

Birocrație și cultura conformismului.  
Studiu de caz:  
asigurarea calității în învățământul superior

Conf.univ.dr. Mihai  
PĂUNESCU

Școala Națională de Studii  
Politice și Administrative,  
Facultatea de Științe  
Politice

*Abstract.* Universitățile pot fi considerate birocrații profesionale. Asigurarea calității educației se referă la optimizarea proceselor organizaționale interne în vederea creșterii calității serviciilor oferite de universitate. În România, ARACIS are atribuții în domeniul asigurării calității, printre care efectuarea evaluării calității programelor și instituțiilor de învățământ superior, dar și formularea/revizuirea standardelor de performanță pe baza cărora sunt realizate evaluările. Asigurarea calității devine o ceremonie, un ritual formalizat care presupune aplicarea aceluiași rutine, legal prestabilite, în toate organizațiile furnizoare de învățământ superior, instituind o cultură a conformismului ce produce structuri birocratice izomorfe în sistemul național de învățământ superior. Soluțiile problemei sunt debirocratizarea, relativizarea standardelor astfel încât să fie asumate și internalizate niște principii generale și valori în sine. În felul acesta referința devin principiile și scopurile ultime ale educației și cercetării, evitându-se reificarea procedurilor și normelor.

*Cuvinte cheie:* birocrație, educație, asigurarea calității, cultură organizațională.



În acest articol voi aplica argumentul articolului lui Robert K. Merton, "Structura birocratică și personalitatea" (1940) instituțiilor asigurării calității în universități pentru a demonstra felul în care o cultură birocratică generează disfuncționalități ale organizațiilor în raport cu scopurile inițiale.

Universitățile sunt birocrații profesionale. În concepția lui H. Mintzberg (1983), o birocrație profesională este caracterizată prin standardizarea *input*-urilor, a datelor de intrare, spre deosebire de birocrațiile clasice ce sunt caracterizate prin standardizarea proceselor productive. *Input*-urile unei universități, principalii factori productivi ai acesteia, sunt resursele umane și capacitatea instituțională (o anumită bază materială, dotări, organizare internă, planuri de învățământ, programe, conținuturi de învățare prestabilite). Dacă procesul educațional nu poate fi decât într-o mică măsură standardizat (de pildă numărul de ore de curs, seminar, învățare individuală, anumite conținuturi și/sau obiective de învățare), o birocrație profesională reușește însă să standardizeze cu succes datele de intrare: calificările cadrelor didactice, precum și anumiți parametri tehnici ai mediului fizic, dar și caracteristici ale documentelor interne (programe, fișe, planuri, documente strategice etc.)

Care sunt însă obiectivele, scopurile ultime ale unei organizații de învățământ superior? Întrebarea aceasta cunoaște o serie întregă de răspunsuri, de la obiective de cunoaștere generale până la obiective de formare de cetățeni activi în societatea contemporană. Îndeobște însă, două sunt obiectivele majore asumate de universități: educația și cercetarea. Prin educație se înțelege formarea de competențe necesare pe piața muncii pentru viitori absolvenți și implicit certificarea anumitor calificări ale acestora, în timp ce prin cercetare se înțelege producția de cunoaștere utilă în societate, fie sub forma de articole recunoscute de comunitatea științifică, fie sub formă de brevete, invenții, aplicații industriale.

Asigurarea calității educației se referă la optimizarea proceselor organizaționale interne în vederea creșterii calității serviciilor oferite de universitate. Altfel spus, asigurarea calității se referă la un set de acțiuni menite să aibă un impact pozitiv asupra scopurilor universității, să conducă la creșterea calității educației, prin realizarea de competențe mai multe, mai relevante pentru piața muncii sau prin creșterea eficienței realizării acestor competențe (de pildă un număr mai mare de studenți să ajungă să dețină aceste competențe).

Începând din 2005, România se alătură altor state în care asigurarea calității educației devine reglementată. Prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației se aplică tuturor organizațiilor furnizoare de educație care operează pe teritoriul României, inclusiv celor de învățământ superior. Conform acesteia, “asigurarea calității educației este realizată printr-un ansamblu de acțiuni de dezvoltare a capacității instituționale de elaborare, planificare, și implementare de programe de studiu, prin care se formează încrederea beneficiarilor că organizația furnizoare de educație satisface standardele de calitate. Asigurarea calității exprimă capacitatea unei organizații furnizoare de a oferi programe de educație în conformitate cu standardele anunțate.” Actul normativ *instituționalizează o anumită metodologie de asigurare a calității*, definind domeniul căruia i se aplică procedurile de asigurare a calității – capacitatea instituțională –, precum și criteriile, standarde de referință și indicatori de performanță. Printre criteriile se regăsesc, în enumerarea legală, structurile instituționale, administrative și manageriale ale furnizorilor, baza materială, resursele umane. De asemenea, legea *instituie asigurarea internă a calității* care presupune o anumită organizare internă a furnizorilor de educație, înființarea, la nivelul organizației furnizoare de educație, a unei comisii pentru evaluarea și asigurarea calității având o anumită componentă (reprezentanți ai corpului profesoral, reprezentanți ai studenților și ai absolvenților, reprezentanți ai angajatorilor), adoptarea de strategii și regulamente de funcționare și având, de asemenea, atribuții legal constituite. În aceeași măsură, legea *instituie și evaluarea externă a calității*, înființând o organizație publică independentă, de interes național, cu atribuții de evaluare și acreditare, Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS). ARACIS are, prin dispozițiile legii, atribuții în domeniul asigurării calității, printre care efectuarea evaluării calității unor programe și instituții de învățământ superior, dar și formularea și revizuirea standardelor și indicatorilor de performanță pe baza cărora sunt realizate evaluările.

Astfel, prin instituționalizarea unor proceduri, precum și a unor actori cu atribuții legale în asigurarea calității la nivel instituțional (asigurarea internă), cât și la nivel național (evaluarea externă a calității), asigurarea calității devine un proces standardizat, prin urmare o *birocrație legală* care definește actorii și atribuțiile – mijloace menite să atingă scopul ultim declarat al legiuitorului – creșterea calității educației. Dacă instituțiile de învățământ superior sunt birocratii profesionale, caracterizate prin standardizarea datelor de intrare, în special a calificărilor cadrelor didactice, așa cum argumentam mai sus, instituțiile interne și externe de asigurare a calității, anume comisiile instituționale, dar și ARACIS constituie birocratii clasice, mecanice (Mintzberg, 1983), adică organizații a căror coordonare este bazată pe standardizarea proceselor de producție: tipurile de evaluare, procedurile, indicatorii de performanță sunt astfel de standarde ale proceselor de asigurare a calității. Asigurarea calității în instituțiile de învățământ superior are toate caracteristicile unei birocratii clasice: proceduri impersonale scrise, organizare ierarhică, generalitatea regulilor și crearea de categorii predefinite de situații pe baza unor criterii clare (de pildă acordarea de calificare instituțiilor sau programelor de studii: “lipsă de încredere”, “încredere”, “încredere ridicată” etc.). De asemenea, în cadrul structurii de autoritate a birocratiei (atât în interiorul universităților, cât și la ARACIS), activitățile sunt realizate de experți salariați care se ghidează după un set general, abstract de proceduri aplicabile diferențiat situațiilor în funcție de felul în care sunt acestea clasificate. Nu doar formalizarea și caracterul impersonal, ci și centralizarea este, de asemenea, o trăsătură specifică birocratiei care se regăsește și în cazul asigurării calității. Atât comisiile interne sunt centralizate la nivelul universității, sub conducerea/coordonarea rectorului, cât și ARACIS sunt entități centralizate ce impun de sus în jos condițiile stabilite prin lege.

Impunerea legală, fără posibilitatea dezbaterii procedurilor și metodelor stabilite, se regăsește, de asemenea, în cazul asigurării calității. O astfel de organizare a asigurării calității

În educație creează ceea ce Merton denumește o structură birocratică.

Structurile birocratice exercită însă presiune constantă asupra membrilor săi să fie metodic, prudenți și disciplinați (Merton...). Pentru ca birocrăția să opereze cu succes, ea trebuie să atingă un nivel ridicat de conformitate a comportamentelor individuale cu regulile prestabilite de acțiune. De aici rezultă importanța ridicată a disciplinei în orice organizație birocratică. Disciplina se poate realiza, pe de o parte, prin crearea de stimulente care să alinieze interesele membrilor mijloacelor prestabilite de acțiune și astfel să ghideze comportamentele către aceste acțiuni conforme. Pe de altă parte, un grad mai ridicat și mai stabil de disciplină poate fi realizat prin internalizarea regulilor de către membrii organizației. Eficacitatea structurii sociale, spune Merton, depinde în ultimă instanță de crearea unor sentimente și atitudini adecvate în rândul grupului birocratic. Este suficient să observăm, spune Merton, că, pentru a asigura disciplina, aceste sentimente sunt adesea mai puternice decât este tehnic necesar. Tot din rațiuni de disciplină, pentru a asigura prudența și caracterul metodic al acțiunilor, angajații (birocrății) sunt întotdeauna recompensați în funcție de felul în care respectă procedurile, regulile, cu alte cuvinte mijloacele legal prevăzute pentru funcționarea birocrăției respective. Într-o birocrăție nu sunt recompensate antreprenoriatul, asumarea de riscuri, sau eroismul, ci conformitatea la reguli care pot duce la comportamente rutiniere, predictibile. Stimulentele și sentimentele asociate conformității și disciplinei devin valori în sine, comportamente valorizate în organizație ca atare și nu ca valori instrumentale, utilitariste, pentru atingerea unui scop de natură superioară. Astfel, printr-un proces treptat de internalizare a normelor, adeziunea la norme și reguli, originar gândite ca *mijloace*, se transformă în scopuri în sine; apare un fenomen birocratic familiar – înlocuirea scopurilor (*displacement of goals*) în care o valoare instrumentală devine o valoare ultimă. Cultura organizațională dominantă a membrilor organizației ajunge să reifice mijloace și să absolutizeze respectarea lor indiferent de contexturile particulare în care acestea se manifestă. Înlocuirea scopurilor imediate ale birocrățiilor cu mijloacele conduce la rigiditate, inabilitatea de acțiune în situații noi, în care mijloacele stabilite nu fuseseră testate, formalism și chiar ritualism. Conformitatea față de reguli interferează în cele din urmă negativ cu atingerea obiectivelor organizaționale și determină astfel incapacitatea birocrăției de a soluționa probleme.

Merton aserțiază originea structurală a incapacității de acțiune a birocrăției. Structura birocratică produce, prin rutinizarea stimulentele și atitudinilor față de mijloace, o anumită *cultură organizațională*, cu accent pe disciplină, *conformism*, *formalism* și *ritualism*. Merton afirmă că importanța simbolică covârșitoare a mijloacelor (regulilor) determină reorientarea sentimentelor (atitudinilor) birocrățiilor dinspre scopuri către mijloace. În timp, stimulentele asociate conformismului și sancțiunea oricărui comportament care se abate de la mijloacele standardizate de acțiune (sancțiunea oricărui comportament antreprenorial) conduce la internalizarea mijloacelor și investirea lor cu semnificații simbolice mai degrabă decât strict utilitariste. Manifestarea severă a acestor disfuncții este birocratul virtuos care aplică cu strictețe toate regulile și blochează astfel, prin rigidizarea structurii birocratice, atingerea scopurilor organizaționale. *Cultura organizațională birocratică este caracterizată prin reificarea mijloacelor și substituirea scopurilor ultime ale organizației.*

În cazul asigurării calității, prin reglementare, sunt stabilite atât mijloacele legitime, cât și recompensele asociate acestor mijloace menite să atingă în cele din urmă scopul ultim al oricărei organizații de învățământ superior. Standardizarea procedurilor privind asigurarea internă și evaluarea externă a calității constituie mijloacele legitime stabilite atât prin lege, cât și prin legislația secundară. Recompensele legale sunt acreditarea și acordarea organizațiilor de învățământ superior conforme a unei anumite capacități de școlarizare care corelează și cu nivelul de finanțare publică sau privată. Acestea sunt acordate atât organizațiilor de educație, cât și programelor de studii în funcție de conformarea la un set de reguli și proceduri

prevăzute în OUG 75/2005, cât și în legislația secundară, cu precădere Metodologia ARACIS de evaluare externă a universităților și programelor de studii (adoptată prin HG 1418/2006); Metodologia detaliază criteriile, standardele și indicatorii de performanță pentru asigurarea calității și acreditare. Majoritatea acestor criterii și standarde însă se referă la datele de intrare, la input-urile universităților și programelor de studii, la dotările materiale, dotările cu personal didactic calificat, existența documentelor strategice, a planurilor de învățământ, programelor, fișelor de disciplină etc.) care constituie mijloace, premise ale procesului educațional, dar nu scopurile organizaționale ultime. Metodologia accentuează aceste aspecte de intrare, input-urile sistemului fiindcă, pe de o parte, sunt mai ușor măsurabile și observabile, pe de altă parte fiindcă universitățile reprezintă birocații profesionale, iar procesele de învățământ nu pot fi standardizate, ci doar premisele de desfășurare acestora. Prin urmare, obiectul măsurării și conformării îl reprezintă datele de intrare, capacitatea instituțională, dotările materiale și de resurse umane de care dispun instituțiile/programele de studiu. Rezultatul este acela că, în vederea obținerii recompenselor – acreditare și certificarea unei anumite capacități de școlarizare - , entitățile evaluate, fie acestea programe de studiu sau organizații furnizoare de învățământ superior (instituții) se conformează aliniindu-se standardelor minimale de acreditare devenind tot mai similare și generând omogenitate structurală. În efortul de conformare la reguli, obiectivele ultime ale procesului educațional, încrederea beneficiarilor, precum și capacitatea instituțiilor de învățământ superior de a forma competențe, ajung să fie neglijate, substituite cu mijloacele; scopurile ajung astfel să fie decuplate (Meyer & Rowan, 1977) de procesul conformării birocratice care devine excesiv formalizată și ritualizată (fără vreun impact direct asupra procesului educațional). Instituționalizarea procedurilor și mijloacelor asigurării calității deplasează accentul de pe educație și rezultatele învățării, pe asigurarea capacității instituționale și a premiselor educației; aceasta din urmă devine însă un proces rutinier și ritualizat ce ajunge să fie decuplat de scopurile inițiale. fără ca între acestea să existe cu necesitate o legătură directă.

Asigurarea calității devine o ceremonie, un ritual formalizat care presupune aplicarea aceluiași rutine, legal prestabilite, în toate organizațiile furnizoare de învățământ superior, instituind o cultură a conformismului ce produce structuri birocratice izomorfe în sistemul național de învățământ superior (Păunescu, Florian, Hâncean, 2012; Păunescu et. all, 2012)

Soluțiile problemei sunt debirocratizarea, relativizarea standardelor astfel încât să fie asumate și internalizate niște principii generale și valori în sine. Dereglementarea presupune renunțarea la explicitarea strictă a procedurilor, standardelor și indicatorilor astfel încât aceștia să poată fi contextualizați și adaptați în funcție de caracteristicile instituționale și ale programelor de studii, precum și de contextul social și academic mai larg. În felul acesta referința devin principiile și scopurile ultime ale educației și cercetării, evitându-se reificarea procedurilor și normelor.

#### Referințe bibliografice:

Mintzberg , H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Merton, R. K. (1940). 'Bureaucratic Structure and Personality' in *Social Forces*, Vol. 18, No. 4, pp. 560-568.

Meyer, J. W. and Rowan B. (1977). 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony' in *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363

Păunescu, M., Florian, B., and Hâncean, G.-M. (2012). *Internalizing Quality Assurance in Higher Education: Challenges of Transition in Enhancing the Institutional Responsibility for Quality*. În: Curaj, A. et al (eds.) *European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms*. Dordrecht: Springer Science and Business Media, p.317-337.

Păunescu, M., L., Vlăsceanu, and A. Miroiu, (eds.) (2012). *Calitatea învățământului superior din România*, Iași: Polirom