

La escuela como organización: algunas imágenes metafóricas

POR

M.^a TERESA GONZÁLEZ GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

Tal como se indica en el título, a lo largo de este artículo se pretende exponer algunas ideas que, desde distintas ópticas y perspectivas, se han ido articulando acerca de la escuela como organización.

En los últimos años, y paralelamente a otros campos del saber pedagógico (teoría curricular, innovación educativa, formación del profesorado...), el ámbito de la Organización escolar aparece abierto a nuevas perspectivas y planteamientos caracterizados por una crítica, más o menos elaborada, a los presupuestos de la racionalidad técnica tan comunes en décadas anteriores.

Como consecuencia, frente a una imagen burocrática de la escuela, que ha predominado en el pensamiento y actuación sobre las organizaciones educativas, han ido surgiendo imágenes alternativas que intentan dar cuenta de la complejidad de la organización escolar al tiempo que critican la visión racional y excesivamente estructuralista de la misma propiciada desde el modelo burocrático.

De este modo, aunque no puede decirse que en la actualidad dispongamos de una teoría unificada y elaborada de las organizaciones educativas, si, al menos,

existen diversas imágenes o metáforas de lo que sea la escuela y su funcionamiento. Tales imágenes, como señalan Schlechty y Moslin (1) pueden ser puntos de arranque para la teorización en el campo de la organización educativa.

Una imagen intenta describir de un modo más o menos simplificado fenómenos complejos tales como las organizaciones y sus procesos. En opinión de Lotto (2) las imágenes pueden adoptar dos formas: 1) Metáforas y/o 2) Conceptualizaciones lógicas. Una metáfora es «una manera de ir de lo conocido a lo desconocido. Es un modo de cognición en el que las cualidades identificadas de una cosa se transfieren de un modo instantáneo, casi inconsciente, a otra cosa que es, por su complejidad, desconocida para nosotros» (3). En este sentido, las metáforas nos capacitarían para ver fenómenos complejos desde un punto de vista nuevo y, en cierto modo, familiar.

En el ámbito de la organización son frecuentes y diversas las metáforas utilizadas. Dentro de esa diversidad cada metáfora ha destacado alguna propiedad de las organizaciones que de otro modo podrían haber sido ignoradas (4). Las imágenes, siguiendo con el planteamiento de Lotto, pueden adoptar también la forma de entramados teóricos o conceptualizaciones. En este caso, se trata de esquemas mentales abreviados de fenómenos complejos y abstractos. A diferencia de las metáforas, las conceptualizaciones son racionales, específicas y cognitivas. Funcionan simplificando y, al tiempo, ordenando los fenómenos en términos de variables e interrelaciones.

Aquí nos referiremos fundamentalmente a imágenes metafóricas de las escuelas. Como ya señalamos éstas son abundantes, dada la gran cantidad de corrientes teóricas en el campo de la organización. En cualquier caso, la pluralidad de imágenes enriquece nuestra comprensión de las organizaciones, ya que cada una de ellas va a captar y a hacer hincapié en determinados aspectos de las organizaciones. En este sentido, el disponer simultáneamente de varias imágenes nos permitirá apreciar mejor la complejidad de la naturaleza y funcionamiento de la escuela.

(1) Schlechty, P. C. y Joslin, A. N.: «Images of Schools». *Teacher College Record*. Vol. 86, n.º 1, 1984, p. 156.

(2) Lotto, L. S.: «Believing is Seing». En D. C. Clark; S. McKibbin y M. Malkas: *Alternative perspectives for viewing Educational Organizations*. Far West Laboratory. San Francisco, 1981, p. 19.

(3) Nisbet, R. A.: *Social Change and History*. Oxford Univ. Press. 1969. Citado en Mangham, I. L.: *Interactions and Interventions in Organizations*. John Wiley and Sons. New York, 1980, p. 19.

(4) Weick, K. E.: *The Social Psychology of Organizing*. Addison-Wesley Publ. Co. Massachusetts. 1979, p. 47.

Cada imagen conforma y refleja un modo particular de pensar la escuela y, por tanto, determinará el cómo se describe, se analiza, se explica e interpreta su estructura y funcionamiento (5). Determina, así mismo, el modo de actuar sobre la organización. Es decir, una imagen metafórica influye en cómo definimos una situación y, al tiempo, en cómo emprendemos y desarrollamos acciones sobre la misma. Como señalan Firestone y Herriot (6) «... (las imágenes) tienen gran poder para determinar cómo se explica la conducta en las escuelas y cómo se intenta cambiar esa conducta». La incidencia que tienen las imágenes sobre la actuación en las escuelas es puesta claramente de manifiesto por Schlechty y Joslin (7) los cuales analizan distintas metáforas habituales de las escuelas para poner de manifiesto «cómo algunas metáforas comúnmente utilizadas conforman el modo en que son definidos los problemas escolares y cómo la aceptación implícita y explícita de esas metáforas lleva a apoyar propuestas particulares de reforma y acción».

En las páginas que siguen explicitaremos algunas de las imágenes más corrientes en la literatura sobre organización haciendo un especial hincapié en aquellas surgidas como alternativas a la imagen predominante hasta el momento: la de la burocracia.

1. LA ESCUELA COMO BUROCRACIA

La imagen de la escuela como burocracia ha sido, probablemente, la más extendida y utilizada en el ámbito del pensamiento organizativo. Podría decirse que el análisis de las organizaciones educativas, la formación de administradores y la intervención sobre las escuelas ha estado dominada por esta imagen. Al respecto Ouchi (8) señala: «No somos capaces de pensar las organizaciones más que como burocracias. Virtualmente cada teórico de la organización basa su trabajo implícita o explícitamente, en el modelo weberiano».

Una burocracia es una estructura social formalmente organizada, con patro-

(5) Firestone, W. A. y Herriott, R. E.: «Two Images of Schools as Organizations: An Explication and Illustrative Empirical Test». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 18, n.º 2, 1982, p. 39.

(6) Firestone, N. A. y Herriott, R. E.: «Images of Organization and the promotion of Educational Change». *Research in Sociology of Education and Socialization*, vol. 3, 1981, p. 221.

(7) Schlechty, P. C. y Joslin, A. W.: op. cit., p. 156.

(8) Ouchi, W. G.: «Markets, bureaucracies and clans». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 25, 1980, p. 8.

nes de actividad claramente definidos en la que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con las metas de la organización (9).

La burocracia constituye un tipo ideal de organización caracterizada por rasgos tales como los siguientes: 1) Una estructura organizativa jerárquica que regula la comunicación y autoridad entre sus miembros; 2) Una división del trabajo basada en la especialización funcional; 3) Un sistema de reglas, procedimientos y regulaciones sobre los derechos y deberes de sus miembros; 4) Relaciones interpersonales de carácter impersonal; 5) Promoción y selección de miembros en base a la competencia técnica, y 6) Procesos organizativos racionales, sistemáticos y orientados hacia metas (10).

La imagen burocrática de la escuela, por tanto, presupone que las organizaciones educativas disponen de un conjunto único de metas que guían y orientan su funcionamiento. La determinación de metas forma parte de procesos políticos, y serán los administradores de las jerarquías superiores de la burocracia los encargados de traducir esas metas en criterios de ejecución para profesores y alumnos (11).

Se supone que las metas son claras, compartidas o, al menos, aceptadas por todos, y orientadoras de la acción. Se supone asimismo que esas metas guían los procesos de toma de decisión, los cuales se realizan siguiendo un proceso racional de resolución de problemas: los gestores administrativos y técnicos recogen y analizan información relativa al logro de metas; cuando identifican algún problema, examinan las posibles alternativas de acción, las sopesan y seleccionan las más adecuadas para mejorar la situación (12).

Por otra parte, la imagen subraya la existencia de un control formal expresado en reglas que especifican cuál es la conducta exigida por sus miembros. Como señalan Firestone y Herriot (13) «la ley, la política de distrito y la guía curricular son las piedras angulares de la escuela burocrática».

La organización es también, desde esta perspectiva, un sistema compacto e integrado y un sistema cerrado. Es un sistema compacto porque se considera que cada subunidad contribuye al logro de las metas globales de la organización.

(9) Merton, R. K.: *Social Theory and Social Structure*. Free Press. New York, 1968.

(10) McKibbin, S.: «Traditional Organizational Theory in Educational Administration». En D. L. Clark; S. McKibbin y M. Malkals: op. cit., p. 4.

(11) Firestone, W. A. y Herriot, R. E.: 1981, op. cit., p. 235.

(12) Deal, T. y Wise, M.: «Planning, Plotting and Playing in Education's Era of Decline». En J. V. Baldrige y T. Deal (Eds.): *The Dynamics of Organizational Change in Education*. McCutcheon Pub. Co. Berkeley, 1983, p. 454.

(13) Firestone, W. A. y Herriot, R. E.: 1981, op. cit., p. 235.

Es un sistema cerrado porque se establece una clara diferencia entre «política» y «administración». Los procesos de establecimiento de metas pertenecen al ámbito de lo político y reflejan las influencias de grupos externos, entendiéndose que la burocracia, por su parte, «es una colectividad neutra de individuos ajena a presiones políticas. Su eficacia radica en su aislamiento: libre de las pasiones de los políticos, los administradores pueden calcular racionalmente las discrepancias entre metas y ejecución e identificar las prácticas más adecuadas que han de adoptarse» (14).

Estas son, pues, algunas de las notas más sobresalientes de la imagen burocrática de las escuelas. Podría decirse que se trata de una imagen focalizada en los componentes estructurales de la organización. En este sentido, ofrece una visión estática y rígida de la misma, e ignora en gran medida la actividad interna de la organización, lo que ocurre dentro de las estructuras. Como señalan Firestone y Wilson (15): la conducta de los individuos dentro de la organización no sólo está conformada por una estructura de roles formales, normas, procedimientos y relaciones de autoridad, sino también por la propia cultura de la organización, por el conjunto de significados compartidos por los individuos, símbolos, rituales e historia de la escuela en tanto que organización.

En definitiva, la imagen de la escuela como burocracia nos dice mucho de la estructura formal pero poco de los procesos dinámicos de la organización en funcionamiento. Así mismo, es una imagen que hace hincapié en la autoridad legítima y el poder formalizado, desestimando otras dinámicas de poder también presente en la organización (persuasión, coerción, influencia...). Finalmente, la burocracia se centra en cómo llevar a cabo un determinado tipo de líneas de acción después de que hayan sido establecidas, pero pasa por alto el proceso a través del cual se establecieron dichas pautas de actuación.

Las críticas efectuadas a la imagen burocrática de las escuelas han originado, como ya señalamos, otras imágenes alternativas. Sin embargo ello no significa que ésta haya de desestimarse. Las organizaciones educativas poseen elementos de carácter burocrático que hemos de tener presentes en cualquier análisis de la escuela como organización: las escuelas poseen jerarquías formales, reglamentos que especifican las relaciones entre distintas posiciones dentro de su estructura;

(14) Firestone, W. A. y Herriot, R. E.: 1982, op. cit., p. 42.

(15) Firestone, W. A. y Wilson, B. L.: «Using Bureaucratic and Cultural Linkages to improve instruction: The Principal's Contribution». *Educational Administration Quarterly*. Vol. 21, n.º 2, 1985, p. 9.

disponen de reglas y procedimientos que regulan parte del trabajo en la institución. En la escuela existen canales formales de comunicación que han de respetarse, relaciones de autoridad que, aunque ambiguas y cambiantes, están ahí. Así mismo, en las organizaciones educativas se desarrollan procesos de toma de decisión burocráticos, sobre todo cuando se trata de decisiones rutinarias. Todos estos elementos forman parte de cualquier escuela y son subrayados por la imagen burocrática. Otras imágenes como veremos más adelante destacarán también estos elementos pero se cuestionarán la funcionalidad de los mismos para el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Pasamos ahora a comentar algunas imágenes surgidas desde perspectivas menos estructuralistas y racionales de la escuela.

2. IMÁGENES ALTERNATIVAS A LA ESCUELA COMO BUROCRACIA

Como ya señalamos, en los últimos años se han ido desarrollando diversas imágenes metafóricas de las escuelas como crítica y alternativas a la imagen burocrática (16). Las mismas se caracterizan porque han surgido, en gran medida, a partir de estudios empíricos llevados a cabo en marcos propiamente educativos e intentan poner de manifiesto aquellos rasgos más sobresalientes del funcionamiento de las organizaciones escolares.

En las páginas que siguen nos referiremos a tres de estas imágenes: la escuela como Anarquía Organizada; la escuela como Organización Institucionalizada, y la escuela como Sistema Político.

Las dos primeras se fundamentan en la idea de la organización como un entramado «débilmente articulado». La idea de concebir a las organizaciones como sistemas débilmente articulados ha sido desarrollada sistemáticamente por Weick (17) para referirse al hecho de que las organizaciones educativas son unidades, procesos, acciones e individuos que no están estrechamente conectados entre sí sino que lo están de una forma débil. Weick lo expresa del siguiente modo: «Por articulación débil quiero transmitir la imagen de que los aconteci-

(16) Para una visión general de estas imágenes alternativas puede consultarse el trabajo de Clark, D. L.: «A Sampler of Alternative Perspectives and models for viewing educational organizations». En D. L. Clark; S. McKibbin y M. Malkas: op. cit., pp. 29-49.

(17) Weick, K. E.: «Educational Organizations as Loosely Coupled Systems». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 21, 1976, pp. 1-19.

mientos articulados son responsivos, pero cada evento también preserva su propia identidad y alguna evidencia de su aislamiento físico o lógico» (18).

De este modo mientras en la perspectiva burocrática se enfatiza el carácter compacto e integrado de la organización, desde la noción de articulación débil se determinará que los medios pueden no estar ligados a los fines, que las acciones pueden no estar controladas por intenciones; que las experiencias pasadas pueden limitar la actividad presente, etc...

Diversos autores han puesto de manifiesto la ausencia de lazos fuertes, burocráticos, en las escuelas. Por ejemplo Bidwell (19) habla de relajación estructural de las escuelas, significando con ello que los maestros no sólo trabajan en clases aisladas ocultas a sus superiores sino también a sus colegas. Lortie (20) y Goodlad y Klein (21) han subrayado esta característica, al igual que lo hará Meyer y Rowman (22) tal y como veremos más adelante.

La imagen de la escuela como sistema político no hará tanto hincapié en los rasgos de la articulación débil de la organización; se centrará más bien en las dinámicas de negociación, conflictos y luchas de intereses presentes en la vida organizativa.

2.1. La Escuela como Anarquía Organizada

Una anarquía organizada es definida como una organización que posee metas poco claras o ambiguas, tecnología problemática y participación fluida.

La ambigüedad de metas es una característica propia de las organizaciones educativas. Frente a otro tipo de organizaciones como, por ejemplo, las industrias, que presentan metas claras y específicas (aumentar la producción, reducir costes...) las organizaciones educativas presentan metas vagas, ambiguas y abiertas a múltiples interpretaciones (por ejemplo: desarrollar integralmente al individuo). Como consecuencia, las estructuras de decisión desarrolladas para lograr tales metas han de enfrentarse con la incertidumbre y el conflicto sobre

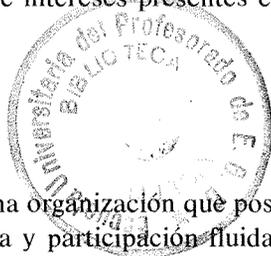
(18) *Ibidem*, p. 3.

(19) Bidwell, L. E.: «The School as a formal Organization». En J. G. March (Ed.): *Handbook of Organizations*. Rand-McNally. Skokie, 1965.

(20) Lortie: *The School Teacher*. University of Chicago Press. Chicago. 1975.

(21) Goodlad, J. I. y Klein, M. F.: *Behind the Classroom Door*. Jones Publ. Co. Worthington, 1970.

(22) Meyer, J. y Rowan, B.: «The Structure of Educational Organizations». En V. Baldrige y Deal, T. (Ed.): *op. cit.*, pp. 60-88.



las mismas. De este modo, mientras la imagen de la burocracia transmite la idea de una organización coherente, con metas unificadas, la imagen de la anarquía organizada pone de relieve cómo las organizaciones pueden estar fragmentadas, ser heterogéneas, en torno a metas ambiguas y cambiantes (23).

Además de la incertidumbre de las metas, las anarquías organizadas poseen también incertidumbre acerca de cómo lograr las metas, es decir, disponen de una tecnología problemática, de procedimientos o métodos imprecisos para resolver problemas. Las organizaciones educativas, al ser organizaciones de «procesamiento de personas», disponen de tecnologías poco claras, ya que como señala Baldrige «es difícil construir una tecnología simple para enfrentarse con mentes, cuerpos y espíritus. Servir a individuos es difícil de lograr y de evaluar. Considerar a la persona completa es una tarea holística que no puede separarse en segmentos pequeños, rutinarios y técnicos» (24). De este modo, en las organizaciones educativas no existe un conocimiento unívoco sobre qué hay que hacer ni sobre cómo realizarlo. Al ser la tecnología poco clara, aunque la organización funcione y sea gestionada de modo que sobreviva, e incluso produzca ciertos resultados, sus propios procesos no son comprendidos por sus miembros (25).

Finalmente, en las anarquías organizadas la participación es fluida. Con ello quiere significarse que los participantes varían en la cantidad de tiempo y esfuerzo que dedican a diferentes dominios; la implicación varía de un momento a otro (26). Los miembros de las organizaciones vienen y van, y con ellos aparecen y desaparecen percepciones, ideas, soluciones, experiencias. No hay una implicación constante y duradera en los distintos aspectos de la vida organizativa e incluso gran parte de las decisiones son tomadas individualmente, en el marco aislado del aula.

Esta serie de rasgos, propios de las anarquías organizadas, determinan la existencia de procesos de toma de decisión diferentes a los postulados desde la visión burocrática de la escuela.

La toma de decisión en una anarquía organizada no es un proceso racional de resolución de problemas, sino un proceso de «cajón de sastre» (Garbage Can) en

(23) Baldrige, J. V.: «Organizational Characteristics of Colleges and Universities». En J. V. Baldrige y T. Deal (Eds.): op. cit.

(24) *Ibidem*, p. 40.

(25) Cohen, M. D.; March, J. G. y Olsen, J. P.: «A Garbage Can model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1972, p. 1.

(26) *Ibidem*, p. 1.

el que confluyen problemas, soluciones preconcebidas y personas que toman decisiones hasta que se llegue a alguna resolución que satisfaga las necesidades de la organización, al menos temporalmente. Cohen y March explican esta idea claramente cuando señalan que los procesos de decisión son «conjuntos de procedimientos a través de los cuales los participantes de una organización llegan a una interpretación de lo que están haciendo y de lo que han hecho mientras lo estaban haciendo. Desde este punto de vista, una organización es un conjunto de decisiones para resolver problemas; temas y sentimientos que reclaman situaciones de decisión en las que puedan manifestarse soluciones que satisfagan las necesidades de la organización al menos temporalmente (27).

En definitiva, la imagen de anarquía organizada nos transmite una visión de la organización en la que las personas funcionan en diferentes direcciones, en la que se llega a decisiones a través de acciones no coordinadas de individuos, en la que nadie está totalmente seguro de hacia dónde va la organización y de cómo llegar allí, en la que la situación es fluida, incierta y cambiante. Es pues una visión de la organización radicalmente diferente de la ofrecida desde la perspectiva burocrática.

2.2. La Escuela como organización institucionalizada

Esta imagen de la escuela se caracteriza por su énfasis en la desarticulación o desacoplamiento existente entre la estructura organizativa formal y la actividad instructiva desarrollada dentro de la escuela.

Desde esta visión la escuela no surge para coordinar el trabajo técnico de la educación, sino para someter el proceso educativo a un conjunto de categorías institucionales socialmente estandarizadas (28). Dicho de otro modo, la organización escolar no se encaminará tanto a cumplir fines instructivos cuanto a mantener su estado legítimo de escuela. Tal legitimación se logra manteniendo una apariencia que se adecúe a lo que la sociedad piensa que debe ser una escuela, al margen de la eficacia y eficiencia del trabajo instructivo desarrollado en su seno.

(27) Cohen, M. D. y March, J. G.: *Leadership and Ambiguity: The American College President*. McGraw-Hill, New York, 1974, p. 81.

(28) Meyer, J.; Scott, W. R. y Deal, T.: «Research on School and District Organization». En J. V. Baldrige y T. Deal: op. cit., p. 411.

La imagen institucional, por tanto, sustenta que la estructura organizativa escolar refleja las reglas institucionales y ambientales sobre la educación, pero que tales estructuras no contaminan plenamente el trabajo técnico de la educación.

En relación con el primer aspecto Meyer y Rowan (29) consideran que la escuela no tendría dificultad para mantener su legitimidad y perdurar si responde a «símbolos» tales como los siguientes:

- Disponer de profesores con las credenciales adecuadas (profesor de E.G.B., de B.U.P., de matemáticas...), al margen de cuál sea su eficacia como enseñantes: «las escuelas son organizaciones muy codificadas a la hora de definir quiénes son sus maestros y qué características tienen. Sin embargo, casi no hay control formal para asegurar que los profesores ejecuten la esencia de esa categoría tipológica en su actividad diaria».
- Desarrollar en el aula un currículum que viene definido a nivel estatal y que es más o menos homogéneo para todo el país. No importa tanto que ese currículum sea efectivamente enseñado y aprendido.
- Enseñar los tópicos curriculares a alumnos diferenciados por niveles o grados, por cursos ya realizados o por habilidades específicas. Las clasificaciones de alumnos están muy controladas en las escuelas, aunque en realidad no se asegure formalmente que dichos alumnos estén siendo tratados de acuerdo con sus rasgos clasificatorios (p. ej.: que el alumno de 5.^o esté siendo tratado como tal).
- Desarrollar la instrucción en edificios y espacios-aulas que se adecúen a las normas estatales. Una escuela para que sea considerada escuela habrá de disponer de aulas, patios, biblioteca..., lo que ocurre dentro de esos espacios, sin embargo, no aparece tan controlado.

En definitiva, la escuela ha de incorporar los «mitos ambientales» a su estructura formal. Tal incorporación garantizará su supervivencia, al margen de los efectos que tenga sobre la calidad de la educación. O lo que es lo mismo, las escuelas que no respondan a los mitos ambientales terminarán siendo cuestionadas en términos de su legitimidad aunque tengan una gran eficacia interna. Meyer, Scott y Deal son contundentes a este respecto: «Una escuela es una escuela si alguien está convencido de que es una escuela; no es una escuela si

(29) Meyer, J. y Rowan, B.: «The Structure of Educational Organizations», en J. W. Meyer y col.: *Enviroments and Organizations: Theoretical and Empirical Perspectives*. Josey-Bas; San Francisco, 1978.

nadie está convencido de que sea una escuela, independientemente de su éxito en la instrucción y socialización» (30).

Frente al control existente en relación con las clasificaciones rituales y las categorías que organizan y dan significado a la estructura escolar (existen reglas para clasificar a los maestros, para definir tipos de alumnos, para fijar qué asignaturas han de impartirse, etc.), la escuela carece de coordinación y control sobre la actividad técnica que ocurre en su seno: los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Así, desde la imagen institucional se subraya cómo el trabajo educativo se realiza en el aislamiento del aula, lejos de controles organizativos substantivos. Se mantienen determinados currícula y asignaturas sin saber exactamente qué ocurre con ellos en el aula. Tampoco existe control organizativo para determinar si los alumnos están siendo enseñados y promocionan adecuadamente o si el paso de un curso a otro se hace coordinadamente.

Estos y otros rasgos ponen de manifiesto la escasa articulación entre estructura y tecnología dentro de las organizaciones educativas. La estructura desempeña una función simbólica, permite a las personas dentro y fuera de la organización asegurarse de que la escuela es una escuela, mientras que los procesos internos que ocurren dentro de tal estructura apenas aparecen controlados.

Desde la imagen institucional se considera que existen diversas razones por las cuales se evita un control estricto de la actividad instructiva (31):

1. Porque con ello se consigue la conformidad y satisfacción de los maestros: «Estando de acuerdo en que los maestros tienen competencia instructiva, y no inspeccionando visiblemente las actividades instructivas, el administrador transmite la máxima responsabilidad social de sostener los rituales de la instrucción a los maestros» (32).
2. Porque ello permite seguir valorando la calidad de la educación por sus costes (gastos por alumno, n.º de libros en biblioteca...) no por la cantidad de aprendizaje obtenido a partir del dinero invertido. Un control más estrecho podría amenazar una parte considerable de los rasgos críticos de una escuela considerándolos un derroche.
3. Porque con ello se protege a las estructuras rituales de la incertidumbre que surge en el núcleo técnico. Por ejemplo, el medir lo que aprenden los alum-

(30) Meyer, J.; Scott, W. R. y Deal; T.: op. cit., p. 415.

(31) Meyer, J. y Rowan, B.: op. cit.

(32) *Ibíd.*

nos con un nuevo programa (programa que genera frecuentemente ambigüedad técnica) o lo que enseñan realmente los maestros conduciría a una incertidumbre innecesaria, aumentaría los costes de coordinación y crearía dudas sobre la eficacia de la estructura de la escuela y las reglas categóricas que definen lo que es la educación adecuada (33).

4. Porque evita luchas entre profesionales o incompatibilidades entre programas que pueden surgir de reglas institucionales conflictivas (p. ej.: el trabajo de los orientadores escolares se organiza independientemente al del maestro en el aula).

Estas cuatro razones explican porqué la estructura escolar y actividad educativa están desarticuladas. Sin embargo, la organización escolar como tal pervive como una unidad. Desde la imagen institucional se considera que lo que mantiene unida a la escuela no son las metas compartidas o el sistema de autoridad formal, tal como se postulaba desde la imagen burocrática racional. El mecanismo de integración viene dado por lo que Meyer y Rowan denominan «lógica de confianza» o presunción de competencia, consistente en que «cada parte mantiene en relación con las demás la asunción de buena fe de que el otro está, de hecho, llevando a cabo su actividad... ninguno puede decir lo que hace o produce el otro, pero la plausibilidad de su actividad requiere que tengan confianza en los demás» (34).

La lógica de la confianza protege a la escuela del examen de procesos que son ambiguos, difíciles de evaluar y defender, y, al mismo tiempo, protege a la comunidad de la ansiedad sobre sus escuelas y de la necesidad de invertir una gran cantidad de tiempo y esfuerzo que se requerirá para un examen intensivo de la realidad que subyace a los símbolos.

En definitiva, pues, desde esta imagen la supervisión y la instrucción pueden estar desacoplados así como pueden estarlo también la instrucción y el aprendizaje de los alumnos ya que la «empresa» global está institucionalizada y legitimada por la sociedad y porque se asume que cada uno está haciendo lo que debería hacer.

A modo de síntesis, podría decirse que tanto la imagen de anarquía organizada como la de organización institucionalizada ofrecen una visión más realista de la escuela que la ofrecida por la imagen burocrática al subrayar la existencia de metas ambiguas, la interdependencia mínima de sus miembros, la

(33) *Ibidem.*

(34) *Ibidem.*, p. 79.

complejidad de los procesos de toma de decisión, la influencia del ambiente externo sobre ellas, etc. En última instancia, ambas imágenes ponen de manifiesto que la escuela no funciona como una burocracia.

2.3. La Escuela como sistema político

La imagen política de la escuela se centra, básicamente en los procesos de formulación «política» dentro de la organización; procesos que van a llevar a la organización a definir metas, establecer estrategias para su logro y, en definitiva, a determinados cursos de actuación.

La imagen política concibe a las organizaciones como coaliciones compuestas por distintos individuos y grupos de interés que poseen diferentes metas, valores, creencias, percepciones. Estos grupos, en opinión de Baldrige (35), viven en un estado de coexistencia armada: «cuando los recursos son abundantes y el ambiente agradable, se mantienen en un estado mínimo de conflicto. Sin embargo, se movilizan y pugnan por influir en las decisiones cuando los recursos son escasos, los grupos de presión externos 'atacan' u otros grupos internos intentan conseguir sus metas».

Dada la división de la organización en grupos de interés, cada uno intentará negociar con los demás para influir en los procesos de toma de decisión.

Desde esta imagen se considera que las situaciones de conflicto son normales y no un síntoma de desmembramiento de la organización. Ello no significa, sin embargo, que la negociación, el conflicto o la implicación de los individuos en las dinámicas políticas sea constante. Por el contrario, se considera que la «participación» es «fluida» y que hay grandes cotas de inactividad de modo que las decisiones, en última instancia son tomadas por aquellos que persisten y que invierten el tiempo y energía necesarios (36).

En base a esta noción de la escuela como una coalición de grupos y personas con intereses distintos, la imagen política de la misma presenta, entre otras, las siguientes características definitorias:

No se asumen que las metas guíen la conducta. Hay metas que son aceptadas

(35) Baldrige, J. V.: op. cit., p. 59.

(36) Las implicaciones prácticas de esta situación para el cambio organizativo pueden verse, por ejemplo, en Baldrige, J. V.: «Rules for a Machiavellian Change Agent. Transforming the Entrenched Professional Organization». En J. V. Baldrige y T. Deal: op. cit., p. 214.

por los miembros pero que son difusas y pueden lograrse a través de muy diversas conductas. Cada grupo y/o individuo dentro de la organización (con intereses que pueden ser contradictorios entre sí) intentará ejercer alguna influencia en la determinación de metas (37).

Por otra parte, se considera que la autoridad formal es sólo una de las fuentes de poder; existen otras distintas. Así, frente a la reificación de la autoridad formal propia de la imagen burocrática, desde la imagen política se reconoce que los individuos utilizan diversas fuentes de poder (experiencia, carisma, coerción...) para luchar y llevar sus propias demandas a los procesos de toma de decisión en la organización (38).

Dichos procesos de toma de decisión se efectuarán en base a dinámicas de negociación entre grupos dentro y fuera de la organización que se consideren afectados. De este modo, el poder de grupos específicos, sus preferencias y la destreza con la que utiliza su poder afectará a la decisión tomada. Baldrige ha desarrollado un modelo político de toma de decisión en las organizaciones educativas en el que postula los siguientes rasgos: 1) Fuerzas políticas poderosas —grupos de interés, imperativos ambientales, individuos influyentes, etc.— dan lugar a que surja un determinado tema del limbo de los problemas continuos, y ciertos «indicios de atención» fuerzan a que se considere ése problema.

2) Hay una lucha acerca de dónde se localiza el poder de decisión, ya que la localización del derecho a decidir suele determinar el resultado. O sea, una lucha por quién toma las decisiones, aspecto este obviado en el modelo burocrático que sitúa el poder de decisión en las jerarquías formales.

3) Las decisiones, en cierto modo, están «pre-formadas» en función del tiempo de que dispone una persona o grupo para tomarlas. No todas las alternativas están disponibles y las elecciones están limitadas por conflictos previos: «Las dinámicas políticas de los grupos de interés, las fuerzas de los bloques de poder externo y la oposición de grupos profesionales poderosos, pueden simplemente dejar opción a un puñado de alternativas. El rango de alternativas es limitado. También el tiempo y la energía disponibles para buscar soluciones probablemente sea corto. Aunque desde la perspectiva racional deberían buscarse todas las alternativas posibles, los administradores en el mundo real tienen

(37) Firestone, W. A. y Herriot, R. E.: 1981, op. cit.

(38) Sobre el tema de distintas formas de poder en las organizaciones puede verse, por ejemplo, Muth, R.: «Toward an Integrative Theory of Power and Educational Organization». *Educational Administration Quarterly*, 1984, vol. 20, n.º 2, pp. 25-42.

poco tiempo para buscar a tientas soluciones antes de que los plazos caigan sobre ellos» (39).

4) Es más probable que las luchas políticas ocurran en casos de decisiones «críticas» para la organización, que en el caso de decisiones «rutinarias».

5) Se desarrolla una red compleja de decisión para recoger la información necesaria y aportar pericia y experiencia crítica.

6) Durante el proceso de toma de decisión probablemente continuará la controversia política y serán necesarios los compromisos y negociaciones para conseguir que se tome la decisión.

7) Es difícil conocer cuándo se ha tomado la decisión ya que el proceso político suele ser confuso y enredado.

Esta serie de rasgos que caracterizan el modelo de Baldrige desde luego ponen de manifiesto bastantes diferencias con el proceso de resolución de problemas racionales propuestos desde la perspectiva burocrática. Se trata de un proceso de toma de decisión menos sistemático y formalista, más abierto y dependiente del conflicto y la acción política.

Para finalizar señalaremos que mientras la imagen burocrática sugiere que la instrucción está coordinada a través de la planificación y la perspectiva de la «débil articulación» sugiere, como hemos visto, que está desconectada del aparato administrativo, la imagen política se sitúa, al respecto, en un punto intermedio: hay alguna interacción entre distintos actores en el sistema que conduce a especificaciones modificables de cursos de actuación y a limitaciones relativas a qué y qué no enseñar. Dichos límites fluctúan en respuesta a condiciones externas e internas, cambiantes y ambiguas.

En definitiva, pues, la imagen política de la escuela ofrece una visión de la misma que contrasta bastante con la racionalidad aséptica propia de la imagen burocrática y proporciona una «lente» diferente para comprender la realidad organizativa de la organización escolar.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas páginas hemos intentado describir algunas imágenes de la escuela y poner de manifiesto cómo cada una de ellas subraya determinados

(39) Baldrige, J. V.: op. cit., p. 54.

elementos y aspectos de la misma pasando por alto otros. Obviamente, nuestra comprensión de lo que sean las organizaciones educativas, el tipo de investigaciones que pueden emprenderse sobre las mismas y nuestras posibles intervenciones sobre los fenómenos organizativos sería muy diferente en función de cuál sea la imagen con la que funcionemos.

En cualquier caso, parece evidente que, hoy por hoy, aparece bastante cuestionada una visión burocrática-racional de la escuela que se ha «importado» del campo de la organización industrial y económica y que ha tenido claras repercusiones en el mundo de lo educativo: el movimiento de objetivos educativos, las perspectivas tecnológicas y centralistas sobre el cambio, la evaluación de productos finales, etc., etc.

En las escuelas, como se ha venido poniendo de manifiesto en los últimos años, las cosas no parecen ser tan racionales; en este sentido, aunque la imagen burocrática presenta elementos valiosos para el análisis de la organización escolar, no habría de ser la única utilizada al mirar a la escuela. Esta no sólo presenta aspectos estructurales y racionales, sino también, como se subraya desde las otras imágenes, aspectos políticos, simbólicos, atmósferas ambigüas e inciertas. Por ello, si como decíamos anteriormente cada imagen viene a ser una lente que nos permite ver determinados aspectos de la realidad, habríamos de utilizar estas múltiples lentes para dar cuenta de la multiplicidad de facetas presentes en la vida organizativa de la escuela.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldrige, J. V.: «Organizational Characteristics of Colleges and Universities». En J. V. Baldrige y T. Deal (Eds.): *The Dynamics of Organizational Change in Education*. McCutcheon, Publ. Co. 1983; pp. 38-59.
- Bidwell, L. E.: «The School as a formal organization». En J. G. March (Ed.): *Handbook of Organizations*. Rand-McNally. Skokie, 1965.
- Clark, D. L.: «A Sampler of Alternative perspectives and models for viewing educational Organizations». En D. L. Clark; S. McKibbin y M. Malkas: *Alternative Perspectives for viewing educational organizations*. Far West Laboratory. San Francisco, 1981, pp. 29-49.
- Cohen, M. D. y March, J. G.: *Leadership and Ambiguity: The American College President*. McGraw-Hill, New York, 1974.
- Cohen, M. D.; March, J. G. y Olsen, J. P.: «A Garbage Can Model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, 1972; pp. 1-25.
- Deal, T. y Wise, M.: «Planning, Plotting and Playing in Education's Era of Declive». En J. W. Baldrige y T. Deal (Eds.): *The Dynamics of Organizational change in Education*. McCutcheon Publ. Co. Berkeley, 1983; pp. 451-472.
- Firestone, W. A. y Herriot, R. E.: «Images of Organization and the promotion of Educational Change». *Research in Sociology of Education and Socialization*. Vol. 3, 1981, pp. 221-257.
- «Two Images of Schools as Organizations: An Explication and Illustrative Empirical Test». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 18, n.º 2, 1982; pp. 39-59.
- Firestone, W. A. y Wilson, B. L.: «Using Bureaucratic and Cultural Linkages to Improve instruction: The Principal's Contribution». *Educational Administration Quarterly*. Vol. 21, n.º 2, 1985; pp. 7-30.
- Goodlad, J. I. y Klein, M. F.: *Behind the Classroom Door*. Jones Publ. Co. Worthington, 1970.
- Lortie, D. L.: *The School Teacher*. University of Chicago Press. Chicago, 1975.
- Lotto, L. S.: «Believing is Seing». En D. C. Clark, S. McKibbin y M. Malkas: *Alternative Perspectives for viewing Educational Organizations*. Far West Laboratory. San Francisco, 1981, pp. 15-28.
- Mangham, I. L.: *Interactions and Interventions in Organizations*. John Wiley and Sons. New York, 1980.
- McKibbin, S. (1981): «Traditional Organizational Theory in Educational Administration». En: D. L. Clark; S. McKibbin y M. Malkas (Eds.): *Alternative Perspectives for viewing Educational Organizations*. Far West Laboratory, pp. 3-13.
- Merton, R. K.: *Social Theory and Social Structure*. Free Press. New York, 1968.
- Meyer, J. y Rowan, B.: «The Structure of Educational Organizations». En J. W. Meyer y Col.: *Enviroments and Organizations: Theoretical and Empirical Perspectives*. Jossey-Bas. San Francisco, 1978.
- «The Structure of Educational Organizations». En V. Baldrige y Deal, T. (Eds.): *The Dynamics of Organizational Change in Education*. McCutcheon Publ. Co. Berkeley, 1983, pp. 60-87.
- Meyer, J.; Scott, W. R. y Deal, T.: «Research on School and District Organization». En J. W. Baldrige y T. Deal: *The Dynamics of Organizational Change in Education*. McCutcheon Publ. Co. 1983, pp. 409-425.
- Muth, R.: «Toward an Integrative Theory of Power and Educational Organization». *Educational Administration Quarterly*, 1984; vol. 20, n.º 2, pp. 25-42.
- Nisbet, R. A.: *Social Change and History*. Oxford University Press, 1969.
- Ouchi, W. G.: «Markets, Bureaucracies and clans». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 25, 1980; pp. 129-141.
- Schlechty, P. C. y Joslin, A. N.: «Images of School». *Teacher College Record*. Vol. 86, n.º 1, 1984; pp. 156-170.

Weick, K. E.: «Educational Organizations as Loosely Coupled Systems». *Administrative Science Quarterly*. Vol. 21, 1976; pp. 1-19.

Weick, K. H.: *The Social Psychology of Organizing*. Addison-Wesley Publ. Co. Massachusetts, 1979.