considerados como aliados del trabajo docente. Sin embargo, ante la creciente mercantilización de la educación, se hace imperativo comprender sus múltiples efectos y las formas de subsunción del trabajo (Marx, 1986) y la precariedad que resulta de su aplicación en la gestión de los sistemas educativos y en las escuelas.

Estudios de sociología y economía del trabajo han señalado que la precariedad⁷ del trabajo y la precari-

zación, derivada del uso de las nuevas tecnologías, se ha expresado con mayor agudeza en el trabajo regido por plataformas y controlado por algoritmo, cuyos ejemplos más emblemáticos son el trabajo de repartidores (Cant, 2021) y conductores de aplicaciones (Abílio, 2020). Sin embargo, ya es posible encontrar varios elementos característicos de este tipo de gerenciamiento automatizado en las plataformas de EaD, en los centros de medios que ahora se están empleando en los sistemas e instituciones educativas en todos los niveles.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de expansión de la burocracia (o hiperburocratización) en los sistemas educativos, como hemos tratado de demostrar con el caso de São Paulo, tiene como fuente de inspiración los métodos gerenciales adoptados en las empresas privadas. Partimos del supuesto de Weber de que la burocracia se caracteriza, entre otras formas, por la creciente institución de mecanismos de control y poder. Hemos visto cómo esto se expresa en el predominio creciente, en las sociedades modernas, de una burocracia de tipo monocrático. En las empresas hipermodernas (Pagés, 1987) los controles han evolucionado hacia formas de manipulación de la subjetividad, con el uso de más autonomía, pero controlada, lo llamé Quantophrenia. Estos mecanismos, sin embargo, van acompañados de controles centralizados mediante tecnología.

En la reforma del aparato estatal, bajo los criterios de la nueva gestión pública, el énfasis dado a los mecanismos de control de resultados ha estado marcado por el uso de tecnologías digitales acompañado del creciente empleo de la rendición de cuentas. Estos mecanismos están siendo utilizados por los sistemas educativos dada la profundización y acercamiento de las relaciones, vía contratos de gestión, con la entrada de los Empresarios Reformadores (Freitas, 2012) en la agenda educativa en Brasil. El supuesto de que estamos ante un proceso de expansión de la burocracia puede ser confirmado, en Brasil, con el avance de las reformas educativas en curso, especialmente con la aprobación de la Base Común Curricular Nacional.

Aunado a este proceso, el contexto de la pandemia del Covid-19 abrió una ventana de oportunidad para acelerar muchas medidas encaminadas al uso de las nuevas tecnologías en la educación, las cuales han tenido efectos nocivos en el trabajo de los docentes con nuevas formas de subsunción y precariedad. Este “Admirable nuevo mundo” (Huxley, 2014) de

5 <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/05/depois-de-colocar-robos-para-ensino-laureate-demite-120-professores.shtml>

6 La educación 4.0 surge como un nuevo concepto de enseñanza cuyo enfoque principal es transformar la educación a través de tecnologías avanzadas y automatización.

7 La precariedad del trabajo puede definirse como el resultado de un proceso de desvalorización de ciertas ocupaciones en una determinada jerarquía social a niveles inferiores insatisfactorios de redistribución material simbólica. En el caso de los docentes, la precariedad se expresa en el creciente proceso de despido que culmina en la mayor precarización laboral. Precarización determinada por el debilitamiento de las formas de contratación.

las nuevas tecnologías aplicadas a la educación y el gerencialismo también se caracteriza por la precariedad que combina la expansión de los controles burocráticos (hiperburocratización), la intensificación del trabajo, la inhabilitación, la autonomía controlada y la rendición de cuentas.

REFERENCIAS

- Abílio, L. (2020). Uberização e juventude periférica: desigualdade, autogerenciamento e novas formas de controle do trabalho. *Novos estudos. CEBRAP*, 39(03). <https://doi.org/10.25091/s01013300202000030008>
- Ball, S. & Youdell, D. (2008). *Hidden Privatization in Public Education. Institute of Education, University of London*. https://pages.ei-ie.org/quadrennialreport/2007/upload/content_trsl_images/630/Hidden_privatisation-EN.pdf
- Ball, S. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35(126), 536-564. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>
- Bernardo, J. (2004). *Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana*. Cortez.
- Bresser-Pereira, L. (1998). A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle". *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, (45). <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>
- Bresser-Pereira, L. (2011). Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. *Gestão & Políticas Públicas*, 1(2), 1-6. https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_reforma_gerencial_do_estado_teorias_politica_e_ensino_da_administracao_publica.pdf
- Cant, C. (2020). *Delivery fight: a luta contra os patrões sem rosto*. Veneta.
- Dal Rosso, S. (2008). *Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea*. Boitempo.
- Dourado, L. (2007). Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, 28(100). <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>
- Fisher, M. (2021). *Realismo capitalista: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo?* Autonomia literária.
- Freitas, L. (2012). Educadores versus reformadores empresariais: a disputa pela agenda educacional. *Revista APASE*, (13), 14-18.
- Gaulejac, V. (2007). *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. Aparecida: Idéias & Letras.
- Heloani, J. (2018). *Modelos de gestão e educação: gerencialismo e subjetividade*. Cortez.
- Heloani, J. e Piolli, E. (2012). Gerencialismo, trabalho e desumanização: alguns apontamentos sobre o sofrimento e o adoecimento na docência. *Revista APASE*, (13), 30-40.
- Hood, C. (1991). A public management for allseasons? *Public Administration, United Kingdom*, 69, 3-19, Spring/1991.
- Hood, C. (1995). *Reforma gerencial do Estado de 1995*. <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81refgerenc1995-ina.pdf>
- Huxley, A. (2014). *Admirável mundo novo*. Globo.
- Lima, L. (2008). *A escola como organização educativa*. 3ª ed. Cortez.
- Lima, L. (2011). Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: Teoria e Prática*, 21(38), 8-26. <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5262>
- Lima, L. (2012). Elementos da hiperburocratização na administração educacional. In Lucena, C. e Silva, J. (orgs.). *Trabalho e educação no século XXI*. (pp.129-158). Xamã.
- Marx, K. (1984). *O capital: crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção capitalista*. 2.ed. Difel.
- Marx, K. (1986). *Capítulo VI: inédito de o capital: resultado do processo de produção imediata*. Moraes.
- Neves, M. (2005). A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In Neves, M. (org.). *A nova pedagogia da hegemonia*. (pp. 85-126). Xamã
- Pagès, M. et al. (1987). *O poder nas organizações*. Atlas.
- Piolli, E. (2010). Identidade e Trabalho do Diretor de Escola: reconhecimento e sofrimento. (Tese de Doutorado). Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP.
- Piolli, E. (2013). Política educacional e gerencialismo: os programas e projetos da SEE-SP para a qualidade e suas implicações nas escolas, no trabalho e na saúde dos profissionais do magistério. Suplemento Pedagógico APASE.
- Piolli, E. e Souza, I. (2020). A gestão gerencialista do capital: a "paideia" empresarial do final do século xx e sua hegemonia ideocultural no século XXI. *Cadernos Cajuína*, 5,3. <https://cadernoscajuina.pro.br/revistas/index.php/cadcajuina/article/view/415>
- Piolli, E., Zucco-Piolli, G. e Heloani, R. (2016). A participação do setor empresarial nas políticas educacionais do Estado de São Paulo (Brasil) e suas implicações no trabalho docente. Anais

- do XI Seminário Internacional de la Red Estrado. Ciudad de México. http://redeestrado.org/xi_seminario/pdfs/eixo2/87.pdf
- Prestes, F. (1986). *Organização e poder: empresa, estado e escola*. Atlas.
- Ravitch, D. (2011). *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Sulina.
- Saviani, D. (2008). *Escola e democracia*. Autores Associados.
- Tragtenberg, M. (1980). *Burocracia e ideologia*. Ática.
- Tragtenberg, M. (2012). Educação e burocracia. UNESP.
- Tragtenberg, M. (2018). Escola como organização complexa. *Educação & Sociedade*, 39(142), 183-202. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018191196>
- Weber, M. (1966). Os fundamentos da organização burocrática. In Campo, E. (org.) *Sociologia da burocracia*. (pp 16-27). Zahar.
- Weber, M. (2004). *Economia e sociedade*. Vol.1. UNB e São Paulo.