

## Introducción

Este trabajo se ubica en el cruce de dos subdisciplinas de la sociología: la sociología de la educación y la sociología de las organizaciones. A ésta peculiar intersección he llegado a partir de sucesivas investigaciones, artículos y reflexiones en torno al *análisis de la organización escolar*. Esta área de trabajo, a pesar de ser relativamente novedosa, tiene ya destacados especialistas a nivel internacional<sup>1</sup>. Mi intención en este marco, se resume en contribuir a vincular la investigación de los centros educativos con problemas teóricos destacados por la sociología de la organización.

Ahora bien, ¿cuándo surge el interés por la organización escolar?. Académicos, educadores y hacedores de políticas focalizan su atención en la escuela como una organización desde hace relativamente poco tiempo. Una breve consulta a los manuales de sociología de la educación norteamericanos de los años sesenta mostraría que las ideas expuestas en ellos se fundamentaban en general en el esquema clásico de Parsons sobre el "aula como un sistema social"<sup>2</sup>. Por su parte, los denominados estudios "marxistas" sobre la educación, de gran auge al inicio de los años setenta, tampoco significaron un avance en esta materia. Los más actuales documentos públicos sobre la educación o a los informes de investigación académicos mostraría que la escuela en sí mismo ha adquirido una relevancia propia y específica como nivel de análisis diferenciado tanto del sistema educativo como de las interacciones observables en aulas, reuniones y patios. A este cambio de perspectiva quiero denominarlo *giro organizacional en los estudios educativos* y en mi opinión estaría vinculado a la convergencia de tres tradiciones diferentes: las teorías de la organización post-funcionalistas, la nueva sociología de la educación y la perspectiva

<sup>1</sup> Entre otros, William Tyler, Roland Vanderberghe, Antony Bryk, Valerie Lee, Michael Fullan, José Manuel Escudero Muñoz.

<sup>2</sup> Con la excepción más notoria de la obra pionera de Willard Waller (1932) *The Sociology of Teaching*, un sociólogo de la Escuela de Chicago.

de las escuelas eficaces. Muy esquemáticamente, revisemos las ideas fundamentales que aporta cada una.

### A. Cambios en las teorías de la organización.

Desde los años sesenta, la teoría de la organización comenzó a cuestionar los supuestos teóricos contenidos en el concepto de burocracia<sup>3</sup>, particularmente en su interpretación funcionalista (Ibarrá 2000). La Teoría de la Contingencia (Lawrence & Lorsh [1967] 1987), siguiendo trabajos anteriores de Burns & Stalker (1961) y de Crozier (1969) contribuyeron definitivamente a desmoronar el supuesto de que existiría un "único y mejor modelo", hacia el cual deberían converger universalmente todas las organizaciones. Gana terreno la idea de que la organización resulta de una adaptación de sus estructuras a las incertidumbres y complejidades que identifica en los entornos relevantes y particulares en que funciona. Weick (1976) da un paso más y critica la imagen interna prevalente sobre la burocracia que señalaba que los elementos de las organizaciones están articulados por fuerte integración funcional entre las estructuras. En su lugar, sostiene que las organizaciones complejas requieren para su operación de la diferenciación entre dos núcleos: el técnico y la autoridad administrativa. La escuela es un típico caso de esta situación. Los elementos de cada núcleo (maestros y administrativos) desarrollan sus tareas, territorios, posiciones y sanciones. La unidad de la organización vendría dada por la predominancia de uno de estos núcleos, pero bajo tensiones, conflictos y autonomías. En consecuencia, las organizaciones deben ser más adecuadamente conceptualizadas como "sistemas debilmente articulados" (*loosely couple systems*).

El tercer supuesto en caer bajo la crítica fue la articulación perfectamente coherente y racional entre las estructuras de la organización y las interacciones de sus miembros. El funcionalismo creó la imagen de un individuo-miembro sobresocializado, que actuaría cotidianamente según las expectativas institucionalizadas sobre el rol que desempeña, y que en consecuencia, haría de la racionalidad de la organización, su propia racionalidad. En el extremo opuesto, el interaccionismo simbólico presentó un individuo sub-socializado, librando el funcionamiento de las organizaciones

<sup>3</sup> La sucesión de críticas al paradigma clásico y al funcionalismo es extensa. Aquí interesa destacar sólo dos que resultaron importantes luego en la conceptualización de la escuela.

a la racionalidad contingente que pudiera desarrollar para que sus propios encuentros cara-a-cara resultaran exitosos, es decir coherentes con su propia auto-imagen. Estas conceptualizaciones contradictorias recién aparecieron como problema teórico a través de los trabajos de Bernstein, Bourdieu, Giddens y Archer; es decir cuando el Post-estructuralismo, la Teoría de la Estructuración y el Dualismo Analítico (morfogénesis) propusieron como programa la siguiente pregunta: ¿cómo se estructuran las estructuras organizacionales?

### B. La Nueva Sociología de la Educación.

La segunda línea de aportes surge dentro de los estudios educacionales. La Nueva Sociología de la Educación surge a principios de los setenta en Inglaterra bajo la confluencia de corrientes neomarxistas, gramscianas y entográficas. Su principal objetivo fue replantear el problema de la estratificación social en la escuela bajo un esquema que rompe con el análisis input / output y pasa a un análisis interno de los mecanismos de reproducción.

*"Muchos economistas y no pocos sociólogos e historiadores de la educación tienen una forma muy particular de ver a las escuelas. Ellos ven a las instituciones escolares como algo parecido a una caja negra. Uno mide el input, antes de que los estudiantes entren en ella y después mide el resultado a lo largo del camino o en el momento en que ya siendo "adultos" entran a formar parte de la fuerza de trabajo. En esta óptica, es menos importante lo que realmente sucede dentro de la caja negra, lo que se enseña, la experiencia concreta de los niños y maestros, que las consideraciones macroeconómicas más globales como la tasa de recuperación de la inversión o, de manera más radical, la reproducción de la división del trabajo. Aunque estas consideraciones son importantes, [...] no pueden demostrar, por la misma naturaleza de su visión, en la escuela como una caja negra, cómo estos efectos se construyen DENTRO de las escuelas."*

Este giro se produce con la definición de nuevos objetos de estudio cada vez más específicos y singulares: primero el análisis del currículum oficial como ideología dominante; luego la definición de un currículum oculto, y finalmente, la descripción de las prácticas de aula como reproductoras de tipificaciones estructurantes de las relaciones de clase, de género y de etnias. Los estudios de la cultura escolar de Ball y de Hargreaves han renovado la formas de

entender las inercias instituidas y las relaciones de poder. Aquellos roles que el funcionalismo daba por universales y de "mera institucionalización" en las escuelas, como alumno, maestro y director fueron develados en toda la conflictividad implicadas en su construcción social cotidiana.

### C. La Perspectiva de las "Escuelas Eficaces".

Más fundamental aún para forzar el giro organizacional fue la acumulación de hallazgos sobre la existencia de escuelas urbanas en zonas pobres y marginadas que a pesar de estos condicionamientos negativos, lograban que sus alumnos alcanzaran niveles de aprendizajes similares a los logrados por los niños y jóvenes de las clases medias. Los estudios de campo mostraban que en todas estas escuelas se identificaban características organizacionales muy específicas y singulares; cada una de ellas contrapuesta a la idea de burocracia. Edmonds (1979) sistematizó sus conclusiones en un listado que luego pasaría a denominarse la "teoría de los cinco factores": fuerte liderazgo del director; altas expectativas en el aprendizaje de todos los niños; una atmósfera ordenada sin ser rígida; prioridad en la adquisición de habilidades básicas de lectura y matemática, y mecanismos de monitoreo y evaluación periódicos.

Ninguno de estos factores se correspondía con la idea clásica de burocracia. En su lugar, el concepto de *comunidad* empezó a ser recuperado para caracterizar este tipo de organización escolar singular. La escuela entendida como comunidad sería una organización social fundada en relaciones cooperativas entre adultos que comparten un propósito común y donde la vida diaria tanto de adultos como de estudiantes está organizada en formas que impulsan el compromiso entre sus miembros (Bryk & Driscoll 1988). Desde esta perspectiva de análisis, las "escuelas-comunidad" presentan un fuerte clima vinculante en el que se destaca: un «sistema de valores compartidos», una «agenda común de actividades» y una «ética del cuidado». Estas tres dimensiones abarcan aspectos desde el sentido de pertenencia, el consenso en una imagen de hombre a educar, un acuerdo sobre las posibilidades reales de educar a los alumnos, las actividades académicas y culturales que vinculan alumnos, administrativos, docentes y padres más allá de los roles especializados que desempeñan, hasta la existencia de un cuidado y atención especiales por la vida personal, tanto entre los

docentes, como de éstos hacia los alumnos, particularmente la de aquellos que están en situaciones de riesgo social.

Estos hallazgos dieron lugar al nacimiento de la muy discutida pero influyente corriente de investigación denominada "Escuelas Eficaces"<sup>4</sup>, que a los efectos de nuestro interés, contribuyó a que los propios estudios educativos tuvieran que recurrir de una forma muy pragmática, a nuevos conceptos y teorías que se estaban generando fuera de la sociología de la educación, más exactamente en el campo de las organizaciones.

### D. Objetivos y estructura del libro.

El primer objetivo general de este libro se ubica en el contexto de este cambio de perspectiva. Se propone discutir y sistematizar algunas categorías de análisis que se han introducido en el lenguaje especializado de los estudios sobre las escuelas.

Ahora bien, el dar cuenta de un concepto requiere de dos operaciones: una *teórica* en tanto es necesario relacionarlo con las tradiciones teóricas en las cuales se ha originado; y otra *empírica*, a los efectos de constatar los rendimientos que tiene cuando se los usa para describir objetos de interés científico. En virtud de esto se derivan tres objetivos más específicos que se instrumentan a través de los capítulos siguientes.

En primer lugar este trabajo se propone precisar el contenido y los supuestos de algunos conceptos de uso extendido en la sociología de la escuela. Una primera justificación para el recurso a la teoría se ubica en el plano de las ambigüedades en el significado de las categorías que se utilizan. Estoy lejos de creer que las ciencias sociales pueden llegar a formalizar sus conceptos en una suerte de diccionario universal y permanente. Por el contrario, la modalidad de conceptualización en nuestras disciplinas ha sido siempre en "redes", de tal forma que el sentido de un concepto particular, pongamos por ejemplo, organización, depende de otros conceptos claves tales como racionalidad, acción, estructuras, cambio y sociedad. Cada teoría define y precisa los alcances de estos conceptos de forma particular que en la generalidad de los casos difiere del tratamiento que esos mismos conceptos reciben

<sup>4</sup> Se consideran dos textos los fundacionales de esta perspectiva, el de Rutter et al (1979) y el de Edmonds (1979). Posteriormente se encuentran gran cantidad de artículos y polémicas como por ejemplo: Rowen 1983; Bliss et al 1991; Reynolds et al 1994, Baez de la Fe 1994.

en otras teorías. El caso más ejemplar de esta situación es visible en el uso del término "sistema"; tal como lo recuerda Luhmann (1991) sin mayor determinación teórica no resulta más que una idea equívoca y sin mayor capacidad explicativa. Algo de esto sucede en los estudios educacionales actuales: no sólo la propia idea de organización escolar aparece oscura, sino que en ocasiones se utilizan indistintamente conceptos clásicos y nuevos sin mayor discusión sobre las relaciones teóricas que aquellos pueden tener. Piénsese en las ideas de "división del trabajo", "clima", "liderazgo", "burocracia", "expectativas", "fines de la organización", "estrategia", "cambio". Una revisión con este alcance demandaría un espacio que excede el que se dispone en esta obra; además ya existen de buenas exposiciones sobre estas materias con respecto a los cambios en la teoría organizacional, a la Nueva Sociología de la Educación y a las Escuelas Eficaces<sup>5</sup>. Queda pendiente sin embargo, el trabajo de revisar los hoy duramente criticados conceptos de burocracia, administración científica del trabajo, relaciones humanas, estrategia, etc. y sus re-elaboraciones post-burocráticas. El lector encontrará un ensayo de esta tarea en el capítulo I donde se comienza por revisar las categorías y los supuestos centrales del Paradigma Clásico establecido a principios de siglo por Taylor, Weber y Fayol. La revisión continúa en el capítulo II, para lo cual se han seleccionado tres corrientes que progresivamente se distanciaron del concepto de racionalidad máxima de los Clásicos: Las Relaciones Humanas, el Funcionalismo de Parsons y El Análisis Estratégico de Crozier.

El segundo objetivo específico del libro es de naturaleza descriptiva.

En los capítulos de análisis se presenta una descripción correspondiente a una muestra aleatoria nacional de secundarios públicos del Uruguay hacia mediados del años 1998. Sin perjuicio de que algunos de las variables utilizadas han sido de uso frecuente en distintas investigaciones nacionales, el esfuerzo se ha puesto en redefinirlas de forma tal que sean indicadores de dimensiones teóricamente relevantes. Estas son operaciones empíricas complejas de construcción de datos que difícilmente puedan quedar concluidas si no es a través de sucesivas investigaciones. El modelo de

<sup>5</sup> Por ejemplo, Friedberg (1988), Rodríguez (1995), Guerra (1995) e Ibarra (2000) para la teoría organizacional; Tedesco (1980, 1999), de Ibarrola (1986), Bonal (1998) para la Nueva Sociología; y para las escuelas eficaces Baez de la Fe (1994), Fernández (1996, 1999b).



análisis se basa en cuatro dimensiones: (in)estabilidad, decisiones, clima y decisiones. Por tanto, pretendo para estos capítulos cierto status de provisoriedad.

El tercer objetivo específico es adelantar las líneas de un programa teórico centrado sobre la comprensión de la *especificidad del objeto* de estudio que queda definido con el término *organización escolar*. El giro organizacional en la investigación permite entrever dos muy importantes consecuencias para construir el objeto. Por un lado, las escuelas son unidades de análisis con propiedades específicas que no son reducibles a los profesores y alumnos individualmente, ni a sus relaciones en el aula, ni tampoco son deducibles de las propiedades del sistema educativo. En consecuencia, la escuela *no* es un "escenario de negociaciones", "territorio" de luchas o una modalidad de coordinar acciones individuales. Aquí se adopta el concepto de sistema social luego de hacer explícitos cinco supuestos teóricos extraídos un poco heterodoxamente de la Teoría de Sistemas de Niklas Luhmann<sup>6</sup>.

Por otro lado, este concepto rebasa ampliamente lo que podría ser una teoría *sistémica* para allegarse al plano en que la sociología discute hoy en día. Los clásicos propusieron los conceptos de organización en el marco de una teoría sociológica general sobre la so-

<sup>6</sup> Tal como el lector puede comprobarlo, debiera decir del "joven Luhmann" dado que mis reflexiones no implican necesariamente sustituir el concepto de acción por el de comunicación como elemento de los sistemas sociales.

ciudad y su proceso histórico. Esto no indica que haya que operar necesariamente en forma deductiva. Simplemente indica que es necesario tener conciencia que los problemas de la sociología de la escuela no son exclusivos de ella sino que por el contrario constituyen un caso específico de la pregunta más general sobre *cómo se constituye la sociedad moderna*.

La visión contemporánea de la teoría sociológica impone al menos dos requisitos: la *unidad de respuestas* a este tema tanto para pensar diferentes niveles de sociabilidad (una conversación, una escuela, la sociedad moderna) y la *misma lógica* para pensar tanto la permanencia como el cambio de lo social. Este debate se conduce actualmente en dos vertientes interconexas: el vínculo micro/macro y la dualidad agencia/estructura.

Tal como se puede entender rápidamente, aquellos requisitos son propios de una tarea académica de muy largo aliento como la que han desarrollado entre otros, Luhmann, Habermas, Bourdieu, Giddens, Archer. Frente a esta monumentalidad, aquí sólo puedo *esbozar una primera reseña de una preocupación* contextualizada en el campo de las organizaciones escolares; una lectura que se ha hecho a partir de enfrentarse con problemas empíricos y teóricos de los que da cuenta este libro. Para indicar el carácter *provisorio* de una síntesis que no dudo que las futuras investigaciones irán enriqueciendo y cuestionando, he decidido expresar estas ideas como suposiciones o premisas que aclaran algunas razones por las que me propongo continuar trabajando en la elaboración de una teoría *dual* de la organización escolar.

## CAPÍTULO I

### El paradigma clásico: racionalidad de la acción y división del trabajo.

Desde principios de siglo y hasta los años sesenta predominó en el análisis y la dirección de las organizaciones. Tanto en la Inglaterra victoriana, en la Francia de la III República, en la Alemania de Bismark, en los *Welfare State* de la segunda post-guerra o en la "Alianza para el Progreso". Indistintamente se lo designa como "Taylor-fordista", "burocrático" o "funcionalista", aunque en realidad cada una de éstas sea una teoría más particular y especializada que lo compone. El Paradigma Clásico combina conceptos descriptivos (analíticos, heurísticos) y principios normativos sobre la buena administración; una combinación que no siempre aparece clara. En cualquier libro contemporáneo sobre administración (empresarial, educativa, estatal) se encontrará que ya no le quedan defensores. Más bien ocurre todo lo contrario. La fórmula proclamada del éxito se encuentra en la *desburocratización*, en la *flexibilización*, en los grupos de trabajo, en el management participativo o en la *calidad total*.

Este capítulo se propone examinar más detalladamente cuáles han sido las ideas centrales sobre las que se levantó, tanto las expuestas por la "Administración Científica del Trabajo", como por la Teoría de la Burocracia. Un apartado final se ocupa de discutir brevemente cuan superado está el Paradigma Clásico en las nuevas propuestas, y cuáles de sus postulados aún hoy siguen ofreciendo esquemas útiles tanto para el análisis como para la gerencia.

<sup>1</sup> Por ejemplo, Nicos Mouzelis señala en su libro *Burocracia y Organización (1991)* que más que un único paradigma constituyen dos tradiciones contrapuestas. Su delimitación está basada precisamente en el diferente origen disciplinario de los aportes. A los efectos de entender la escuela como organización, creo que es más clarificador agrupar la tradición que surge de Weber con la tradición que surge de Taylor en base a los supuestos comunes que comparten sobre las organizaciones y su relación con la sociedad. Tal es la idea por ejemplo de Peter Drucker (1999) en *La administración del siglo XXI*.

### A. La "División del Trabajo", la "Administración" y la "Educación".

Si bien recién hacia mediados de los años veinte se considera madura la "Ciencia de la Administración", una de las ideas centrales que constituyen su cuerpo disciplinar, la "división del trabajo o especialización funcional", tiene antecedentes importantes desde el siglo XVIII.

Adam Smith en su libro *Investigación y orígenes de la Riqueza de las Naciones* (1776) señalaba las diferencias de productividad generadas por el principio de la división racional del trabajo: descomponiendo la tarea de hacer alfileres en muchas operaciones sencillas, era posible que se alcanzara a fabricar 240 veces más unidades de lo que podía producir un sólo obrero en el mismo tiempo (Etzioni 1965:40). La "Ley de la División del Trabajo" no fue formulada exclusivamente para la industria sino que pronto se extendió a la biología y a las ciencias en general para aportar a la construcción de una Teoría de la Evolución centrada en la idea de diferenciación y especialización funcional de todos los fenómenos sociales.

Con este sentido también puede encontrarse ya a principios del siglo XIX entre las principales discusiones pedagógicas de los reformadores ingleses y alemanes. La medida de agrupar a los alumnos según clasificaciones ("clases") "naturales" como la edad y el conocimiento para poder "instruirlos simultáneamente" por parte de un "profesor" y en su propia "aula", fue el eje del surgimiento y desarrollo de los sistemas educativos ingleses, alemanes y posteriormente norteamericano durante ese siglo (Hamilton 1991:36-37). Los libros de didáctica eran, a la vez, libros de "school management" y las propuestas sobre *cómo enseñar* implicaban recomendaciones sobre *cómo organizar una escuela*. Luego de la Ilustración, los procesos de diferenciación y secularización del currículum, la reflexión didáctica y la organización escolar contribuyeron a la constitución de la escuela moderna bajo la idea de la "división del trabajo". La unidad "clase-grupo-aula" nace como estructura pedagógico-organizativa básica fruto de la racionalización de los métodos de enseñanza ya la vez como forma de reducir la complejidad creada por el aumento y diversidad del alumnado en las escuelas.

Existe relativo acuerdo entre los historiadores en que Alemania fue el primer país en contar con una educación organizada como sistema, esto es con niveles escolares estándares, certificados de graduación nacionales, un cuerpo profesional de maestros titula-

dos en escuelas normales. Tanto la escuela como la universidad fueron creaciones de Humboldt entre 1806 y 1820. Ambas organizaciones fueron tomadas como modelo por los reformadores escolares y universitarios americanos (Thomas Mann), y desde allí se difundieron a nuestros propios reformadores como Varela y Vázquez Acevedo. Particularmente, la idea de organizar la enseñanza universitaria según una división del trabajo académico en cátedras especializadas ocupadas por un único profesor es típicamente germánica, así como la fuerte desvinculación con la que fue constituida la educación universitaria de los campos profesionales<sup>2</sup>.

### B. La "Administración Científica del Trabajo" (ACT).

Generalmente se le atribuyen a Frederick W. Taylor (1856-1915), ingeniero norteamericano empleado en el rubro de la siderurgia, haber sido el creador de los principios fundamentales de la "Administración Científica del Trabajo" (ACT). Sin embargo, Taylor fue más bien un líder, entre otros, de un movimiento intelectual propio de los cambios ocurridos en las organizaciones como consecuencia de la segunda revolución industrial. Cuando en 1912 publica su libro *Principios de la Dirección Científica* con sus reflexiones, indagaciones y "experimentos" realizados en la industria, ya habían ejemplos trascendentes de la aplicación de aquellos principios. En 1901 el ejército norteamericano había sido reorganizado administrativamente por Elihu Root, Secretario de Guerra de Theodore Roosevelt. El propio Taylor menciona, frente a la Comisión del Congreso que lo investigaba, a la Clínica Mayo como "un ejemplo perfecto de administración científica".

Lo mismo sucedía en Europa nor-occidental, particularmente en Alemania ya se conocía una aplicación sistemática y exitosa de los nuevos principios. Hacia 1895, Georg Siemens, fundador del Deutsche Bank, reorganizó y rescató la empresa Siemens Electric creada por su primo, utilizando para esta tarea las ideas gerenciales que le había sugerido un buen amigo suyo que por la época era cabeza de una industria carbonífera francesa: Henry Fayol (1841-1925). Siemens también fue uno de los artífices finales de lo que hasta hoy es la estructura legal de la administración

<sup>2</sup> El modelo universitario que integra la enseñanza y la investigación conocido como humboldtiano, fue el adoptado progresivamente por nuestra Universidad de la República.

suprema de Alemania. Fayol por su parte, al formular los 14 principios en su libro *Principios de Administración Industrial y General*, no hace más que sistematizar sus propias ideas de avanzada que fueran discutidas y aplicadas por diez o quince años. El liderazgo alcanzado por la más grande empresa manufacturera del mundo, General Motors, no hubiera sido posible sin la aplicación que Alfred Sloan hiciera de la "forma divisional" (un invento militar y estatal) al trust de industrias que GM había ido adquiriendo por fusión. Su aporte a la "ciencia de la administración" fue tan fundamental que lleva su nombre una de las mejores Escuelas en la materia, la del Massachusetts Institute of Technology (MIT).

A todos estos pioneros formados en los tiempos de la Segunda Revolución Industrial, les preocupó un conjunto de problemas relativos a los incrementos de escala de las fábricas, la diversificación de los servicios públicos (educación, salud, seguridad social), la dependencia creciente (y el necesario control) sobre la generación de nuevas tecnologías y la ampliación de los mercados más allá de las fronteras nacionales. Estas transformaciones impactaban a su vez produciendo incrementos en la complejidad, incertidumbre y riesgo de la toma de decisiones (empresariales, políticas, administrativas) y en consecuencia convertía en muy frágil a cualquier administración que se basara sólo en las intuiciones personales o en las prácticas tradicionales (heredadas). Los pioneros propugnaban una administración de expertos ("consultores en administración") que pudieran establecer respuestas sistemáticas a la gran pregunta: *cómo poder coordinar el trabajo a los efectos de maximizar sus resultados*.

La propuesta original de Taylor sostenía que cualquier trabajo era susceptible de recibir una definición científica y que, en consecuencia, era posible y fructífero aplicar el método científico a la administración del trabajo, abandonando las reflexiones prácticas por una gerencia centrada en "principios" y modelos. Este proceso de racionalización de la administración suponía realizar diversas operaciones sistemáticas: observar y registrar las diferentes tareas, clasificarlas en taxonomías naturales observables, descomponerlas analíticamente en partes más sencillas, reconstruir el proceso a través de un modelo racional de secuencias, cronometrarlo (Bernoux 1985). Sin embargo, el aporte básico que realizara a la administración, y motivo por el cual fuera llevado frente al mismo Congreso de Estados Unidos, fue la "necesidad" de separar racionalmente el trabajo manual (operativo) propio de los obreros, del trabajo intelectual propio de la gerencia. Esta redefinición del prin-

cipio de división del trabajo, conocida como proceso de "descalificación del trabajo", está en la base de una nueva estructura organizativa, donde las tareas intelectuales se relocalizan en la alta gerencia como departamentos de métodos, control y planeamiento. El principio de Taylor es que los ritmos de trabajo, los estándares de calidad, la forma misma de realizar el trabajo deberían ser establecidos desde fuera de la tarea operativa misma; el empleado debe ser un ejecutor.

#### Ciencia, gerencia y obreros según Frederick W. Taylor:

"La dirección se encarga de reunir todos los elementos de conocimiento tradicional que en el pasado, estaban en posesión de los obreros; de clasificar esta información, de hacer una síntesis y de (tirar) estos conocimientos de reglas, de leyes y de fórmulas que son de gran seguridad para ayudar a los obreros a cumplir su tarea diaria" (Taylor 1911: citado por Bernoux 1985:59).

Los sociólogos del trabajo reconocen que la generalización de las ideas de Taylor requirieron del complemento fundamental del denominado "pacto laboral fordista" en honor a Henry Ford. A través de un compromiso político de empleo, conquistado por los sindicatos pero también nacido de la visión empresarial de Ford. El mayor y más estricto control sobre las operaciones se contrabalanceaba con mayor rigidez en el plano de las relaciones laborales<sup>3</sup>. Los obreros ganaban mejoras salariales, estabilidad laboral, mejoramiento de las condiciones físicas de las plantas y otros beneficios a cambio de aceptar la división entre trabajo manual/trabajo intelectual, y las nuevas relaciones de subordinación organizacionales emergentes de aquel.

<sup>3</sup> Resulta importante hacer esta anotación en particular dado lo extendidos que hoy están las reivindicaciones por una mayor flexibilidad en el plano de la contratación y despido laboral. En el paradigma clásico eso es sólo una parte de una rigidez que en realidad nace en otro lado.

### C. La "forma burocrática de administración" según Weber.

#### El tipo puro de organización burocrática según Max Weber:

1. "Las actividades regulares requeridas para los propósitos de la organización se hallan distribuidas de un modo estable bajo la forma de deberes oficiales".
2. "Las organización de los cargos sigue el principio jerárquico; es decir, cada cargo se halla bajo el control y la supervisión de uno superior".
3. La actividad "está regida por un coherente sistema de reglas abstractas y consiste en la aplicación de estas reglas a los casos particulares".
4. "El funcionario ideal cumple su tarea con un espíritu de formalidad impersonal, sine ira et studio, sin enemistades ni pasión, y por ello sin afecto ni entusiasmo".
5. " El empleo es una carrera. Hay un sistema de promociones, de acuerdo con la antigüedad o la capacidad, o con ambas".
6. "Desde un punto de vista estrictamente técnico, la experiencia demostraría, en forma universal, que la organización administrativa de tipo burocrático puro es capaz de proporcionar el más alto grado de eficacia". Weber (1998).

El término "burocracia" se utiliza con frecuencia en la vida diaria para señalar diversos y muy variados aspectos negativos del funcionamiento de la administración pública o privada que insumen mucho tiempo, que nos fastidian o que restringen nuestra libertad de emprendimiento. Sin embargo, el concepto de burocracia tal como se utiliza en la sociología y en la ciencia política tiene un origen y una definición muy precisa que se remonta a los escritos

de Max Weber (1864-1920), aunque luego fuera utilizado por diferentes autores como Parsons, Blau, Etzioni, Burns & Stalker, Crozier y Mintzber, entre otros.

La sociología creada por Weber constituye uno de los análisis más críticos de la transición de las sociedades estamentales a las sociedades industriales y estatales contemporáneas. Su experiencia académica inicial en la historia económica, pronto se enriqueció con su carrera política en aquella Alemania Imperial de gran desarrollo estatal, con un gigantesco sistema educativo y universitario, con una seguridad social pioneras, con partidos y sindicatos obreros fuertemente organizados y finalmente su desempeño como director de hospitales durante la Primera Guerra. El principal interés de su obra fue el estudio de las direcciones y estadios de la racionalización que observaba en el mundo nor-occidental, que según su tesis, habrían comenzado con la ética protestante de la "llamada" y la ascética intramundana de la salvación y que culminaban con la ciencia moderna, el espíritu capitalista y la implantación de formas de dominación racional-legal en todos los ámbitos de la vida pública (el estado, los partidos, los sindicatos y las empresas).

En el marco de su interés por la sociología del estado, Weber construye tres conceptos "típico-ideales" contrapuestos que esperaba fueran útiles para comprender el desarrollo histórico de las formas de dominación y sus correlatos en la administración estatal. La dominación tradicional y su correlato de la administración patrimonialista son típicos de la generalidad de los estados hasta el siglo XIX. La autoridad se basa en la posesión de ciertos privilegios de mando hereditarios y las tareas y funciones se desarrollan con entera discrecionalidad, caso a caso. La función es patrimonio (simbólico y material) del funcionario, que en realidad no es tal sino un notable que se define por su status o lugar estamental.

A la tradición se le opone el carisma y la razón. La forma de dominación carismática es para Weber una emergencia política en tiempos de crisis y una las vías más importantes de instauración de un nuevo orden moral y social. La autoridad carismática se basa en la convicción o creencia de sus seguidores en ciertas cualidades admirables del líder por lo excepcionales (morales, intelectuales, proféticas). El líder para mantener su legitimidad, necesita continuamente confirmar su carisma mediante actos de corroboración de aquellas cualidades. Estas características típicas hacen del "tipo puro de dominación carismática" un fenómeno extraordi-

nario e inestable que tendería a desaparecer en conflicto con la tradición o por su transformación progresiva a través de procesos de rutinización y ritualización. El carisma del líder se traspa al carisma de sus sucesores en el cargo, y los actos de corroboración en rituales de recreación.

En términos muy generales, el tipo racional-legal de dominación es según Weber, típico de las sociedades democráticas y de economía capitalista, aunque el autor anotó ya hacia el final de su vida que la Unión Soviética lo adoptaría fuertemente. Típicamente, la base de la autoridad es la convicción vuelta hábito de los actores en la legitimidad de los mandatos provenientes del desempeño legal de los cargos; la autoridad es una autoridad de los cargos y no de las personas. La administración estatal se reorganiza según una definición legal tanto de las funciones asignadas a cada cargo (en términos de responsabilidades y obligaciones) como de las relaciones de subordinación y jerarquía entre ellos. La forma de administración burocrática es en su tipo más puro, una estructura legal piramidal, en la que la jerarquía máxima tiene todas las atribuciones para el mando. Los cargos subordinados, simplemente reciben en forma delegada la autorización para el mandato.

#### La superioridad de la burocracia según Weber

"La experiencia tiende universalmente a mostrar que el tipo de organización puramente burocrática es desde un punto de vista puramente técnico, capaz de procurar el más alto grado de eficiencia [...]. Es superior a cualquier otra forma en precisión, en estabilidad, en lo estricto de su disciplina y en su confiabilidad. De tal modo, hace posible un grado particularmente alto de calculabilidad de sus resultados para los dirigentes de la organización y para los que actúan con ella. Es finalmente superior tanto en eficiencia intensiva como en el alcance de sus propias operaciones, y es formalmente aplicable a toda clase de tareas administrativas". (Max Weber 1998)

La burocracia cambia radicalmente la forma de ingreso a la administración. La selección de los funcionarios fundada en los conocimientos requeridos para el desarrollo de la tarea suplanta a la selección realizada por herencia, compra, lealtad o vasallaje. El funcionario por tanto, resulta poseedor de un "saber experto" específico. A la vez, la expectativa típica de comportamiento del burócrata puro dice Weber que es una actuación *sine ira et studio*. La

naturaleza de aquellos saberes resultará diferente según el tipo que se trate. De todas formas, el acento en la *legalidad del procedimiento*, en la *documentación* y en el *archivo* hacen presuponer que las competencias básicas del burócrata debían incluir el dominio de la escritura, de la lectura, del cálculo y de la interpretación de las leyes, conjuntamente con otros saberes específicos de la tarea. Esta no es una observación menor en un contexto de reciente expansión de los sistemas educativos primarios en el mundo central y en algunos países latinoamericanos. Dicho de otra forma, la organización de la administración estatal bajo el tipo burocrático requería de sujetos con niveles educativos más elevados que lo que podría suministrar la escuela elemental; será precisamente la educación media generalista la que más se asocie a los requerimientos de la burocratización en los estados en crecimiento.

Todas estas notas típicas atribuidas al concepto de burocracia permiten entender por qué esta forma de organización fue vista durante mucho tiempo como una consecuencia más de la racionalización del mundo que había desembocado en la ciencia moderna, en la economía capitalista, en el derecho moderno y en la democracia. Desde un punto de vista *evolutivo*, Weber terminó por atribuirle a la burocracia moderna la superioridad técnica frente a cualquier otro tipo de administración anteriormente conocido. Sólo la racionalización del trabajo con arreglo a fines ("instrumental") incrementaría a la calculabilidad de la actividad, la previsibilidad del funcionamiento y el reclutamiento de un cuerpo de funcionarios expertos.

#### C. Supuestos clásicos y su crítica.

Diversos autores, por ejemplo Crozier (1963), Coleman (1997), Drucker (1999), ha sintetizado las características básicas del Paradigma Clásico, discutiendo críticamente los supuestos en los que se basaría. Interesa aquí revisar de estos supuestos que permitirán luego abordar la presentación de aquellas teorías que pretenden superar las restricciones clásicas.

El primer supuesto sostiene que cualquiera que fuera la naturaleza del trabajo (industrial, agrario, administrativo, educativo, sanitario), **hay una única y mejor estructura organizativa y una única y mejor forma de realizar una tarea ("the one best system")**. El papel de la ciencia es descubrirlo y luego normarlo, como sostenía Taylor. Una primera consecuencia que se sigue es que todas

las organizaciones no importa su rubro, habrán de ir adoptando una misma estructura, que según Fayol era de tipo piramidal, jerárquica, formal y centralizada. Cada sector de operaciones (una parte del montaje de un automóvil, una oficina de correos o una clase de Primaria) se pensó subordinado jerárquicamente a posiciones intermedias de supervisión y control, también articuladas jerárquicamente, para finalmente, todos los estratos quedar subordinados a la autoridad final del director general. Toda organización moderna debía tener esta estructura piramidal, y sólo desarrollando esta estructura llegaría a ser eficiente, racional, esto es puramente moderna.

La investigación ha cuestionado este supuesto. Lawrence & Lorsch (1967) creadores de la Teoría de la Contingencia, demostraron que cada organización crea sus propias estructuras según las exigencias de decisión que le imponen los niveles de incertidumbre y variabilidad del entorno. Sin embargo estas evidencias, la tendencia a pensar en estructuras y soluciones únicas aún hoy sigue prevaleciendo. Por ejemplo, Drucker (1999) hace reflexionar de que también la premisa del "one best system" se encontraría detrás de la fuerte insistencia con la que hoy se recomienda el equipo de trabajo como efectivo para cualquier organización.

El segundo supuesto sostiene que **es imprescindible una definición reglamentaria del trabajo**. Cada una de las tareas, los ritmos y los estándares de trabajo debe ser asignados a un rol específico como responsabilidad específica y exclusiva. La estandarización del trabajo puede aún extenderse mediante manuales de procedimientos, reglamentos de taller o programas de clase. El mismo tipo de normas formales se debería aplicar también a la carrera funcional: los ascensos y su contrario las cesaciones, sólo deberían guiarse por criterios tan impersonales como la antigüedad o el delito. Ningún aspecto relativo a la creatividad, a la innovación, a la productividad, a la rutina o la ineficiencia podrían intervenir en la determinación de los candidatos.

La crítica actual sostiene que este supuesto resulta ser irracional en contextos de cambios rápidos o de incertidumbre. Por ejemplo, Mintzberg (1996) señala que existen para estas situaciones otros mecanismos de coordinación para la organización basados en la determinación de estándares de calidad de los productos o servicios, o en la determinación del nivel de experticia acreditada del trabajador. Dados los objetivos, cada operario o cada equipo puede darse las normas que crea más convenientes para el

desempeño. Este mecanismo ha demostrado su efectividad no sólo en el modelo "toyotista" de trabajo (Guerra & Supervielle 1993), sino en las reformas de la educación realizadas a través del establecimiento de objetivos terminales para cada grado.

En tercer lugar, en el paradigma clásico **todas las decisiones de política deberían ser realizadas jerárquicamente en la cumbre de la alta dirección**, en un contexto de generalidad, impersonalidad y racionalidad. Dado que la motivación del salario (monto y estabilidad) fue reputada como suficiente para condicionar la conducta del funcionario (el "pacto fordista"), la tarea de supervisión se restringió en una fiscalización en la que se contrastaba el desempeño con el reglamento. Las incertidumbres, las imprevisiones y las excepciones eran vistas como situaciones proclives a desatar una discrecionalidad que el impersonalismo de las normas restringía. Por lo tanto, Crozier (1963) muestra cómo la presión de los empleados de menor jerarquía tiende hacia una mayor reglamentación de la supervisión que permitiera, a la vez, conservar espacios de autonomía y resguardarlos contra los errores. Sólo el nivel directivo máximo podía tomar decisiones discrecionales pero a costa de hacerlo sin información directa sobre la realidad. Dicho de otra forma, la línea operativa no requería elaborar ni analizar información o establecer redes de comunicación orientadas a la definición de acuerdos o consensos relativos a las metas o procesos de trabajo.

La investigación ha puesto de manifiesto que existen otras formas de toma de decisión y de supervisión que no implican ni centralización, ni reglamentaciones ni fiscalización, y que facilitan más altos niveles de calidad y eficiencia. La propuesta que Coleman (1997) denominó "out-put driven schools", tiene por centro la evaluación de los logros académicos según un sistema nacional y público basado en criterios curriculares por ciclos. Los resultados responsabilizarían al director a tomar decisiones de política y asignación congruentes con la corrección de errores y con el desarrollo de la organización. La omisión sería sancionada por la retirada o por la exigencias de cambio de las familias y de las autoridades públicas.

El cuarto supuesto clásico sostiene que el impersonalismo de las normas y la centralización **produciría una organización altamente ajustada**. Entre la tecnología, la dirección, la documentación, la ejecución, el planeamiento, los reglamentos y los ritmos no habrían desajustes que tuvieran un carácter permanente. La racionalidad técnica del diseño del trabajo bastarían para que cada fun-

cionario y cada estrato funcional operara en forma congruente con la racionalidad de la organización. Sin embargo, desde que Merton (1936) mostrara que los niveles individual y colectivo de racionalidad no necesariamente son congruentes, la investigación ha continuado aportando evidencias de que las acciones pueden desarrollarse a partir de múltiples pactos tácitos de entendimiento o de subordinación a través de los cuales los actores sostienen definiciones de situación muy diferentes a las previstas. Tanto los obreros de mantenimiento del Monopolio analizado por Crozier (1963) como los profesores de Waller (1932) o las estrategias de supervivencia desarrolladas por los maestros de Woods (1987) permiten avanzar en la hipótesis de que en todos los niveles de la organización y no solamente en la alta gerencia, hay decisiones de política y de asignación con fuerte efecto de crear acción colectiva que es necesario integrarla al funcionamiento de la organización.

Finalmente, la teoría clásica sólo preveía un **control final de calidad** que se realizaba fuera de la línea operativa y que no involucraba a los operarios. Si una pieza no se ajustaba a las especificaciones del producto final simplemente se descartaba. Si un alumno no alcanzaba la promoción, repetía el curso. Cuando el defecto alcanzaba magnitudes relevantes, la supervisión iniciaba un proceso administrativo para ubicar a los responsables ("culpables"), o eventualmente para reparar o sustituir las técnicas de fabricación, los programas o los criterios de evaluación.

## CAPÍTULO II

### Análisis post-burocráticos: relaciones humanas, institucionalidad y estrategia.

En lo académico, la crisis de 1929 desencadenó una dura crítica a la concepción liberal de la economía y también a la naciente "ciencia de la administración". Entre esa época y hasta fines de los cincuenta, se iniciaron múltiples búsquedas para reformular algunos supuestos racionalistas de la "Administración Científica del Trabajo" (ACT). En el intento por deslindarse de las empresas, aparecieron o se consolidaron la gestión hospitalaria, la gestión escolar y la administración pública como disciplinas *naturalmente diferentes*. Los psicólogos y los sociólogos desplazaron a los ingenieros en el estudio del trabajo en Europa y Estados Unidos. La Universidad de Harvard primero, el Massachuset Institute of Technology (MIT) y el Survey Research Center de la Universidad de Michigan luego, pasaron a ser los centros de referencia en la "Administración".

Un nuevo conjunto de preguntas fue delimitando los nuevos problemas de análisis: ¿por qué se observan conflictos, bloqueos y disfuncionalidades en las burocracias si todo habría de estar científicamente ordenado? ¿Por qué los funcionarios tienden a obrar ritualmente frente a una realidad que los desborda? ¿Por qué paradójicamente, el estricto "trabajo a reglamento" es una muy efectiva forma de protesta contra la dirección? Y finalmente, ¿por qué la forma de administración "más racional" y por eso superior a otras, es incapaz de adaptarse y de cambiar?

La academia tardó en tener disponible una nueva teoría para el análisis o la intervención (diseño, mejoramiento), aunque las continuas investigaciones realizadas aportaron profundos cambios conceptuales. Al decir de Luhmann (1997), la falta de unidad en la teoría se debió a la escisión en diferentes objetos e intereses. Por un lado, el asesoramiento a las organizaciones se orientó al tratamiento de los problemas de baja satisfacción laboral, falta de motivación, participación en las decisiones y de comunicación. Su

objeto fue presentar nuevas reglas para un management constructor de armonía e integración laboral. Este tono reformista y hasta por momentos paternalista, aún despertando desconfianzas y críticas, inspiró el desarrollo de varios programas de formación en Relaciones Humanas, y dio vida en los sesenta al Desarrollo Organizacional (DO). Por otro lado, la teoría weberiana de la burocracia siguió siendo la perspectiva central de análisis sociológico. Su objeto no fue ya la racionalización, sino la *crítica a las patologías ocasionadas por la administración burocrática*: las consecuencias paradójicas de los motivos racionales de la acción, la descripción de la *personalidad burocrática* y el hallazgo de "círculos viciosos" burocráticos. Recién en los años cincuenta aparece una nueva teoría: John March y Herbert Simon (1958) proponen el concepto de racionalidad limitada como eje de la toma de decisiones y del desarrollo de las organizaciones racionales pero imperfectas. La obra de Parsons (1966) coronó estos desarrollos re-enmarcando la teoría de las organizaciones dentro del estructural funcionalismo.

Este panorama de activas búsquedas teóricas debe ser matizado con dos excepciones importantes: la Unión Soviética y la escindida "ciencia de la administración pública". En el marco de una ortodoxa búsqueda de la "administración de las cosas", los planes quinquenales de Stalin industrializaron Rusia sobre los pilares de la burocracia del partido y de las fábricas tayloristas; recién con la Perestroika abierta por Gorbachov, en los ochentas, el modelo pudo ser cuestionado. Pero el inmovilismo se ganó también en la administración pública, y en el campo particular de la gestión escolar: sólo en los años setenta aparecerá la crítica cerrada contra los efectos de la burocratización de las escuelas.

Crozier (1969) por su parte, señala otra razón que estaría detrás de la falta de una teoría tanto en el occidente como también entre los marxistas soviéticos: el abandono de la reflexión sobre el poder. Al concentrar todo el análisis en la racionalidad técnico-financiera o en la afectividad laboral, o en las relaciones de producción, fue anulado el espacio para identificar conflictos entre los estratos funcionales por mantener o alterar *calculadamente* la distribución de privilegios, de status y de discrecionalidad de mando. Su propia propuesta, "el análisis estratégico" cierra este capítulo dedicado a los enfoques post-burocráticos.

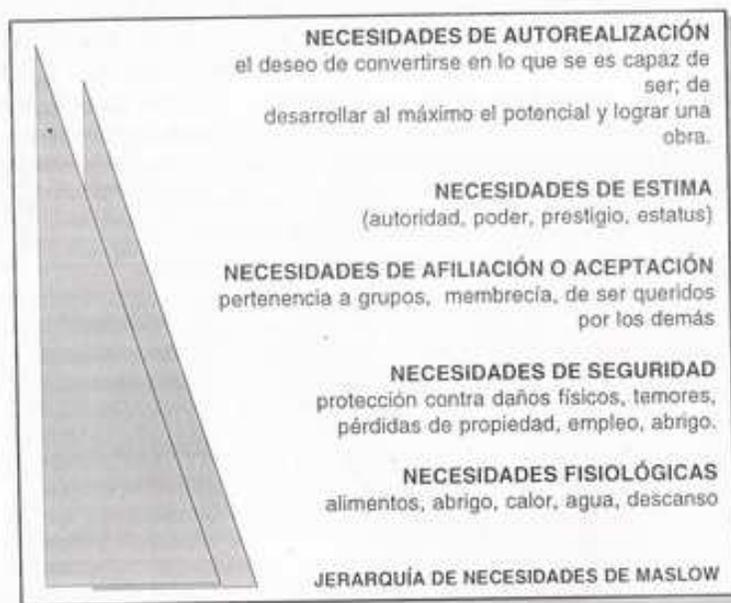
## A. La "Escuela de Relaciones Humanas".

La primera perspectiva crítica de la ACT nació paradójicamente tratando probar el postulado mecanicista de que la productividad es una función de la racionalización de las condiciones materiales del trabajo. La hipótesis experimental de partida sostenía que un incremento en la iluminación de la fábrica incrementaría la productividad individual. Un equipo de psicólogos industriales liderados por Elton Mayo realizaron un conjunto de encuestas y experimentos entre 1927 y 1932. El objeto de estudio fueron los talleres de Hawthorne (Chicago) de la empresa Western Electric, dedicados al ensamble de pequeños circuitos eléctricos destinados a la fabricación de radios. Este trabajo minucioso, monótono y repetitivo era efectuado por una mano de obra mayoritariamente femenina, trabajando sobre mesas en hileras y en grandes salas. Como era signado por la ACT, la supervisión era realizada por capataces que se encontraban en cabinas elevadas sobre los talleres. Entre las obreras, como entre ellas y el capataz, no había vinculación salvo pequeños diálogos relativos al trabajo (Friedberg 1988). Para probar experimentalmente la hipótesis, seleccionaron un grupo de cinco obreros con supervisor (todos voluntarios) y se los asignó a un "taller experimental real" en el cual se controlaron las variables infraestructurales durante 13 ensayos experimentales.

El conjunto de hallazgos fue desconcertante. En primer lugar se concluyó que no importaba si la iluminación mejoraba o empeoraba: la productividad igual se incrementó. Resultados similares se obtuvieron al controlar experimentalmente los tiempos de descanso, los ritmos de trabajo, los modos de pago, la duración semanal del trabajo y otras variables relativas a las condiciones físicas del trabajo. En segundo lugar, se identificó un nivel mínimo de condiciones materiales que al no ser cumplido conducía a fuertes pérdidas de productividad. Pero una vez alcanzado, los incrementos eran independientes. A su vez, el grupo de control que siguió trabajando en las mismas condiciones no presentaba mejoras en la productividad por mucho que variasen las condiciones materiales. La conclusión a la que llegó el equipo de Mayo fue por tanto que el aumento de la producción, así como el mejoramiento general de la actitud de los obreros, eran el resultado del cambio de "situación social de los trabajadores", de las modificaciones en el nivel de satisfacción psicológica y de los nuevos lineamientos de interacción social que se produjeron por el hecho mismo de "ser elegidos",

y organizados como "grupo" para una tarea importante (un experimento científico) (Etzioni 1965).

Sucesivos estudios de psicología industrial en los años cuarenta y cincuenta fueron ampliando el descubrimiento del "factor humano" hasta sistematizar una nueva y pujante perspectiva en las organizaciones, contrapuesta a la teoría de la burocracia, tanto que hasta el día de hoy tiene influencias, fundamentalmente en la Educación. Por más que se acostumbra a distinguir diferentes énfasis en el desarrollo en la Escuela de las Relaciones Humanas, podemos establecer tres bases teóricas acumulativas construidas a través de estudios experimentales fundamentalmente: una teoría de la motivación, una teoría del liderazgo y de una teoría del clima organizacional<sup>1</sup>.



En primer lugar, el trabajo hoy clásico de Abraham Maslow (1943) sobre la **motivación** humana aportó un primer componente teórico central. Los hombres orientan su comportamiento de acuerdo al nivel de satisfacción que hayan alcanzado en un conjunto de

<sup>1</sup> Por ejemplo, Mouzelis (1991) realiza una clasificación en sub-escuelas distinta de la presentada aquí.

necesidades ordenadas jerárquicamente como estratos. No bien una motivación de orden inferior es casi satisfecha, se activa como principal otra motivación de orden superior. Por ejemplo, la satisfacción de las necesidades de afiliación se inician no bien las necesidades de seguridad se encontraban satisfechas en una alta proporción. Esta teoría de la motivación, más concreta que la teoría de Parsons, pero coincidente con el concepto de pre-requisito funcional del sistema social, permitía entender una parte de los hallazgos de Hawthorne. La productividad de los obreros del grupo experimental se había incrementado porque su comportamiento estaba motivado por necesidades de afiliación y de estima. Por el contrario, la productividad de los obreros de los grupos de control se mantenía constante porque por más que se encontrasen medianamente satisfechas algunas necesidades básicas y de seguridad, todas las necesidades superiores estaban insatisfechas. O lo que es lo mismo, como dice Drucker (1999) no se puede suponer que un único esquema generalizado de motivación como es el dinero permite adecuar la acción individual a los requerimientos de la organización; se necesita crear sentido de pertenencia, "hacer de cada trabajador un socio".

El segundo aporte central proviene de la teoría del **liderazgo** desarrollada entre otros por Kurt Lewin y Rensis Likert. El análisis de las formas de gobierno desarrolladas desde la gerencia permite descubrir el impacto que tiene la apertura de espacios y tiempos de participación sobre la conducta de los empleados. Lewin habló de un tipo de liderazgo "autoritario"; de un tipo "liberal" o "democrático", caracterizado por la consulta, la consideración de todos los puntos de vista y el involucramiento de los afectados; y el tipo *laissez-faire* caracterizado por la inactividad y ausencia de un jefe distante. Diversos experimentos y estudios de casos mostraron, aunque con resultados más bien ambiguos, cierta evidencia de que las organizaciones lograban mayor productividad cuando la dirección se abría a la participación y los distintos jefes asumían un liderazgo democrático. Por ejemplo, Staessens (1991) al realizar un estudio de casos en escuelas elementales belgas, identifica también estos tres tipos de liderazgos (el director-abuelo, el director-arquitecto y el director ausente), poniéndolos en relación con el grado en que la escuela alcanza un más alto desarrollo profesional. El concepto de la dirección participativa también fue adoptado por el movimiento sindical europeo de la posguerra e incluido en diversas formas en la legislación laboral de los estados de bienestar. En su forma más política fue denominada "Demo-

cracia Industrial" (Guerra 1996). Sin embargo, es importante notar que con esta última excepción, la participación fue pensada como un estado de cosas producto de la concesión patronal o de la conquista gremial; es decir que una vez dada, automáticamente los empleados (obreros, maestros, funcionarios) admitirían coordinar sus acciones a través de los compromisos vinculantes asumidos en el ámbito de la gestión participativa. Este supuesto más moral que empírico, fue cuestionado por varias investigaciones, por ejemplo la de Hanson & Ulrich (1994) sobre el "school-based management" en las escuelas españolas reformadas.

Finalmente, la teoría del clima es un tercer componente teórico central y fue desarrollado principalmente por George H. Litwin en los años sesenta<sup>2</sup>. Dado que el clima es uno de los aspectos más relevante en el estudio que desarrollara sobre los liceos uruguayos, me detendré en la descripción de estas ideas. Este autor definió el concepto como *"la cualidad o propiedad del ambiente organizacional que perciben o experimentan los miembros de la organización e influye sobre la conducta de éstos"* (Litwin 1982).

En términos más concretos, se propone **medir el clima a través del sentido o sentimiento** que en promedio los sujetos miembros expresan hacia seis dimensiones relacionadas con la estructura y el funcionamiento de la organización. La primera dimensión se relaciona con la experiencia del sujeto con el funcionamiento normativo de la estructura de autoridad; queda capturada básicamente a través de los sentimientos de mayor o menor **restricción** (reglamentada o no) hacia a la conducta personal impuestas por la estructura. En segundo lugar, se encuentra la **sensación de responsabilidad** y de dominio sobre el trabajo que directamente realiza cada persona y que lleva a no tener que verificar reiteradamente todas las decisiones que se toman. La tercera dimensión es el sentimiento de riesgo o mejor, **desafío a la capacidad personal** implícito en la realización de las tareas. Como se comprende equivale a la ausencia de rutina y regularidad procedimental identificada por Weber como propias de la superioridad y eficiencias burocráticas. En cuarto lugar, se encuentra la experiencia que cada miembro tiene respecto a la valoración diferencial de los trabajos; un trabajo bien hecho se reconoce y se **recompensa** simbólicamente. Aquí el concepto de clima intenta capturar

<sup>2</sup> Aunque mucho antes el concepto había sido propuesto por Chris Argyris (1958) "Some Problems in Conceptualizing Organizational Climate: a Case of Study of a Bank". *Administrative Science Quarterly* vol 2.

también la ausencia o bajo perfil de los castigos y las críticas por los errores. Siguen la sensación de buena camaradería, de conocimiento recíproco, confianza en las comunicaciones y de cooperación en las tareas constituye la dimensión de **apoyo**.

Finalmente, la sexta dimensión incluye la sensación de que la dirección no teme las opiniones diferentes o los conflictos que puedan surgir; es decir, la percepción de que existe una **comunicación franca** respecto de las discrepancias y de las críticas sin que esto signifiquen cuestionamientos a la autoridad o al saber experto.

Hacia finales de la década del sesenta, la acumulación de estudios y de propuestas había configurado un modelo de análisis diferenciado del racionalismo clásico y cuyo centro eran los problemas de integración social. No solamente quedaban explicados coherentemente los hallazgos de Hawthorne, sino que ahora aparecían reunidos en un enfoque o perspectiva alternativa. Al decir de Crozier (1969 II:60), "cuando se reconoce que las actividades humanas dependen también de los sentimientos engendrados en los individuos por su pertenencia a un grupo o por sus relaciones interpersonales, habrá que reconocer asimismo que lo que se demanda racionalmente al individuo no basta para determinar resultados constantes y previsibles, y que la eficacia de la organización no puede resumirse en la combinación de capacitación, impersonalidad y jerarquía. Si por otra parte, el líder más eficiente es un líder consultivo, no es la organización más racional en el sentido weberiano la que obtendrá los mejores resultados sino la más viviente, es decir aquella en que los subordinados sean inducidos a participar lo más posible en las decisiones que han de cumplir". La nueva perspectiva vinculó causalmente cada tipo de liderazgo con un tipo de clima, que a su vez hipotetizó actuando (despertando, satisfaciendo) diferentes niveles de motivaciones que conllevaban muy diferentes niveles de desempeño individual y colectivo. Las ciencias sociales habían puesto empíricamente en cuestión la validez de la crítica hecha Taylor 50 años antes a la eficiencia del tipo administración por "Iniciativas e incentivos".

En conclusión, la Escuela de las Relaciones Humanas aportó una promesa de reforma muy promisoriosa y con un innegable trasfondo a la vez humanista y reformista. Los consultores de empresas prontamente pusieron en práctica estas recomendaciones a través de varios programas de lo que se denominó Desarrollo Organizacional ("DO"). Como ya se ha ido adelantando, buena parte

de los aportes de las Relaciones Humanas y del DO están a la base de estrategias de reforma de la educación, a pesar de que el neo-racionalismo resurgido a fines de los sesenta arremetió duramente contra el (a veces romántico y moralista) planteo del "factor humano". Y esto tiene su explicación por lo señalado al principio del capítulo: la disociación entre la administración de empresas y la administración pública o de las organizaciones sin fines de lucro. Recién en los años setenta, las relaciones entre el liderazgo o el clima con la efectividad, fueron descubiertos como factores contextuales productores de aprendizajes por los hallazgos de las "Escuelas Eficaces" (Edmonds 1979; Rutter et al 1979). La idea de transformar al director escolar en líder y en animador de equipos está presente como una innovación fuerte para el Río de la Plata recién en trabajos de los años noventa (Frigerio & Poggi 1992; Pozner 1995). Finalmente se puede pensar que las diferentes metodologías de formulación de un Proyecto de Centro combinan con énfasis muy diferentes, la planificación estratégica nacida del neo-racionalismo con los programas del DO.

#### CLIMA Y MOTIVACIÓN SEGÚN LITWIN:

1. Una de las conclusiones principales de este estudio experimental es la de que se pueden crear diferentes climas en las organizaciones variando el estilo de liderazgo. Estos climas se pueden crear en un lapso breve y sus características son bastante estables.
2. Una vez creados estos climas, parece que tienen efectos significativos y a menudo dramáticos sobre la motivación y consiguientemente, sobre la satisfacción y el desempeño en el empleo. Cada uno de los tres climas inducidos experimentalmente excitó un patrón diferente de motivación.
3. Estos descubrimientos sugieren que el clima de las organizaciones constituye una variación importante del estudio de las organizaciones humanas. El concepto de clima ha de contribuir, primero, a la comprensión del impacto de las organizaciones sobre las personas y la personalidad. Una comprensión del clima ayudará al estudio de los procesos de la administración de empresas, en particular en lo que se refiere a los efectos de los estilos diferentes de administración sobre las personas, sobre el desempeño de las organizaciones y sobre la salud de éstas (Litwin 1980:124).

### C. El análisis estructural-funcionalista de la organización.

Hacia 1950 los Estados Unidos se acumulaba una profusa investigación empírica sobre diferentes fenómenos organizacionales. La "ciencia de la administración" se hallaba consolidada en las principales universidades como una especialización de

post-grado, y los psicólogos, economistas y sociólogos habían desarrollado sub-disciplinas en torno a estos temas. La teoría social había alcanzado un muy alto nivel de abstracción, desarrollando conceptos y esquemas de análisis susceptibles de aplicarse a muy diferentes fenómenos sociales. Entre las teorías más relevantes tanto por su prestigio como por su complejidad, se encuentra la creada por Talcott Parsons (1890-1979) y que fuera conocida y estudiada por casi todo el mundo a través de diferentes obras, tales como *La estructura de la acción social* (1936), *El sistema social* (1951), *Sociedades: perspectivas evolutivas y comparativas* (1966), y *La teoría de la acción y el paradigma de la condición humana* (1979). Cada una de estas obras es una toma postura en un contexto de gigantescos debates intelectuales ocurridos en la sociología pero principalmente fuera de ella: en la psicología, en la economía, en la antropología y en la naciente cibernética.

En particular, la "teoría de los sistemas sociales organizados" formulada por Parsons se encuentra en un libro denominado *Estructura y procesos en la sociedad moderna* (de 1960), en el cual ensaya articular su teoría general de la sociedad expresada en *El sistema social* con un conjunto de reformulaciones teóricas surgidas como crítica o sofisticación a la "Administración Científica del Trabajo". El abordaje que hace Parsons es de tipo *deductivo*. La teoría *estructural-funcionalista* de los sistemas sociales provee tanto de las categorías como de los niveles de análisis necesarios para entender "un amplio tipo de colectividad que ha asumido un papel particularmente importante en las sociedades industriales modernas" (Parsons 1966:3). El esquema cuatri-funcional "AGIL"<sup>2</sup> permite ordenar y reubicar todos los problemas debatidos dentro de una teoría sociológica general y a la vez, emprender un análisis formal con independencia del tipo de organización que se trate.

#### C.1. El concepto de organización en Parsons.

La teoría permite en primer lugar construir una delimitación de su objeto: dentro de los colectivos hay tanto organizaciones informales (estudiadas en la psicología de los grupos), otras orga-

<sup>2</sup> Por "A" de Allocation o obtención de recursos; "G" de Goal Attainment o logro o consecución de fines o metas; "I" por Integration o integración social de los sujetos a partir de conductas motivadas; y "L" de Latency o integridad del sistema o mantenimiento de pautas culturales y tradicionales.

nizaciones primarias como la familia, y finalmente, se encuentran las organizaciones formales. La diferencia específica entre estos tipos es **la primacía de la orientación en la consecución de un fin específico**. Este fin específico es conceptualizado como la relación entre un sistema y la situación en la que toca operar y que incluye a otros sistemas sociales de la sociedad. Más estrictamente, una organización siempre es un subsistema parte de un sistema social más amplio (generalmente la sociedad), que es una consecuencia evolutiva de la división del trabajo, mediante la que se atribuye socialmente la producción de determinados bienes y servicios a determinada unidad especializada. "Lo que desde el punto de vista de la organización es su finalidad específica, viene a ser desde el punto de vista de un sistema más amplio de que esa organización es una parte diferenciada o subsistema, una función especializada o diferenciada" (Parsons 1966:6). Por lo tanto la contraparte de la primacía del logro de un fin es el control de éxitos y fracasos de esos resultados por parte de la sociedad (y de otros subsistemas sociales).

Un segundo aporte de Parsons es consecuencia del concepto establecido. Las organizaciones tienen **un fin que es dado por la sociedad**, que se entiende analíticamente en el contexto de su sociedad. Por lo tanto, su estructura, los roles, los valores, los comportamientos, se ajustan racionalmente hacia el logro de ese fin en ese contexto social. Parsons establece una definición del entorno de la organización centrado en la *integración normativa* y de cómo ésta condiciona el tipo de autoridad, el reclutamiento de personal y la división del trabajo internos. Sin embargo, este vínculo no es externo a la organización, sino que supone un elemento constitutivo: la finalidad social (o contribución funcional) se "ancla" en el sistema social a través del sistema de valores de la organización. En todo sistema social que se define por la primacía de una finalidad, se *institucionalizan* los valores más generales del entorno, de tal forma que en primer lugar, estos luego aportan la legitimidad a las diversas funciones racionalmente diseñadas para el logro del fin, y en segundo lugar, permiten otorgar primacía evaluativa a estos fines sobre otros posibles que los actores miembros de la organización tengan. Una legitimación que se extiende también a otros fines secundarios que puedan estar establecidos de forma específica y subordinada, así como a todos los procedimientos operativos para alcanzarlos. De esta forma, el anclaje entre sistema de sociedad, la organización y los sujetos que desempeñan un rol, es visto en Parsons como un proceso de

institucionalización y de organización de la motivación. La importancia atribuida a la forma en que los valores están instituidos es rematada en una frase categórica: "El principal punto de referencia para analizar cualquier sistema social es su sistema de valores" (Parsons 1966:8). La adaptación al entorno de un sistema social organizado en Parsons tiene un fuerte componente *valórico*. Por lo tanto, las discrepancias entre los valores sociales y el sistema de valores de una organización se describe a nivel organizacional como *disfuncionalidad* y a nivel individual como *conducta desviada*.

"El Desarrollo Organizacional (DO) es una compleja estrategia educativa cuya finalidad es cambiar las creencias, actitudes, valores y estructuras de las organizaciones" (Bennis 1973:2).

"El único modo viable de cambiar las organizaciones es cambiar su "cultura", esto es cambiar los sistemas dentro de los cuales trabaja y vive la gente. Una "cultura" es un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de relación e interacción" (Bennis 1973:1).

### C.2. Niveles de análisis de la organización.

Esta conceptualización tiene como consecuencia más general para el análisis de este tipo de sistemas el *distinguir dos niveles en el análisis*: el estructural-institucional y el análisis de los roles. Para los fines de este trabajo, interesa detenerse en el primero.

Dentro de la estructura institucional, están las **exigencias de adaptación** que comprenden los modos de procurarse y movilizar recursos, denominados factores de producción por la economía: tierra, capital, trabajo y "managment". Estas exigencias de adaptación dan lugar a determinados mecanismos de movilización que son específicos para cada organización.

En segundo lugar, se consideran los procesos institucionales a través de los cuales se utilizan aquellos recursos. Estos procesos son denominados por Parsons como **mecanismos de actuación** y su contribución funcional es la "toma de decisiones" para la consecución del fin. Los mecanismos se refieren a aspectos externos planteados por el problema de la "disposición del producto de la organización" (cuántos?, para quiénes?), y a aspectos internos definidos por el problema de la "autorización" (quién puede hacer qué?). En la resolución de estos dos tipos de problemas, se identifican tres niveles: **a) las decisiones de política**, que son las que

comprometen a la organización directamente como un todo y que tienen una conexión con sus fines instituidos; **b) las decisiones de asignación**, tanto de las responsabilidades como de los recursos dentro del personal; y **c) las decisiones de coordinación**, que involucran la movilización de las solidaridades y la cooperación para mantener los niveles de integración, de resolución de conflictos y conducta motivada, dado que *"las formas especiales de actuación que se requieren para conseguir las complejas contribuciones encaminadas a una finalidad no pueden suponerse motivadas por la mera naturaleza de los participantes, independiente de las sanciones que operan"* (Parsons 1966:24). Es de notar que esta diferenciación en la toma de decisiones genera en situaciones de gran escala una diferenciación en la estructura de roles, dando lugar a una "alta gerencia" o "cumbre estratégica", a una o varias "líneas intermedias" de tipo técnico y administrativo, y finalmente, a la peculiar estructura ocupada del "personal" (la gestión de "recursos humanos").

Finalmente el tercer componente de la estructural institucional son las **normas institucionales** que definen y regulan los límites de las obligaciones respecto a la organización y su compatibilidad o integración con sistemas de normas que rigen o pueden regir a los miembros en otros ámbitos sociales, y en última instancia en su calidad de miembros de un sistema social. El problema funcional es descrito por Parsons como la posibilidad de generalizar a la sociedad las normas de procedimiento adoptadas por una organización particular. La integración transorganizacional, utilizando otros términos, el ajuste recíproco entre organizaciones resulta un problema central en una sociedad *moderna* donde los individuos participan en diversos roles y sistemas, a lo cual habría que agregarle, por razones histórico-sociales específicas, la congruencia con los status diversos adscriptos a los individuos. Estas señalizaciones es más clara verlas a través de preguntas: ¿si una empresa despide o contrata personal mediante determinados criterios, toda la sociedad los podría aceptar?; ¿las formas en que los individuos son evaluados en su desempeño en la organización son generalizables a toda la sociedad?; ¿qué problemas de congruencia existen en las normas de comportamiento entre un alumno que pasa de la escuela al liceo?; las formas por las que a un alumno adolescente se le mandata una conducta son similares a las predominantes en otros sistemas sociales en los que participa y eventualmente, son congruentes con toda la sociedad?. Parsons agrupa tres tipos de normas institucionales: las exigencias del contrato

de empleo; las exigencias de autoridad, y las exigencias de dignidad humana.

### C.3. Organización y entorno.

La teoría social de Parsons sin dudas provee sistemáticamente de categorías para analizar las interpenetraciones entre las organizaciones y el sistema de sociedad. La idea de institucionalización atraviesa su conceptualización de la estructura. Las normas sociales y no la tecnología definen los mecanismos de adaptación, de actuación y de integración. De ahí que las organizaciones que funcionan en una sociedad concreta tiendan a ser similares en varios aspectos. Dicho de otra forma, los valores e instituciones sociales presionan hacia una homogeneización de las sociedades. Resulta importante retener estas ideas parsonianas que luego el denominado Neo-institucionalismo (Powell & DiMaggio 1999) retomaría en la década del ochenta y que será introducido en el Capítulo de Hipótesis.

### D. El análisis estratégico.

En opinión de Crozier, el problema del poder, de su distribución, de su legitimación y de las estrategias políticas utilizadas por los individuos, debiera constituir un aspecto central y primordial en el análisis organizacional, aunque el examen de las diferentes teorías y enfoques muestre que ha generalmente relegado. De hecho las teorías post-burocráticas eluden sistemáticamente una explicación del funcionamiento o del cambio en término de los problemas de gobierno que de todos modos plantean las organizaciones. En su opinión, el fracaso tanto de las explicaciones racionalistas clásicas que todo lo subsumían en cuestiones técnicas, como de las Relaciones Humanas que se concentraban en los sentimientos, muestra que es inevitable reflexionar en términos de la ciencia política sobre las formas en que las organizaciones obtienen la lealtad y conformidad de los miembros y como éstos actúan para preservar sus intereses particulares.

El análisis estratégico se construye a partir de tres conceptos centrales: racionalidad, poder y zona de incertidumbre. En trabajos posteriores del autor junto con Friedberg, se agregará el concepto de nexo para aprehender las relaciones entre la organización y su entorno. Crozier parte estableciendo que la acción es una elaboración racional que todo actor realiza sobre la base de un

cálculo entre sus metas, sus posibilidades o recursos, la información con que cuenta y las restricciones (normativas y materiales) que la situación social le impone. Toda **racionalidad** es por tanto **estratégica** pero a la vez **contingente** a las condiciones sociales particulares en la que emerge. Llevado al plano de las organizaciones, esto implica un cambio radical de enfoque, ya que en adelante, la conducta de los empleados no puede ser pensada en términos de hábitos, personalidades o disfunciones. Más bien, los fenómenos descritos por las distintas investigaciones responderían a estrategias que los actores despliegan en tanto que miembros de un estrato o grupo funcional. Si cada grupo de funcionarios, por ejemplo los adscriptos y los profesores, desarrollan su propia estrategia dentro de un liceo, de esto se deduce que no existe empíricamente una única racionalidad en la organización escolar; de que no habrá una *única y mejor forma* de resolver los problemas de disciplina o los problemas de aprendizaje. Más aún, Crozier sostiene que los objetivos individuales no son *naturalmente coincidentes con los de la organización*, y que lo más probable resulten en la mayoría de los casos, divergentes o conflictivos.

Con la introducción del concepto de poder, el análisis estratégico reconstruye las coordinaciones entre actores orientados al logro de un objetivo, como relaciones de poder. *"El poder de una persona A sobre una persona B es la capacidad de obtener que B haga algo que no hubiera hecho sin la intervención de A"*. Desde aquí se derivan dos consecuencias. Primero que las relaciones de poder (dominio/subordinación) en una organización se detectarán básicamente en el entrelazamiento de las estrategias desarrolladas por distintos grupos o estratos funcionales en contextos dinámicos de *negociación o resistencia*. Segundo, que el poder depende que un actor A tiene poder sobre otro B, depende de la probabilidad con que A pueda predecir la conducta de B y con información que A tiene sobre B respecto de su propio comportamiento. En un "sistema burocrático de organización", el poder dependerá de cuan reglamentada esté la tarea de cada actor (es decir cuánto sea predecible su conducta) y de las contingencias del entorno en que opera el sistema. En consecuencia, uno de los objetos de negociación sobre el que se pueden dirigir las estrategias es hacia la reglamentación del trabajo, sea a través de cambios de normas o a través de la recíproca concesión de "excepciones". No necesariamente son los "expertos" quienes tienen poder, en ocasiones como en la Agencia Ministerial estudiada por Crozier, pueden tener mayor poder quienes están a cargo del relacionamiento con el "cliente".

Finalmente, el concepto de zona de incertidumbre define para cada actor particular la "fuente" de su poder. Cada actor puede controlar información, recursos, comportamientos de otros actores y hacer de esta capacidad su propia ventaja competitiva en una negociación. Ahora bien, esta zona de incertidumbre debe ser pertinente para esa situación de acción y para ese tiempo de la organización. Por ejemplo, los distintos estratos funcionales dentro de un liceo controlan zonas de incertidumbre diferentes que pueden hacer jugar en sus estrategias de acuerdo a si la organización atraviesa problemas de disciplina, problemas de aprendizaje, problemas de marginalidad social, o problemas en la confección de los horarios de clase.

Bajo estos supuestos *neo-racionalistas*, Crozier construye su teoría en dos niveles. El primer nivel, que denomina "modelo estático" o "funcional" incluye dos conceptos. Por un lado, tipifica un sistema burocrático como una estructura fundada sobre cuatro fuerzas constitutivas: a) la extensión de las reglas impersonales de tarea y carrera; b) la centralización de las decisiones; c) el aislamiento de los estratos jerárquicos con la correlativa presión del grupo sobre el individuo; y d) el desarrollo de relaciones de poder paralelas (no formales) en tareas en las que no se ha podido suprimir totalmente la incertidumbre a través de rutinas o previsiones. Esta estructura funciona y logra un equilibrio a través los "círculos viciosos". De esta forma, el análisis estratégico, *reformula* el concepto clásico de burocracia quitándole toda connotación positiva que pudiera tener *"organización burocrática será la que no llegue a corregirse en función de sus errores"* (Crozier 1969 II:70).

El esquema de "círculos viciosos", permite sostener que el rasgo esencial de la burocracia es que todas las desviaciones derivan de las cuatro fuerzas reseñadas y convergen a su vez presionando por exasperarlas. El equilibrio del sistema, muy lejos de ser producto de la racionalidad científica, se apoya en una serie de círculos viciosos relativamente estables desarrollados por la impersonalidad y la centralización. Por ejemplo, dado que cada grupo o estrato prioriza ("desplaza") sus intereses por encima de los fines de la organización, se generan toda una serie de consecuencias disfuncionales que impiden establecer correcciones operativas, pues el único medio de acción que disponen los directivos desde la cima de la pirámide es el dictado de nuevas reglas y el incremento de la centralización inadaptable.

El segundo eje del análisis estratégico es el análisis del cambio. La primera observación impuesta por el propio concepto de burocracia es que tales sistemas no admiten el cambio sino se han producido disfunciones tan graves que ponen en peligro la estabilidad y permanencia de toda la organización. A pesar de las rigideces emergentes del refuerzo de los "círculos viciosos burocráticos", la burocracia no puede mantener su rigidez más allá de ciertos límites.

#### EL SISTEMA BUROCRÁTICO DE ORGANIZACIÓN

"La combinación de ambas reglamentaciones, la de la función y la de la carrera, dan al funcionario una independencia y una seguridad totales. Nada se deja al arbitrio ni a la iniciativa personales"

"Por existir estas reglas, ocurre que cada miembro de la organización se ve protegido simultáneamente respecto de la presión de sus superiores y la de sus subordinados. Pero es una protección que significa aislamiento"

"El poder de tomar decisiones que interpreten y complementen las reglas, lo mismo que el de modificarlas y el de dictar otras, ha de tender a alejarse de las células de ejecución, o dicho de otro modo, del nivel jerárquico donde se las aplique. Si la presión a favor de la impersonalidad es fuerte, la tendencia a la centralización será irresistible"

"El desplazamiento de fines no tiene sentido sino porque constituye para el grupo de pares un medio indispensable de protección contra los otros grupos y contra la organización.[...] Para el resultado de sus negociaciones con el resto, cada estrato debe pretender que su función particular constituye un fin en sí mismo."

"Por mucho empeño que se ponga, no es posible eliminar todas las fuentes de incertidumbre, simplemente multiplicando las reglamentaciones y acrecentando la centralización. En torno a las zonas de incertidumbre subsistentes se desarrollan relaciones de poder paralelas, y con ellas fenómenos de dependencia y conflictos".

Michel Crozier (1969 II: 71-78)

### CAPÍTULO III

#### Hipótesis de trabajo

Este capítulo tiene por objetivo explicitar las hipótesis que guiaron tres sucesivas investigaciones sobre organización escolar, y en particular la última y más amplia de todas que tuviera por objeto describir las características organizacionales de gerencia, iniciativas de cambio, clima y resultados educativos de los liceos públicos del Uruguay que impartían el Ciclo Básico de Educación Media en 1998.

¿Cuáles son las categorías más relevantes para analizar la escuela o el liceo como organización en el Uruguay?. Una revisión de la teoría de las organizaciones como la realizada anteriormente proporciona al menos cuatro líneas teóricas: el estudio de la estrategia de los actores; los elementos de institucionalidad en el sentido de Parsons; las Relaciones Humanas y la burocracia. ¿Cuáles son los problemas centrales percibidos en las escuelas y liceos uruguayos hacia mediados de los noventa?. Básicamente la desigualdad en la distribución de los conocimientos escolares básicos, la rotación del personal docente, el aislamiento del trabajo pedagógico docente y la presión administrativa sobre los directores de parte del sistema. Los cuatro problemas hacen pensar en escuelas sometidas a incertidumbres externas fuertes y a amenazas a la vocación transformadora de los docentes que condicionarían fuertemente la estructura y funcionamiento de la organización escolar.

Ahora bien, ¿qué tan condicionados están los liceos por su entorno social?, ¿existen diferencias significativas dentro del sector público a pesar de los fuertes controles homogenizadores? ¿qué características organizacionales tienen incidencia sobre la eficacia?. Las hipótesis a exponer servirán de puente entre la revisión teórica y la investigación, principalmente dando cuenta de por qué el análisis fue dejando de lado progresivamente la Teoría de la Burocracia como marco referencial y se fue afiliando a la Teoría de Sistemas.