

NURIA BORRELL FELIP (*)

La LODE y su desarrollo, tal como se está llevando a cabo, tienen una influencia notable en el campo de las instituciones escolares de hoy en día. Son muchos los factores de incidencia estructural que se están estableciendo de nuevo. No sería demasiado difícil enumerarlos e incluso estudiarlos de forma especial, pero no es ésta nuestra presente intención, sino que más bien queremos contemplar la significación global que presentan estos elementos para la gestión escolar.

Así por ejemplo, si bien podríamos considerar como un aspecto clave de la nueva concepción organizativa de la escuela la creación y funcionamiento del consejo escolar, órgano fáctico y colegiado de gobierno en los centros, no obstante, lo que más nos interesa destacar es el cambio de sentido que esto supone sobre la dirección y control de las instituciones educativas, puesto que mientras antes el claustro era el órgano colegiado de máximo poder, el cual estaba formado por profesionales de la educación, ahora, en cambio, lo es el consejo, el cual es un órgano básicamente social. Semejante consecuencia podríamos obtener si consideramos el perfil de director escolar que diseña en la práctica la LODE, dadas las condiciones exigidas, la temporalidad de ejercicio y su forma de denominación todo ello nos dibuja unas características de tipo básicamente social; planteamiento que viene otra vez potenciado por la figura del inspector que en la actualidad se ha diseñado.

Estas consideraciones y muchas otras que podríamos añadir, nos llevan a la conclusión de que la LODE y la política educativa general del Gobierno están imponiendo un cambio importante con una orientación organizativa concreta de las instituciones escolares que quizá no sea la realmente buscada. No quisiéramos caer en ningún momento en consideraciones de valor; tan sólo pretendemos exponer unos hechos y nada más.

Si consideramos la triple coordenada en la que se mueve hoy en día toda organización, esto es:

- a) La profesionalización o producción.

(*) Universidad de Barcelona.

- b) La socialización o interacción, y
- c) La entidad o la autonomía,

vemos que en la nueva orientación escolar se potencia fundamentalmente la segunda. Esto puede poner en peligro no sólo la pérdida o infravaloración de las otras dos sino también la consecución de una educación de calidad.

LA ORGANIZACION Y SU CULTURA

Para facilitar mejor el entendimiento de nuestro pensamiento empezaremos por hablar de un aspecto básico que se denomina hoy en día *cultura organizativa*.

Una organización, como ente social estable que es, no viene tan sólo definido por sus elementos y la forma como éstos se relacionan; hay además unos aspectos casi nunca explicitados claramente, que tienen una gran influencia en el resultado y en la eficacia de la actividad organizativa. Es lo que viene expresado con la denominación de cultura, idea iniciada por Barnard (1938) y Selznich (1962), y desarrollada especialmente por Mintzberg (1982).

La cultura organizativa vendría a ser como el «software» de toda organización, la cual podría quedar definida por los valores compartidos u objetivos de orden superior que tiene una organización. Por tanto, la cultura tendría que ver más con los aspectos de tipo cualitativo que con aspectos tales como la planificación, presupuestos, estrategias, etc. Para Anzizu (1985) la cultura organizativa sería «el conjunto de principios y creencias básicas de una organización que son compartidos por sus miembros y que la diferencian de otras organizaciones». En la escuela, a partir del proyecto educativo y del carácter propio si lo hay, podríamos ver parcialmente definida esta cultura organizativa.

En la práctica, la cultura organizativa viene explicitada por un conjunto de elementos como son la arquitectura, la decoración, la distribución interior, el organigrama de las personas, el reglamento, los mecanismos de relación, la forma de dirección y un largo etcétera. De forma más vulgar, entenderíamos por cultura organizativa, tal como nos dice María de los Angeles Gil (1986), la imagen que puede ser apreciada de una institución por todas aquellas personas que entran en contacto, por cualquier motivo, con ella.

La cultura nace y se concreta desde el primer momento que se crea una organización, pero a medida que ésta crece y se desarrolla aparecen unas subculturas que están normalmente relacionadas y subordinadas con la cultura general. Cuando esta relación y subordinación no se da, estas subculturas pueden ir actuando sobre la cultura hasta modificarla totalmente, lo que crea una crisis en la organización.

De hecho, cuando entra en colisión una cultura organizativa ya establecida con otra que se quiere introducir se produce una situación delicada que puede llevar fácilmente al fracaso del sistema organizativo. Al contraponerse las dos culturas, se destruyen y se anulan mutuamente creando unos conflictos personales y de afectividad graves e irreparables. De aquí la necesidad de procurar una buena es-

trategia cultural centrada esencialmente en la formulación e interferencia de ambas culturas, la establecida y la innovadora.

El estudio de la introducción de nuevas culturas y subculturas dentro de una organización ha sido un tema muy estudiado. Y el plan de acción para llegar a conseguir la introducción de la nueva cultura ha sido definido con el nombre de *estrategia cultural*, estrategia que se debe contemplar como un proceso continuo en el que se pueden distinguir las bases de formulación de la cultura, su implantación y su control. Ansoff (1985) define la cultura estratégica como el conjunto de normas y valores de un grupo social que determinan su preferencia por un tipo concreto de comportamiento. Concepto que nos llevaría a retomar las ideas que exponíamos en la introducción: tal como decíamos entonces la preferencia de comportamiento que tiene nuestro gobierno está situada hacia el valor social (hay que tener en cuenta no confundir aquí la palabra social con socialización ni con socialista) y esto explicaría los problemas que ha suscitado frecuentemente la aplicación de la LODE. Existe por lo tanto una estrategia cultural clara para configurar la organización de las instituciones escolares. Ahora bien, confeccionar una buena estrategia cultural es algo importantísimo para lograr evitar desviaciones e incluso rupturas o fallos de las diferentes organizaciones. No podemos ni queremos entrar ahora en una descripción detallada de cómo llevar a cabo una buena estrategia cultural. Naturalmente, formular de forma genérica tanto los rasgos esenciales de la cultura que ya tiene una organización como la que se quiere introducir es algo imprescindible para poder dar el segundo paso de su implantación. Poco se podría asentar una nueva cultura si no se conocen los elementos que la frenarán, la potenciarán o la desviarán. Y éste es el problema que quisiéramos ahora presentarnos a fin de no quedarnos a nivel de crítica o autocompasión, sino pasar a la esfera de la optimización y realización positiva de los nuevos planteamientos en el campo institucional.

Queda muy claro por tanto, según nuestra manera de pensar, que la LODE y la política educativa del gobierno introduce una nueva cultura en el campo organizativo de la escuela, la cual pide una estrategia cultural que no puede quedar ni mucho menos realizada a base de Decretos legislativos, sino que necesita la iniciativa y colaboración de todos los que estamos implicados en este asunto.

La experiencia nos dice que la aplicación de ciertos puntos de la LODE está creando un campo muy notable de conflictos no buscados en centros escolares. Esto hace pensar a ciertas personas que la ley tendrá a la larga muy poca viabilidad. Nosotros no coincidimos con este pensamiento. Es verdad que de hecho la entrada de esta nueva cultura organizativa de tipo social supone una corriente que acentúa no la efectividad sino la afectividad en el sistema organizativo escolar. En consecuencia, este aspecto emergente es fuente de conflictos humanos y confusiones estructurales importantes y de todas clases y se convierte en un problema que presenta formas divergentes y de difícil solución, sobre todo en cuanto a que la afectividad boicotea la efectividad con un mínimo nivel de calidad. Afirmación que la realidad de muchos centros escolares no hace más que confirmarla plenamente.

Más en concreto pensamos que el planteamiento de aplicación, con todas sus consecuencias, de esta nueva estrategia puede ser estudiado a dos niveles: el gene-

ral, de todas las escuelas, y el particular de cada escuela. Con otras palabras, hay un problema de aplicación que hay que situarlo a nivel de cultura institucional y que es lo que nosotros trataremos a continuación, y otro que se debe situar en cada centro en concreto y que vendría definido por las personas que la componen, por el lugar, por las relaciones, etc. y son soluciones muy particulares que dependen de la fisonomía cultural propia.

MODELOS DE GESTION EDUCATIVA

Para entender mejor todo lo que acabamos de decir, será bueno ver ahora los diferentes modelos de gestión institucional que se dan en las escuelas.

Son muchos los autores que presentan su clasificación de los diferentes modelos de gestión escolar. Así, Bolman y Deal (1984) consideran las instituciones escolares según las perspectivas personalística, racional y de poder. Theodossin (1982) explica la gestión escolar a partir del ambiente, la estructura organizacional, la interacción del grupo y la individual. Ellstrom (1983) sugiere cuatro modelos organizacionales: racional, político, sistema social y anárquico. Cuthbert (1984) nos presenta cinco: analítico-racional, pragmático-racional, ambiguo y fenomenológico. Bush (1986) avalado por su práctica en los estudios de casos realizados en diferentes escuelas primarias y secundarias, considera cinco: formal, democrático, político, subjetivo y ambiguo.

La importancia de estos marcos teóricos es que nos permiten entender los comportamientos institucionales y ver el posible proceso de modificación. Estos modelos no son estables, pueden seguir un ciclo evolutivo, se pueden combinar adjuntando elementos de uno y otro, etc. Pero lo más importante es que nos presentan una variedad de modelos y no el modelo. Por tanto no nos extrañaremos cuando la realidad no se adecúe al único esquema que considerábamos válido o racional ni etiquetaremos de irracional o impropio a todas las demás formas.

También es importante poner de relieve que cada uno de estos modelos acentúa alguna dimensión sin pretender dar una visión suficientemente completa. Como dirá el propio Bush (1986) «son análisis válidos, pero su relevancia depende de su situación y tipo de institución implicada. En ciertas circunstancias un modelo puede ser aplicable mientras otra perspectiva puede ser más apropiada en diferente situación», ya que como demuestra Baldrige y otros (1978) «no hay un modelo único capaz de dar un marco teórico total para nuestra comprensión de las instituciones escolares».

Bush (1986) analiza cuatro aspectos fundamentales de las instituciones educativas utilizándolos como pautas para comparar los diferentes modelos. Así, estudia las metas, el proceso de determinación de la estructura, la relación con el ambiente y el liderazgo, y dentro de los «formales» considera los modelos denominados también burocráticos y racionales (y que eran considerados hasta hace poco por muchas personas como el ideal hacia el cual toda institución debe acercarse), los «democráticos», los «políticos», los «subjetivos» y los «ambiguos».

Expongamos brevemente estos aspectos en función de los modelos tal como lo describe el mencionado autor.

1) Metas y Objetivos

- a) Los *modelos formales* aseguran que los objetivos se fijan a nivel institucional, ya que las personas que ocupan los cargos más importantes son quienes mejor pueden determinarlos, dándose por supuesto que los otros maestros los ejecutarán. La evaluación de las actividades escolares se hace según los propósitos oficiales. La toma de decisiones se realiza con un proceso racional basándose en estos objetivos.
- b) Los *modelos democráticos* definen que los miembros de una organización deben estar de acuerdo con los objetivos de ésta, ya que siempre es posible llegar a un consenso basado en valores comunes. A diferencia de las perspectivas formales, los objetivos no se imponen desde arriba sino que surgen como resultado de un proceso participativo. Por tanto, son determinados a nivel institucional según decisiones compartidas.
- c) Los *modelos políticos* se diferencian de los formales y de los democráticos en que dan más importancia a los objetivos de los subgrupos o departamentos que a los objetivos institucionales. Surgen conflictos porque los grupos quieren promover sus objetivos. Estos son inestables, ya que el nivel de determinación viene definido por las subunidades que, con un proceso muchas veces discutido, toman decisiones basadas en los objetivos de la coalición dominante.
- d) Los *modelos subjetivos* dan más importancia a los fines de los individuos que a los de las instituciones o grupos. El concepto de objetivos institucionales es sustituido por los objetivos personales de cada uno. Se considera a las escuelas como creación de la gente que las forman y lo importante es su opinión sobre la forma de estructuración. En consecuencia, los objetivos que se atribuyen a las instituciones son los propósitos de las personas más influyentes o poderosas dentro de la escuela.
- e) Los *modelos ambiguos* consideran que los objetivos son en realidad problemáticos y mientras los otros modelos asumen que los objetivos son claros a nivel institucional, grupal o individual, los modelos ambiguos dicen que éstos son tan poco claros que pueden justificar diferentes comportamientos. Para Cohen y March (1974) «La organización puede ser descrita como una colección de ideas cambiantes más que como una estructura coherente». Por tanto, decidir representa más una oportunidad de descubrir objetivos que promover una política basada en ellos. Cuthbert (1984) afirmará que los objetivos sólo serán claros después de implantarlos y de evaluar la situación, apoyando la afirmación de Weick de que la «metáfora» clave es dar a alguna cosa sentido retrospectivo.

2) Estructura

- a) Los *modelos formales* consideran las estructuras como realidades objetivas. Los individuos tienen posiciones claramente definidas en la organización y las relaciones de trabajo están muy influenciadas por estas posiciones oficiales. Son jerarquías: las decisiones vienen de arriba y van bajando.

- b) Los *modelos democráticos* también consideran las estructuras como realidades objetivas. Aquí presentan estructuras laterales u horizontales donde todos los miembros se involucran en la toma de decisiones, teniendo más en cuenta el valor del conocimiento experto del tema que su posición oficial. Las decisiones se consiguen por consenso o compromiso y no por el poder de los directivos.
- c) En los *modelos políticos* la estructura es uno de los elementos más inestables y conflictivos de la institución. Se piensa que éste emerge de los procesos de intercambio y negociación y por tanto puede ser variada según los intereses de los subgrupos y su posición. Los elementos que la forman pueden llegar a ser puntos conflictivos entre los grupos ansiosos de promover sus objetivos. Así, la estructura refleja los intereses de los grupos dominantes sobre la institución. A veces, sin embargo, la estructura es simplemente un elemento en la configuración constante de la negociación a través de las subunidades (departamentos, grupos, etc.). «Así pues, los grupos concuerdan en las maneras de dividir el poder y los recursos y estas divisiones se reflejan en el diseño de la organización» (Bolman y Deal, 1984).
- c) Los *modelos subjetivos* contemplan la estructura más como el resultado de las relaciones entre los individuos que como algo fijo que reprime el comportamiento de sus componentes. La interacción de los miembros de la organización se refleja en la estructura y sólo será válida mientras represente estas relaciones.
- e) Los *modelos ambiguos* consideran que la estructura es uno de los aspectos más problemáticos de las instituciones. Es ambigua debido a las inciertas relaciones de los grupos que están relacionados de forma muy débil de acuerdo con la célebre «metáfora» de Weick (1976) del «acoplamiento flexible». La estructura puede estar sujeta a una variedad de interpretaciones debido a la ambigüedad y autonomía de los grupos que hay en las organizaciones complejas.

3) El entorno

- a) Dentro de los *modelos formales* se presentan dos grupos claramente diferenciados en sus relaciones con el entorno. Algunos ven las escuelas como «sistemas cerrados» a las influencias del exterior. Otros las consideran como «sistemas abiertos» que responden a las necesidades de la comunidad y que dan una imagen más positiva y con posibilidades de intercambio.
- b) Los *modelos democráticos* tienden a ser incapaces a la hora de explicar las relaciones con el ambiente. Es difícil localizar dónde se toman las decisiones, ya que la política a seguir se debe determinar dentro de un marco participativo y por tanto pueden diluirse las responsabilidades y ciertos contactos institucionales con el exterior.
- c) Los *modelos políticos* ven las relaciones con el entorno como algo inestable. La sociedad es vista como un elemento de interés en el complejo proceso de negociación que caracteriza la toma de decisiones en educación. Los gru-

pos externos e internos deberán aliarse para hacer presión a fin de adoptar una determinada línea de actuación. La interacción con el entorno se ve como algo clave a la hora de tomar decisiones.

- d) En los *modelos subjetivos* se piensa que las personas dan diferentes interpretaciones de cada situación y que estas variaciones se deben a los diferentes entornos e influencias externas que cada uno recibe y por tanto el ambiente es considerado primariamente como una fuente de significados propios para cada una de las personas que hay en la organización.
- e) Los *modelos ambiguos* consideran el entorno como fuente de incertidumbre que contribuye a la ambigüedad de las organizaciones, ya que las influencias exteriores son muchas veces poco claras y contradictorias, y esta interpretación de mensajes de un entorno en contradicción contribuye a aumentar todavía más la dificultad a la hora de tomar decisiones.

4) Estilos de liderazgo

- a) Dentro de los *modelos formales* el líder oficial tiene un papel claro a la hora de tomar decisiones, ya que determina los objetivos y formula la línea a seguir. Los jefes y directores están en la cumbre de la jerarquía y son reconocidos como los líderes dentro y fuera de la institución. Se acepta que el líder tenga el mayor poder organizativo.
- b) Dentro de los *modelos democráticos* se cree que las líneas a seguir surgen de un proceso de discusión en comités y en grupos formales e informales. El líder es un participante más dentro de un estilo colegial de toma de decisiones. Los directivos tienen la responsabilidad de promover un entendimiento entre sus compañeros. El modelo jerárquico es visto como inapropiado por las organizaciones participativas.
- c) Los *modelos políticos* asumen que los líderes y sus grupos son participantes activos en el proceso de negociación que caracteriza la toma de decisiones. Los directivos tienen formas de poder importantes para resolver sus intereses y objetivos. Para conseguir resultados aceptables los líderes deberían enlazar con los diferentes grupos.
- d) Los *modelos subjetivos* quitan importancia al concepto de liderazgo y prefieren incidir más en los atributos personales de los individuos que ocupan una posición importante dentro de la organización. Los jefes y los directores deberían tener un cierto control sobre sus compañeros a la hora de proponer una directriz institucional de acuerdo con los intereses personales y pedir el apoyo de la gente.
- e) Los *modelos ambiguos* inciden en la inestabilidad de los líderes y las dificultades asociadas a la no predictividad. Hay dos teorías sobre las estrategias de liderazgo más apropiadas para las condiciones de ambigüedad: una consiste en tomar parte en diferentes tácticas de una forma similar a las que adoptan los líderes políticos. La otra es adoptar un estilo adecuado dando énfasis a los fines personales (teniendo muy en cuenta el equipo) y estructurales (especialmente en lo relativo a los órganos de decisión) pero no involucrándo-

se directamente en el proceso de decidir. En palabras de March (1974), «en lugar de pensar en un analista a la búsqueda de datos concretos, nos inclinamos a pensar en un monitor buscando señales inusitadas».

CONCLUSION

Al presentar la idea de cultura estratégica y la comparación de estos modelos hemos pretendido ofrecer una ayuda para entender mejor nuestras escuelas. No quisiéramos juzgar la realidad de lo que se hace, pero sí aportar unas ideas que sirvan para que cada uno analice las instituciones en que vive y trabaja y esta mayor comprensión sea fuente de una innovación positiva.

Es nuestro parecer que en todas estas descripciones se ve reflejada la historia cercana y actual de muchas instituciones escolares.

En resumen y haciendo una gran simplificación, podríamos decir que la ley General de Educación de 1970 aboga por un prototipo de modelo escolar «formal» a pesar de que en muchas escuelas, especialmente públicas, la realidad es el «subjetivo» o el «ambiguo». A partir de la segunda mitad de los años 70, muy influido por la turbulencia del entorno, se acentúa el «ambiguo» y gana terreno el «democrático» y el «político». Actualmente la LODE y la normativa de aplicación, conservando algunos aspectos del formal (clara determinación de las funciones del equipo directivo, por ejemplo) apoya el «democrático», pero en realidad el proceso de implementación favorece en muchas escuelas el predominio de las características del «político». El hecho de que se afirme que en muchos centros se realiza el modelo que ciertos autores (Baldrige, Bolman, Bush, Deal, Goulding...) denominan «político» no quiere decir que la escuela se haya politizado o que se aproveche a la escuela para hacer política (como ocurrió en los últimos tiempos de la dictadura).

Por tanto, frecuentemente nos debemos preguntar: ¿cómo estamos estructurados? ¿qué modelo seguimos?, ¿es adecuado?, ¿adecuado a qué?, ¿hacia dónde queremos ir?, etc. Y ésta es precisamente una de las finalidades de los marcos teóricos: facilitar el proceso de concienciación sobre la práctica real, y esto es lo que hemos pretendido a través de estas reflexiones.

REFERENCIAS

- ANSOFF, H. I. (1985): *La dirección y su actitud ante el entorno*. Deusto. Bilbao.
- ANZIZU, J. M. (1985): «Cultura organizativa. Su incidencia en el funcionamiento y desarrollo de la empresa». *Alta dirección* n.º 120.
- BALDRIDGE y ALTERS (1978): *Policy Making and Effective Leadership*. San Francisco. Jossey Boss.
- BARNARD, CH. (1938): *The Functions of the Executive*. Cambridge. Harvard University Press.
- BELL, J. y COLBS. (1984): *Case Studies in educational management*. London. E Harter Education Series.
- BOLMAN, L. y DEAL, T. E. (1984): *Modern Approaches to Understanding and Managing Organisations*. San Francisco. Jossey Press.

- BUSH, T. y GOULDING, S. (1984): *National advisory body and college management*. En Bell J. y Colbs.
- BUSH, T. (1986): *Theories of Educational Management*. London. Harper and Row, Pub.
- COHEN, M. D. y MARCH, J. G. (1974): *Leadership and Ambiguity: the American College President*. New York. Mc Graw-Hill.
- CUTHBERT, R. (1984): *The Management Process, E 3 24 Management in Post Compulsory Education*, Block 3 Part. 2 Open University Press, Milton Keynes.
- ELLSTROM, P. E. (1983): «Four foces of educational organisations» *Higher Education* Vol. 12, págs. 231-241.
- GIL, M.ª A. (1986): «Configuración e implementación de la cultura en las organizaciones» *Eric Market* jul.-sep. 1986 págs. 7 a 23.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1976): *Ambiguity and Choince in Organisations*. Bergen. Universitetsforlaget.
- MINTZBERG, H. (1982): «La necesidad de coherencia en el diseño de la Organización». *Harvard - Deusto Business Review*, 1982, 3.ª trim., págs. 68-84.
- PETERS, T. y WATERMAN, H. (1984). *En busca de la excelencia*. Barcelona. Ed. Folio.
- SELZNICK, P. (1962): *El mando en la administración*. Escuela VAL de Administración Pública Alcalá de Henares.
- THEODOSSIN, E. (1982): «Theoretical perspectives on the management of planned educational change». *British Educational Research Journal*, vol. 9, n.º 1, págs. 81-90.
- WEICK, K. E. (1985): «Sources of order in underorganised systems: Themes in Recent Organizational Theory» en Lincoln, Y. S. *Organizational Theory and Inquiry*. Sage Publications Beverly Hills.
- WEICK, K. E. (1976). «Educational organisations as loosely compled systems». *Administrative science Quarterly*, vol. 21, n.º 1, págs. 1-19.