

Las organizaciones educativas como instituciones

José Miguel Nieto Cano
Antonio Portela Pruaño
Universidad de Murcia

RESUMEN: Caracterizar los centros educativos como instituciones o como organizaciones institucionalizadas tiene connotaciones precisas y de gran relevancia en cuanto a su comprensión, diseño, funcionamiento y cambio. Se abordan los conceptos de cultura, institución y organización institucionalizada, prestando especial atención al papel desempeñado por las estructuras organizativas, en conexión con el ambiente.

ABSTRACT: The portrait of schools as institutions and institutionalized organizations reveals distinctive features. This approach concerns to conceptions as well as design, operation and change. Notions as organizational culture, institution and institutionalized organization are addressed. The role of organizational structure is also emphasized.

PALABRAS CLAVE: organización escolar, teoría institucional, cultura organizativa, ambiente organizativo

KEY WORDS: school organization, institutionalism, organizational culture, organizational environment

1. INTRODUCCIÓN: DE LO CULTURAL A LO INSTITUCIONAL

Desde planteamientos comprensivos, las cuestiones organizativas se contemplan en una perspectiva general y holística. Esto supone integrar diversos niveles de análisis que tendían a ser considerados separadamente, como compartimentos estancos (social, institucional, organizativo, grupal o individual), y no aislarlos de los procesos que se dan en la sociedad. Los ejes vertebradores de los correspondientes modelos teóricos que nos

sirven de referencia son los conceptos de cultura e institución. Pero conviene advertir de la existencia de diversas aproximaciones que, al menos en ocasiones, han conllevado cierta confusión conceptual. A ésta ha contribuido, especialmente, la concurrencia de diferentes enfoques disciplinares, pero también la circunstancia de que la aplicación de la noción de cultura al estudio de las organizaciones ha discurrido, básicamente, por dos vías: aquella que concibe la cultura como un componente organizativo (algo que la organización tiene: la cultura de la organización) y la que la entiende como una perspectiva global de comprensión (algo que la organización es: la organización como cultura) (Smircich, 1983; González, 1994).

Frente al planteamiento técnico-racional de la cultura de la organización que conlleva centrarse en sus posibilidades aplicadas, los enfoques comprensivos de la organización van a intentar desvelar sus fundamentos y, de este modo, su carácter holístico. En esta línea Rocher define la cultura como "*un conjunto trabado de maneras de pensar, de sentir y de obrar más o menos formalizadas, que, aprendidas y compartidas por una pluralidad de personas, sirven, de un modo objetivo y simbólico a la vez, para constituir a esas personas en una colectividad particular y distinta*" (1983: 111-112). Es ésta una definición comprensiva, que atiende no sólo a diferentes dimensiones de la actividad humana (cognitiva, afectiva, conductual), sino también a sus diferentes expresiones, adopte aquélla mayor o menor formalización. Asimismo, pone de relieve dos características básicas de la noción:

- En primer lugar, los contenidos culturales han de ser compartidos por una pluralidad de personas: esos modos de pensar, sentir y obrar, más o menos formalizados, han de ser considerados como normales o ideales por un colectivo de personas, de tal modo que operen como referencias para el mismo.
- En segundo lugar, los contenidos culturales han de ser elaborados para su transmisión y adquiridos para su asimilación, como resultado de diversas formas y mecanismos de aprendizaje, entendido éste en sentido amplio: en definitiva, los modos de pensar, sentir y obrar característicos de una cultura son aprendidos.

La cultura dotará de relativa unidad a una colectividad, constituyéndola, de dos maneras complementarias:

- *Simbólica*, a través de un patrón de pensamiento aprendido, operando fundamentalmente sobre símbolos y significados que posibilitan la comunicación (lenguajes verbales, gestuales, objetos) y la participación (adhesión a unas normas y valores).
- *Objetiva*, a través de un patrón de conducta, que no sólo puede reflejar el patrón de pensamiento, sino también reforzarlo.

Hoy y Miskel (1996) han propuesto considerar la cultura organizativa en diferentes niveles, que reducen a tres, cada uno de ellos más abstracto que el anterior:

1. Cultura como normas de conducta compartidas. Las normas constituyen expectativas informales no escritas subyacentes a la experiencia cotidiana. Influyen directamente en la conducta, por lo que tenderán a ser más manifiestas. Pueden ser comunicadas, lo que ocurre a través de historias o ceremonias. Su cumplimiento será determinado mediante sanciones, adopten la forma de recompensas o penalizaciones.
2. Cultura como valores compartidos. Los valores constituyen nociones acerca de lo que es deseable en la organización. Suelen definir lo que los miembros de una organización pueden y deben hacer para tener éxito en ella. Definen, por tanto, el carácter básico de la organización, otorgándole un sentido de identidad.
3. Cultura como postulados tácitos compartidos. Postulados tácitos son las premisas abstractas sobre la naturaleza de aspectos de la realidad relevantes para la vida en la organización. En virtud de estos postulados tácitos, siempre que sean compartidos, los miembros de la organización llegan a compartir también una visión acerca de la realidad organizativa y su contexto. El patrón de postulados tácitos propio de la organización será fruto de un proceso de aprendizaje social frente a problemas, tanto de adaptación externa como de integración interna. Cuando dicho patrón llega a operar suficientemente bien es considerado válido y es transmitido a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir con respecto a los problemas afrontados.

De forma similar a las instituciones (Scott 1995), los fundamentos son múltiples. Nos encontramos con que la acción social tiene unos fundamentos normativos que se expresan a través de *reglas o normas* ejemplares (que orientan la acción, comportamiento o conducta de un colectivo) y de *roles sociales*. Estos fundamentos normativos se hacen efectivos por medio del *control social* (operando sobre la base de sanciones tanto positivas como negativas) y del proceso de *socialización* (manera en que los miembros de una colectividad aprenden los elementos culturales, los asimilan y los convierten en sus propias pautas personales de vida). A estos mecanismos básicos recurre una sociedad para asegurar la *conformidad* de las conductas de sus miembros a las normas y roles establecidos. Ciertamente, este patrón o modelo no excluye la posibilidad de que existan variaciones de dicha conformidad, en cuyo caso suele hablarse de *varianza* (elección entre dos o varios modelos que hacen los actores) y *desviación* (recurso a modelos que se sitúan al margen o fuera de lo permitido como normal o ideal)

Pero la acción social tiene también unos *fundamentos ideales* (que son proporcionados por el universo de valores, los cuales se sitúan a un plano más profundo en la conciencia de las personas o en la realidad social) y unos *fundamentos simbólicos*. Son éstos, los que precisamente sirven para actualizar los valores y expresarlos en formas

más concretas y observables, de modo tal que la conformidad externa de la conducta a normas y roles simboliza la adhesión interna de los sujetos a un determinado orden de valores. Los símbolos, en suma, sirven para relacionar los fundamentos ideales y los fundamentos normativos de la acción social. Confieren vida y realidad a los valores, actualizándolos en conductas concretas y/o simbólicas, a las que, además, prestan significación real y coherencia interna en forma de reglas de conducta y roles.

En este punto, se establece el puente entre lo simbólico y lo conductual que va a constituir la noción de institución y de institucionalización. De ahí que la concepción cultural de la organización tenga muchos puntos de contacto con la aproximación institucional.

La *institucionalización* es el mecanismo clave que establece a un tiempo la conjunción y la distinción entre lo social y lo cultural. Para Rocher (1983: 372), consiste en *"la concreción de los elementos culturales (valores, ideas, símbolos), que poseen por naturaleza un carácter general, en unas normas de acción, en unos roles, en unos grupos que ejercen un control directo e inmediato sobre la acción social y la interacción de los miembros de una colectividad"*. Como explican Berger y Luckman (1979: 76) la institucionalización aparece cuando se da *"una tipificación recíproca de acciones habituales por tipos de actores"*, de la que surge una división del trabajo y unos roles conocidos por todos, con lo cual la institución se objetiviza, en el sentido de que se percibe como si poseyera una realidad propia externa a los individuos. La noción de institución viene a atender, pues, a ambos contextos, social y cultural, de la organización, imbricados el uno en el otro y con proyección en todos los niveles de la misma y no a un nivel superpuesto (Petit, 1984).

2. ¿QUÉ ES UNA INSTITUCIÓN?

Numerosos autores coinciden en adscribir a lo institucional el rasgo de regularidad, pauta, regla o exigencia establecida, de manera que lo esencial de algo que está institucionalizado es su carácter de normalidad, aceptación y virtual incuestionabilidad. Así, una institución puede ser considerada como una agrupación de individuos que ponen de manifiesto un conjunto de patrones o regularidades estables y persistentes de acción social, el cual responde a una situación social particular (problema, demanda, necesidad) y tiene determinados efectos sociales (Grafstein, 1992; Udehn, 1996). Puede afirmarse que una institución pone inmediatamente de manifiesto los siguientes dos elementos característicos:

- Situaciones sociales recurrentes.
- Regularidades en el comportamiento asociadas a tipos o categorías de situaciones (por lo que dichas regularidades no quedan ligadas a situaciones concretas).

Además, es común que estas regularidades remitan a reglas que contengan especificaciones respecto a los siguientes aspectos:

- qué labor o qué tareas tienen que ser realizadas (qué hacer);
- qué procedimiento tiene que ser adoptado (cómo hacerlo);
- qué tipo de agente o individuo tiene que realizarlas (quién ha de hacerlo)

En general, puede considerarse que esas regularidades y reglas aportan soluciones a problemas sociales recurrentes (Vanberg 1994).

Es importante destacar que los individuos no tienden a operar o actuar sobre estas regularidades sino que, más bien, se sujetan a ellas. Es decir, el conjunto de condiciones o restricciones construidas que constituye la institución, configura el ambiente dentro del cual los individuos racionales operan, en el sentido de que establece las posibles maneras en que pueden actuar (Grafstein, 1992; Meyer y Scott, 1992).

Así pues, toda colectividad concreta, cualesquiera que sean sus dimensiones, necesita, para poder existir, de dos dimensiones básicas que se compenentran inevitablemente. Por un lado, tenemos la dimensión social que concierne a las interacciones entre grupos e individuos, así como a las condiciones implicadas en las mismas. Por otro lado, tenemos la dimensión cultural que abarca las normas, las ideologías, los conocimientos y el universo de valores y viene a constituir en conjunto el aparato simbólico en que se inspira toda acción social. La conexión entre una y otra se establece pues, a través de la institucionalización de modo que los elementos culturales (simbólicos) se transponen, concretan y materializan en determinadas formas aplicables o aplicadas de interacción social (estructurales). Cabe plantearse entonces si las regularidades institucionales son independientes de los significados que comparten quienes participan en un ambiente institucional o si, por el contrario, constituyen un reflejo o proyección de éstos. Sobre este extremo, que permite explicar por qué la conducta de los actores organizativos se sujeta a pautas institucionales, se han perfilado dos posturas diferentes:

a) Una entiende que los ambientes institucionales comprenden no sólo reglas, sino también "sistemas de creencias" que son compartidos.

Desde este planteamiento comprensivo, las instituciones sociales abarcarían tanto creencias sociales (sistemas simbólicos) como prácticas sociales organizadas (sistemas conductuales) asociadas a los diversos ámbitos funcionales identificables en los sistemas sociales (religión, política, justicia, trabajo) Y ambos sistemas serían estables. Algunos autores caracterizan estas creencias como "mitos racionales" (Meyer y Rowan, 1977; Scott, 1987) Serían racionales en el sentido de que dichas creencias identifican propósitos sociales concretos y entonces especifican en forma de regla qué tipo de actividades han de ser llevadas a cabo para lograrlos -junto a cómo van a realizarse y qué tipo de agentes han de intervenir-. Serían mitos en el sentido de creencias prácticamente incuestionables que, para ser eficaces y tener plasmación en la realidad, habrán de ser amplia-

mente establecidas y compartidas por individuos o grupos a los que se les reconozca el derecho a determinar esos aspectos. Desde esta perspectiva, el proceso de institucionalización puede ser concebido como un proceso social mediante el cual los individuos llegan a aceptar y compartir una definición implícita de la realidad y acción sociales, cuya validez es percibida como independiente de las perspectivas y acciones propias de cada uno de ellos.

b) Otra sostiene que las regularidades institucionales pueden mantenerse sin la intervención activa de creencias, comprensiones e, incluso, propósitos que sean compartidos.

De acuerdo con este planteamiento realista, la institución es una realidad o conciencia colectiva dotada de poder coercitivo en virtud de lo cual se impone a los sujetos considerados individualmente. No precisa, pues, de intencionalidad, de acuerdos implícitos, de significados compartidos, de planificación o supervisión humana consciente. Las regularidades institucionales constituyen equilibrios estables inintencionados que pasan desapercibidos para los participantes, por lo que ni siquiera han de ser reconocidas por éstos. Los sujetos actuarán bajo esas condiciones que constituyen las regularidades institucionales con unas intenciones y creencias, pero la conducta a la que se hace referencia continuará siendo recurrente e identificable institucionalmente, esto es, seguirá produciéndose con autonomía de esas creencias a intenciones (Grafstein, 1992).

3. ¿QUÉ ES UNA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONALIZADA?

Este ambiente institucional es el contexto que genera y en el que, en todo caso, han de desenvolverse determinadas organizaciones, sin referencia al cual resultaría imposible comprenderlas plenamente: de ahí el planteamiento de que los centros escolares, que figuran entre esas organizaciones, constituyen "organizaciones institucionalizadas" (Meyer y Rowan, 1977; Meyer y Scott, 1992), es decir, organizaciones que aseguran su supervivencia y consiguen apoyo social -básicamente, en forma de legitimación y de recursos- en virtud de satisfacer las exigencias o condiciones de su ambiente institucional y establecer las relaciones apropiadas requeridas por el mismo. Conviene apuntar que este modelo institucional, desarrollado inicialmente para dar cuenta de características particulares de las organizaciones educativas, ha podido ser empleado fructíferamente con otro tipo de organizaciones.

Como las escuelas, los hospitales, las penitenciarías, los asilos o incluso las empresas son organizaciones que se institucionalizan cuando se vuelven equivalentes a las instituciones ya existentes, es decir, cuando responden a los criterios y definiciones que establecen, en un área determinada, cuáles deben ser sus atributos, su conducta o su lógica de funcionamiento. Gracias a la existencia de esas "instituciones", una organización es reco-

nocida y legitimada como forma social "normal" (Loureau, cit. en Ortigosa, 1977: 44). Esta institucionalización no sólo afecta al ámbito de lo público; también en la empresa privada existen instituciones que no son cuestionadas, caso de nociones o ideas como el trabajo remunerado, la autoridad jerárquica como principio organizador o la formación como sistema de ajuste de las personas a los fines de la organización. Pero también hay que añadir que las instituciones no son invariables con el tiempo. Pensemos, por ejemplo, en la familia, cuyas funciones en áreas como la educación, la salud o el cuidado de los mayores ha ido siendo transferido en parte a la escuela, el hospital y el asilo.

4. EL PAPEL DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Precisamente, la estructura formal sería un elemento que refleja con claridad el carácter institucional de la organización, en la medida que establece formalmente unas condiciones de acción y de interacción (reglas, roles) entre las personas, que éstas experimentan como reales. De acuerdo con este planteamiento, Meyer y Rowan (1977) postulan las siguientes ideas sobre el papel de la estructura organizativa:

a) Las estructuras de los centros escolares no surgen tanto para coordinar los procesos técnicos de la organización, cuanto para someter el proceso educativo a categorías institucionales que están socialmente estandarizadas, esto es, la organización educativa ha de responder a diversos "mitos sociales" tales como:

- Disponer del profesorado adecuadamente titulado para desarrollar su actividad en el nivel educativo que le corresponda y no en otro.

- Poner en práctica en las aulas las materias y contenidos oficialmente establecidos en los currícula.

- Enseñar a alumnos y alumnas que están convenientemente diferenciados y agrupados por niveles y etapas, ciclos y cursos según la edad (una enseñanza graduada) o por niveles específicos de competencia.

- Desarrollar el trabajo de la enseñanza en edificios, instalaciones y aulas que se adecuan a las normas establecidas para edificaciones escolares.

b) Cuando un centro escolar incorpora esos "mitos sociales" institucionalizados sobre qué es y qué debe ser, se acredita como tal de cara a la sociedad y puede pervivir como organización porque entonces la sociedad le proporcionará legitimación y recursos.

A un centro escolar que da cuenta (al menos estructuralmente) de lo que la sociedad considera y establece que debe ser, no se le plantearán los problemas y dificultades a los que se vería sometido si se organizase por su cuenta, idiosincrásicamente y al margen de las metas y las reglas que la sociedad establece para él. De la misma forma, una organización educativa que diseñara el currículum por su cuenta, independientemente de

lo que la sociedad estima deseable, sería cuestionada como tal.

c) Institucionalmente importa mucho más que las organizaciones educativas se acomoden a los "mitos sociales" acerca de qué es y qué debe ser un centro escolar, que su grado de eficacia organizativa o calidad educativa. Desde un punto de vista social:

– Importa más que los profesores tengan sus titulaciones y certificaciones correspondientes para enseñar, que su calidad y eficacia real como docentes.

– Importa más que en los currícula y planificaciones del centro queden contempladas todas las áreas curriculares oficialmente establecidas, que el cómo tales áreas se estén desarrollando realmente en las aulas.

– Importa más que los alumnos estén formalmente agrupados y diferenciados, que el que sean tratados realmente de acuerdo a las características en base a las cuales se les clasifica.

– Importa más que los centros dispongan de determinados espacios de acuerdo con ciertas normas, que lo que ocurre dentro de ellos o el uso que se hace de los mismos.

d) Puesto que las estructuras organizativas tienen por función principal responder, en términos de ajuste, a mitos y valores que prevalecen en la sociedad, los centros escolares alterarán su apariencia formal para estar en consonancia con los cambios producidos en la sociedad. Es decir, las organizaciones educativas crecen y/o se modifican estructuralmente no tanto como respuesta a la necesidad de coordinar racionalmente la propia actividad que realizan, sino en respuesta a las definiciones sociales de lo que es una estructura aceptable en un momento histórico dado. De este modo, las nuevas estructuras serían un reflejo de expectativas sociales y legales que son las que garantizan al centro escolar su aceptación y apoyo por parte de quienes le proporcionan los recursos necesarios para existir (Rowan, 1982)

Las estructuras formales no constituyen pues, tanto un instrumento para posibilitar que la organización funcione con mayor racionalidad cuanto un símbolo, una "fachada ceremonial" que, en función de manifestar las categorías sociales estandarizadas requeridas, le sirven para adaptarse y sobrevivir. Para Meyer y Rowan (1977),

"el conjunto de profesores, alumnos y áreas curriculares desarrolladas en las aulas crea la clasificación institucional más amplia denominada escuela [...] En gran medida, el significado de la escuela en la sociedad moderna parece venir dado por esas definiciones y categorías. Sin ellas, el sistema educativo podría no recibir el apoyo social masivo que recibe. Sin tales clasificaciones sociales, los padres y el estado podrían, legítimamente, no conceder poderes amplios sobre los niños a adultos que son extraños [...]; esas ideas compartidas de profesor, alumno, área curricular y escuela -y algunos supuestos implícitos sobre qué ocurrirá o no- le dan a la escuela su plausibilidad social"

5. LA DESCONEXIÓN ENTRE ESTRUCTURA Y ACTIVIDAD ORGANIZATIVAS

Las dimensiones organizativas de estructura, actividad y resultados constituyen en principio tres áreas críticas de control organizativo. Sin embargo, lo más frecuente en los centros escolares es que el control real de la enseñanza desde el ejercicio de la autoridad o de la inspección sea efímero o se carezca de él, aunque exista una responsabilidad generalizada de planificar y coordinar sus contenidos y métodos.

Habría una conexión vaga entre dichas tres áreas:

- a) Estructura. Aislamiento de la enseñanza en el aula: la interacción didáctica es autónoma y responsabilidad exclusiva del profesor/a.
- b) Actividad. Falta de una tecnología base precisa: es constatable la carencia de tecnología o programas cuya eficacia esté contrastada y consensuada. Hay pocas normas de contenido o procedimiento que no pueden ser problematizadas.
- c) Efectos. Falta de evaluación de resultados: los resultados de las tareas didácticas apenas se utilizan para evaluar o inspeccionar la actividad de profesores e instituciones.

Para Meyer y colaboradores, el carácter de organización institucionalizada del centro escolar y el consiguiente papel simbólico que desempeña su estructura formal, explica su desacoplamiento de la actividad que lleva a cabo, así como la desconexión entre la actividad cotidiana y los resultados que obtiene. La lógica que explicaría que las organizaciones educativas tiendan a carecer de coordinación y control sobre su actividad técnica, puede quedar expresada en los términos que a continuación se detallan. En efecto, los criterios a los que ha de ajustarse un centro escolar para operar vienen definidos desde fuera de la organización. Esta circunstancia coloca a la organización educativa ante dos posibilidades:

- a) Adopta los criterios de racionalidad externamente impuestos y, por tanto, adopta una estructura formal diseñada desde fuera, como resultado de lo cual su estructura puede no responder a las necesidades de los miembros de la organización, como puede no contribuir a resolver las incertidumbres y ambigüedades cotidianas de la organización.
- b) No adopta esos criterios externos y se organiza y configura su estructura de acuerdo con criterios establecidos internamente, en cuyo caso su estructura podría permitir hacer frente a los problemas reales y cotidianos, aunque corriendo el riesgo de no ser considerada racional en términos de los criterios establecidos externamente.

Precisamente, la solución más común en las organizaciones educativas será combinar ambas alternativas, separando, en cualquier caso, estructura de actividad.

De esta manera, la estructura formal de los centros escolares (con sus diversos roles, tareas, órganos, funciones, mecanismos de coordinación, etc.) tenderá a permanecer escasamente relacionada con su actividad básica. Por ejemplo:

- La actividad educativa de los profesores puede que esté poco influida por el hecho de que en el centro estén constituidos formalmente órganos de coordinación docente (equipos docentes, departamentos) o por el hecho de que formalmente se haya establecido que los profesores han de planificar y desarrollar su enseñanza coordinadamente. Por tanto, la coordinación formal existe, pero la coordinación interna en torno a la actividad principal de enseñar a menudo es implícita.
- La estructura y planes formales de un centro escolar pueden establecer diversos cauces o mecanismos de comunicación y toma de decisión conjunta sobre aspectos curriculares, pero los profesores pueden seguir trabajando aisladamente en sus respectivas aulas. Existe una minuciosa planificación del currículum, contemplando incluso temas relativos a profesores y alumnos, recursos y espacios, aunque existen pocos controles para asegurar que el currículum se pone en práctica según lo acordado.
- Básicamente, el control de las tareas no se realiza a través de mecanismos directos (comprobar que los profesores enseñan lo que deben enseñar) sino indirectos (asegurar que cada tipo o nivel de puesto de trabajo responde a reglas de certificación diferenciadas y específicamente reconocidas). Existe un fuerte control sobre la contratación de profesorado, los horarios y las tareas del alumnado, pero poco control administrativo sobre la actividad didáctica.

Dada esa desconexión entre la estructura y la actividad de la organización educativa, suele ocurrir que los mecanismos estructurales de coordinación, planificación y control de la actividad realizada para el logro de metas no funcionan realmente (sólo existen formalmente). Pero si la coordinación, la planificación y el control -que representan tres mecanismos fundamentales que sirven de "aglutinante" organizativo- están ausentes o debilitados en la práctica, ¿qué es lo que mantiene cohesionada a la organización educativa?

Para Meyer y Rowan (1977), lo que en realidad funciona es otro mecanismo más implícito: la "*lógica de la confianza*", o presunción de competencia según la cual cada parte supone y asume respecto a las demás que están, de hecho, llevando a cabo su actividad. Estos autores aducen varias razones por las cuales se evita una coordinación y un control estrictos de la actividad instructiva:

- Asegura la conformidad y satisfacción de los profesores.

- Evita conflictos, luchas o incompatibilidades entre profesionales o programas distintos.
- Permite seguir valorando la calidad de la educación por sus costes.
- Se protege a las estructuras rituales de la incertidumbre que surge del núcleo técnico.

Iniciativas como intensificar la coordinación, controlar cómo y qué enseñan los profesores o medir lo que aprenden los alumnos aumentarían los costes, podrían conducir a una incertidumbre innecesaria y generarían excesivas dudas sobre la eficacia de la estructura y las reglas definitorias de una educación adecuada. En este sentido, la tarea de los administradores y directores consiste, prioritariamente, en asegurar que la confianza en la educación pueda ser justificada o devuelta (Ecker, 1992) Es preferible exigir que los centros escolares respondan lo más uniformemente posible a una estructura tipificada y adscribir a los profesores a una categoría profesional reconocida. Por lo tanto, la educación "debe funcionar".

En suma, la aproximación institucional supone que los centros escolares pueden ser comprendidos como organizaciones más satisfactoriamente si reconocemos la incertidumbre asociada a su necesidad de satisfacer a benefactores y clientes de su entorno, aceptando que, para mantener el apoyo procedente de ese ambiente, tienden a alcanzar un razonable acoplamiento entre sí mismos y las expectativas externas.

6. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN EDUCATIVA

El sistema escolar constituye un rasgo esencial del estado-nación moderno, a cuyo desarrollo ha prestado una contribución decisiva. El estado-nación lo adopta como parte del proceso de construcción del mismo, condicionado y presionado, no obstante, por el contexto competitivo dentro del cual habría de desenvolverse y desarrollarse (Ramírez y Boli, 1987; Meyer, Ramírez y Soysal, 1992; Meyer, Kamens y Benavot, 1992)

Los estados-nación surgen en el contexto de un sistema interestatal más amplio, en el cual operaban. Puede afirmarse, incluso, que la adhesión al modelo de organización política que representa, está vinculada a las presiones provenientes del ambiente en que se encontraban insertos. Dentro de este sistema interestatal, los estados compiten entre sí y, para tener reconocimiento dentro del mismo, persiguen la consolidación de una amplia unidad de carácter nacional. En otros términos, los países buscan construir –y reconstruir– una colectividad unificada que les permita operar con éxito, como tal estado-nación, en el sistema interestatal. A través de esta unidad nacional, cada estado espera obtener un doble efecto:

- identificación de los individuos con el estado-nación y
- participación generalizada de los individuos en sus proyectos.

Es de este modo como el estado-nación consolida su poder, no sólo ante sus ciudadanos sino, al tiempo, ante otros estados, adoptando ese poder, además, un carácter legítimo.

Para la construcción, y continua reconstrucción, de esa unidad ha recurrido el estado-nación a las organizaciones. Puede llegar a afirmarse que ha llegado a constituir un conglomerado de organizaciones (Handler, 1996). En cualquier caso, el estado no puede ser reducido a una organización más entre tantas presentes en la sociedad, particularmente por el papel desempeñado no sólo en la supervivencia de las organizaciones sino también en su configuración. Teniendo en cuenta que esa influencia ha sido crecientemente importante y que el desarrollo del propio estado-nación presenta un carácter altamente institucionalizado, es comprensible que las iniciativas organizativas emprendidas para su consolidación hayan experimentado también un proceso de institucionalización (Zhou, 1993), entendiéndose como tal la adopción e incorporación de elementos institucionales contruidos externamente. Así pues, el estado es decisivamente determinante del carácter institucional de organizaciones como la educativa.

La razón principal reside en que, así como el estado-nación depende de su situación en el ambiente más amplio donde ha de desenvolverse –el sistema interestatal–, también las organizaciones dependen del entorno que les circunda para sobrevivir, en este caso, el propio estado. De él obtienen recursos, materiales o humanos y algo decisivo para su supervivencia y permanencia: legitimación. Pero el interés estatal en organizaciones como la escuela viene impulsado no tanto por una supuesta eficacia intrínseca del sistema educativo como por su carácter institucional. La organización queda sometida así a un proceso de institucionalización que, de acuerdo con la noción anterior, consistiría en:

- la adopción por parte de la organización de elementos institucionales, a menudo provenientes de instancias externas a la misma (o sea, la organización asume reglas y requisitos institucionales y se adhiere a ellas) y
- la incorporación de dichos elementos institucionales a la organización, concretamente a su estructura (o sea, la organización asimila esas reglas y requisitos institucionales a través de su estructura).

Básicamente, el estado operará sobre las organizaciones principalmente por medio de dos mecanismos: (a) la regulación, ya sea recurriendo a normas legales, regulación administrativa y procedimientos formales, y (b) la distribución de recursos, vía mediante la cual, a su vez, gratificará o penalizará a la organización (Ramírez y Boli, 1987; Zhou, 1993).

Pues bien, en su esfuerzo por establecer y afianzar esa unidad política nacional, una y otra vez los estados han recurrido específicamente al sistema escolar. ¿Por qué razón? Ramírez y Boli (1987) sostienen que es la empresa o estrategia organizativa que

presenta mayor consistencia con el modelo de sociedad subyacente al estado-nación moderno. La noción de sociedad nacional que sirve de base al estado-nación puede ser considerada como un conjunto articulado de nociones e incluso definiciones de la realidad constitutivas de un universo simbólico que confiere, a la vez, significado y legitimación a una serie de comportamientos regularizados que, de otro modo, serían ininteligibles e insostenibles. El sistema escolar constituiría, precisamente, un medio idóneo para crear vínculos o nexos simbólicos entre los individuos y el estado-nación, convertido, además, en el medio dominante de transmisión intergeneracional de cultura (Meyer, Ramírez y Soysal, 1992).

Teniendo en cuenta que la jurisdicción legítima sobre todo aquello considerado de interés nacional ha ido siendo atribuida al estado y, por extensión, el interés nacional ha ido siendo identificado con el interés estatal, el sistema escolar del estado-nación moderno presenta dos notas básicas:

- Es un sistema escolar de masas que aspira a la escolarización universal, esto es, de toda la población escolar.
- Es un sistema escolar autorizado, financiado, dirigido y controlado por el estado.

Estas dos notas (Ramírez y Boli, 1987; Meyer, Ramírez y Soysal, 1992; Meyer y Scott, 1992) contribuyen decisivamente a explicar sus características más significativas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Reconocimiento y afirmación del interés público de la educación, a menudo contenidos en mandatos constitucionales.
- Adopción de la educación obligatoria, contemplada en la propia legislación.
- Constitución de una autoridad legítima con capacidad para definir metas, reglas básicas, políticas y programas, de todo lo cual es, además, responsable (esta competencia y responsabilidad se materializa en ministerios, departamentos u otras instancias centrales a cuyo servicio estarían un conjunto de funcionarios a los que correspondería, también legítimamente, la implantación de las normas y políticas establecidas).
- Intervención de la autoridad legítima en la financiación del sistema escolar, en un grado cada vez mayor, hasta el punto de ser adoptada la educación gratuita, al menos en determinadas etapas educativas consideradas básicas, también establecido legislativamente.

7. CONCLUSIONES

Los modelos institucionales cuestionan la noción, tan común entre los defensores de los modelos estructurales, de que las organizaciones educativas son sistemas que pue-

den funcionar racionalmente en la medida en que se doten de una estructura formal que diferencie y coordine en alto grado toda su actividad de cara a lograr las metas. En general, los modelos institucionales conciben las organizaciones educativas como configuraciones normativas y simbólicas complejas ininteligibles sin la referencia a unas circunstancias y un contexto concretos. Partiendo de esta idea abordan la cuestión de por qué y cómo las estructuras organizativas persisten a pesar de su aparente debilidad (González, 1987)

En esta línea, las contribuciones más destacadas corresponden a Meyer y sus colaboradores (Meyer y Rowan, 1977; Meyer y otros, 1978; Rowan, 1982; Meyer y Scott, 1992), cuyo planteamiento gira en torno a la noción de los centros educativos como organizaciones institucionalizadas. Este carácter institucional determinaría una singularidad importante de la organización que puede enunciarse de la siguiente manera:

- Su estructura formal no constituye un mecanismo para coordinar la actividad principal que realiza (los procesos de enseñanza y aprendizaje) y lograr de modo efectivo sus metas.
- Más bien, la estructura formal define la forma de responder a una serie de exigencias o expectativas externas (del entorno social) sobre la organización: existe un modo de entender lo que tiene que ser un centro escolar y éste ha de ajustarse a esa imagen.
- Consecuencia de lo cual, la estructura, la actividad y los resultados de la organización están con frecuencia desconectados o, al menos, vagamente conectados. Entonces, la estructura formal funciona por lo general como una "fachada ceremonial" de cara al exterior, desempeñando un papel más simbólico que instrumental.

Así pues, los centros escolares son organizaciones institucionalizadas porque se configuran y desenvuelven en un "ambiente institucional". Deben, por tanto, hacerse depositarias del apoyo y confianza de los agentes externos a la organización (políticos y administradores, benefactores, clientes, expertos,...) con el propósito de sobrevivir. Y precisamente, en orden a unificar a los participantes internos tanto como a inspirar entusiasmo externo, la organización educativa crea y alimenta ceremonias, mitos y rituales culturales. Para los modelos institucionales, tal caracterización condiciona que la estructura de la organización no dependa ni esté relacionada tanto con su tecnología y sus resultados como con el hecho de satisfacer ciertas regularidades o categorías estandarizadas y legitimadas socialmente.

Esta descripción es en cierto modo coincidente con los puntos de vista sostenidos por los modelos de ambigüedad. Pero mientras éstos la interpretaban como una consecuencia directa de la incertidumbre que genera la racionalidad limitada de la tarea educativa, las personas y las condiciones internas de la organización, los modelos institu-

cionales, en cambio, lo hacen desde los fundamentos normativos y simbólicos inherentes al carácter institucionalizado de la organización. La tesis institucional de Meyer y sus colaboradores, así como de otros autores –Deal, Grafstein– que extienden esa aportación, defiende que los centros escolares son organizaciones que para mantenerse como tales y legitimarse de cara a la sociedad han de institucionalizarse y convertirse en instituciones, es decir, tienen que mantener una apariencia que responda a una serie de exigencias que socialmente se proyectan sobre ellas y que suelen situarse al margen de la eficacia y eficiencia del trabajo instructivo desarrollado en su seno.

Por otra parte, como hemos apuntado más arriba, el *control social* sería un rasgo muy relacionado al de institución, en el sentido de que los diferentes contextos institucionales constituyen formas de control más o menos formalizado que abarcan grandes áreas de la vida de los ciudadanos, incluso las más privadas, y que buscan asegurar la conformidad de las conductas respecto a los patrones o modelos permitidos. El control social crea sus propias lógicas, objetivos no manifiestos y se institucionaliza. Que en toda organización se den por supuestos algunos principios de fundamento sociológico e histórico, tiene una trascendencia innegable al margen de la *voluntad de cambio* de la propia organización o de sus miembros. En el marco de los análisis institucionales con el propósito de mejorar el funcionamiento de las organizaciones y alcanzar los fines para los cuales existen, esa tensión entre control y cambio ha llevado a la configuración de movimientos anti-institucionalistas en diversas áreas (como la salud mental o la educación) cuyo objetivo no es tanto impulsar el cambio de las organizaciones como el de las instituciones asociadas a ellas (el cambio de la concepción aceptada de enfermedad mental y de la propia psiquiatría en lugar del cambio de los hospitales psiquiátricos, el cambio de la concepción de educación en lugar del cambio de las escuelas) (Ortigosa, 1977). Por tanto, el cambio desde el análisis institucional no es de naturaleza estructural sino social y política, no puede lograrse por medio de las organizaciones sino a través de las instituciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berger, P. y Luckman, T. (1979) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu
- Ecker, G. (1992) Teorías modernas de la organización educativa. En T. Husen y T.N. Postlethwaite (Drs.) *Enciclopedia Internacional de la Educación*, Vol. 9 (pp. 5534-37) Barcelona: M.E.C./Vicens-Vives
- González González, M^a.T. (1987) La escuela como organización: algunas imágenes metafóricas. *Anales de Pedagogía*, 5, 27-44

- González González, M^a.T. (1994) ¿La cultura del centro escolar o el centro escolar como cultura?. En J. M. Escudero Muñoz y M^a. T. González González: *Profesores y Escuela ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?* (pp. 77-96) Madrid: Ediciones Pedagógicas
- Grafstein, R. (1992) *Institutional realism: social and political constraints on rational actors*. New Haven: Yale University Press
- Handler, J. (1996) *Down from bureaucracy: the ambiguity of privatization and empowerment*. Princeton: Princeton University Press
- Hoy, W. K. y Miskel, C. G. (1996) *Educational administration: theory, research, and practice (5th edition)*. New York: McGraw-Hill
- Meyer, J.W., Kamens, D.H. y Benavot, A. (1992) *School knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century*. London: Falmer
- Meyer, J.W. y otros (1978) *Environments and organizations*. San Francisco: Jossey-Bass
- Meyer, J.W., Ramirez, F.O. y Soysal, Y.N. (1992) World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of Education*, 65 (2), 128-149
- Meyer, J.W. y Rowan, B. (1977) Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 440-463
- Meyer, J.W. y Scott, W.R. (Eds.) (1992) *Organizational environments: ritual and rationality*. Newbury Park: Sage
- Ortigosa, J.C. (1977) *El análisis institucional*. Madrid: Campo Abierto
- Petit, F. (1984) *Psicosociología de las organizaciones*. Barcelona: Herder (ver. or. 1979)
- Rocher, G. (1983) *Introducción a la sociología* (8 ed.) Barcelona: Herder
- Ramirez, F.O. y Boli, J. (1987) The political construction of mass schooling: european origins and worldwide institutionalization. *Sociology of Education*, 60 (1), 2-17
- Rowan, B. (1982) Organizational structure and the institutional environment: the case of public schools. *Administrative Science Quarterly*, 27, 259-279
- Scott, W.R. (1987) The adolescence of institutional theory. *Administration Science Quarterly*, 32 (4), 493-511
- Scott, W.R. (1995) *Organizations and institutions. Theory and research*. Thousand Oaks: Sage
- Smircich, L. (1983) Concepts of culture and organizational analysis. *Administration Science Quarterly*, 28 (1), 339-358
- Udehn, L. (1992) *The limits of public choice: a sociological critique of the economic theory of politics*. London: Routledge
- Vanberg, V. J. (1994) *Rules and choice in economics*. London: Routledge
- Zhou, X. (1993) The dynamics of organizational rules. *American Journal of Sociology*, 98 (5), 1134- 1166