

## LA ESTRUCTURA Y ESTRATEGIA DE LOS CENTROS: SUS ASPECTOS CULTURALES

**Pedro Municio**

**Universidad Complutense de Madrid**

Como consultor me preocupa desde hace años la evaluación institucional global, sin que me haya sido posible encontrar, hasta hace poco, una solución aceptable a los problemas y a las contradicciones de los que trabajan en este campo. Los aportes situacionales al liderazgo, como los de Hersey y Blanchard (1969) y Reddin (1970) o el enfoque de diagnóstico de la organización de Harrison (1987), Perrow (1970), Hall (1972) o Weisbord (1978) me ayudaron a comprender la imposibilidad de un modelo único. Sólo en 1982 con la aparición de la obra de Peter y Waterman, *En busca de la excelencia*, comenzó para mí un proceso de diferenciación estructurada de las organizaciones y una comprensión más profunda de las relaciones causales internas que permitirían una evaluación diferenciada.

Al estudiar la evaluación de las organizaciones en general, más allá de las limitaciones de los centros escolares, podemos descubrir la utilización de varios enfoques independientes. El primero se basa en el valor económico que tendría en el mercado el conjunto de bienes que pertenecen a la organización y el de los beneficios que sus servicios y productos proporcionarán en un tiempo razonable. El segundo enfoque implica la descomposición del conjunto en sus partes. Se valora unidad por unidad, instalación por instalación, programa por programa. El conjunto es difícil de describir porque no todo el centro es homogéneo ni la suma de sus partes constituye el conjunto. Un tercer enfoque utiliza como medida de la evaluación la capacidad global de la organización de generar bienes y servicios. Es una medida del potencial actual que permite establecer valoraciones a corto y medio plazo y que se basa, esencialmente, en el dominio de conocimientos, tecnología y relaciones con el entorno al que sirve.

Profundizando en este tercer enfoque se descubre que el conocimiento de la institución no es posible a través de un sencillo esquema unidimensional positivo-negativo sino por una combinación de dimensiones múltiples. El concepto de cultura y su utilización por la organización proporciona el marco adecuado para diseñar una cuarta perspectiva de evaluación y mostrar que las estructuras de un centro sólo pueden entenderse y valorarse en relación con el estilo cultural que las ha generado.

La cultura constituye en este enfoque el sistema operativo de la organización, y a partir de él, tienen sentido, se explican y funcionan, su estructura, su tecnología, sus miembros y sus relaciones con la sociedad. Pero el paso de la cultura a sus manifestaciones no es directo, pues entre ambos, como interconexión, se necesita un componente institucional, la estrategia, que actúa de programa complementario. No es posible entender las estructuras de una organización sin analizar paralelamente sus estrategias. Cultura, estrategia y estructura son tres piezas encadenadas y, por ello, este documento las ofrece esquemática, pero fuertemente enlazadas.

## LOS ESTILOS BASICOS DE CULTURA

La cultura es ubicua. Cubre todas las áreas de la vida organizativa. Cualquiera que sea la unidad o el programa analizado aparecerán respuestas y objetivos a las tareas establecidas. Aparecerán artefactos especiales, anomalías en los procesos y situaciones difíciles de comprender. A través de las entrevistas con los miembros se descubrirán los valores reales frente a los oficiales, los internos frente a los externos, los supuestos frente a los hechos.

Al ordenar esta información se descubre en todas las actividades la doble tendencia que justifica el acto de la preocupación por los resultados o por las personas. Pero profundizando en la dinámica cultural, más allá de lo organizativo, se descubren dos orientaciones que reflejan y explican la dinámica cultural: una es la aceptación de valores, creencias y principios comunes para toda la organización; y la otra la intervención activa y voluntaria de los miembros para alcanzarlos. La combinación de estas dos orientaciones da lugar a cuatro estilos de cultura que hemos denominado integradora, optimizadora, satisfaciente y política. Los cuatro estilos son, sin duda, la combinación extrema de las variables, es decir, son estilos puros. En la realidad, sin embargo, las combinaciones de estilos son habituales, aunque en cada organización predomine uno de ellos. La dinámica organizativa de cambio muestra que en la mayoría de los casos se da una permanente situación de transición.

### **Las culturas integradoras**

Una cultura integradora se identifica porque existe una alta aceptación de los valores básicos institucionales y los miembros intervienen activamente en su logro. Todos, o la mayoría de los miembros, se adhieren voluntariamente al conjunto de valores que consideran prioritarios y luchan por ellos con una entrega que supone el éxito personal cuando los valores institucionales se alcanzan. Las cooperativas de trabajo, muchas empresas japonesas o las sectas religiosas suelen ser representativas de este tipo de cultura. Cuando James Jones persuadió a los miembros de su secta "El templo de Dios", en la Guayana, para cometer un suicidio colectivo estaba mostrando un ejemplo extremo de la influencia de este tipo de cultura. Desde un enfoque positivo

el desarrollo de grandes organizaciones empresariales como IBM o SONY se explica por la extraordinaria cultura integradora que han creado (Deal y Kennedy, 1982).

Cualesquiera que sean los valores utilizados como prioritarios, la creencia central en valores comunes da lugar a la integración de los intereses individuales, grupales o institucionales en un todo unificado a través del compromiso de los miembros. Esta integración, que se operativiza esencialmente los fines, conduce inevitablemente a una coordinación real en las decisiones a través de sistemas variados pero, en la mayoría de los casos, trabajando en equipo y relacionando estrechamente las actividades. Esto proporciona automáticamente una gran flexibilidad en las tareas, difumina los límites entre las responsabilidades de los miembros y diluye situaciones potenciales de conflicto.

La alta aceptación de valores comunes junto al elevado nivel de intervención individual da lugar a una alta preocupación por las personas, lo que proporciona un clima organizativo sano y positivo en el que todos pueden actuar con satisfacción. Paralelamente potencia la competencia individual, de manera que se logra alta motivación y alto desarrollo personal lo que incide en el nivel de calidad de la organización, lo que se está denominando calidad total. La creencia en el poder de la gente como modeladora de la organización lleva a considerar que el conjunto de intervenciones de las personas es el que determina la calidad. Por ello, la organización actúa directamente sobre sus miembros.

La relación de la organización (OK-OK) con sus miembros tiende a ser, en general, muy positiva. Con aquellos que mantienen una posición existencial OK-OK la integración es absolutamente constructiva lo que proporciona un crecimiento mutuo. Con miembros en posición OK-N.OK el acuerdo de colaboración es posible, e incluso se puede lograr una coexistencia pacífica. Sin embargo, con los miembros N.OK existe una inevitable incompatibilidad cargada de rechazos emocionales, transacciones ocultas y descalificaciones. El intercambio adecuado entre las demandas externas y la realidad interna le hace ser, por necesidad, una organización innovadora. Percibe de forma natural las discrepancias entre lo que es y lo que debe ser, identifica objetivos y problemas nuevos e introduce las mejoras que suponen su solución. La acción es sistemática y natural porque los miembros y las unidades organizadas participan directamente en la mejora de la calidad y controlan los riesgos del cambio.

Por propia exigencia la alta calidad es consustancial con su naturaleza aunque de una a otra organización existan diferencias. El principal punto de referencia es el grupo social al que ofrecen sus servicios y en función de él definen y sobrepasan sus límites. No puede olvidarse que estas organizaciones tienen siempre muy bien definido el grupo social para el que trabajan y, por tanto, pueden también identificar con bastante exactitud sus necesidades y su demanda de calidad.

### **Las culturas optimizadoras**

Las culturas optimizadoras son las más tradicionales y habituales en las organizaciones actuales. Han existido desde el nacimiento del hombre organizado y representan el marco de construcción del mundo contemporáneo. La Iglesia Católica, el ejército de Alejandro, la Compañía de las Indias Occidentales, la Fundación Fulbright o la mayoría de los colegios y universidades privadas del mundo se construyeron, funcionaron o funcionan dentro de este tipo de culturas.

Una cultura optimizadora se define por la existencia de valores institucionales aceptados por todos o la mayoría de los miembros y una limitada intervención voluntaria de los miembros para lograrlos. En esta cultura la aceptación de los valores institucionales puede alcanzar el mismo nivel que en la cultura integradora pero se producen diferencias cualitativas como consecuencia de la falta de interiorización de las creencias, en muchos casos aceptadas por las presiones internas, externas, de carácter social, laboral o económico.

La intervención en el logro de los valores y fines institucionales sólo es voluntaria y activa para la parte nuclear del equipo dirigente, creador, defensor e impulsor de esos valores. Para la mayoría de los miembros la intervención es obligada por contrato legal, pasiva y regulada a través de múltiples mecanismos que proporcionan al individuo seguridad personal y un camino relativamente fiable para realizar la tarea y alcanzar los objetivos personales.

En los centros educativos o empresas con cultura optimizadora puede existir un alto nivel de coordinación que permita un trabajo en equipo estructurado y productivo. La clave del éxito de este modelo reside en la preparación de los directivos para asignar papeles y manejar a las personas individualmente y como grupo. Los miembros cumplen con sus tareas y se interrelacionan adecuadamente como efecto de unas funciones bien delimitadas, la ayuda y apoyo de los directivos, una selección para el puesto y un control discreto y adecuado de la situación. La integración es aparente pues cada miembro acepta sólo los valores institucionales y se siente centrado en la tarea común dentro de lo que estipula su contrato implícito.

La relación de la organización (OK-N.OK) con sus miembros depende de la posición existencial de éstos. Con miembros OK-N.OK se produce una incompatibilidad teórica permanente por conflicto de dominancia pero en la realidad se produce compatibilidad temporal como resultado de los intereses mutuos ya que este tipo de personas suele ocupar los puestos directivos con facilidad. Con los miembros N.OK-OK existe una complementariedad por refuerzo mutuo, simbiosis y juegos psicológicos.

Su alta autoimagen exige destacarse ante los demás y esto la lleva inevitablemente a mantener la comunicación con el exterior para estudiar cualquier innovación o mejora existente y actuar rápidamente para contrarrestarla. El diagnóstico de su propia situación, de sus fallos, de las experiencias ajenas y de las estrategias con éxito son un reflejo de su filosofía básica de adelantarse a los acontecimientos y evitar

riesgos futuros. Esta innovación condicionada se centra esencialmente en los miembros directivos que son los más activos y los motores institucionales, y su éxito reside en la capacidad de captar correctamente la realidad ya que la baja interacción genera dificultades de comprensión del entorno, como se observa en el constante cierre de empresas familiares, en otro tiempo representantes de una perfecta conexión social pero que pasados los años son incapaces de entender y adaptarse a las nuevas necesidades.

La alta aceptación de valores en esta cultura permite al equipo directivo establecer unos objetivos precisos y claros. Su dominio técnico les permite una mayor exactitud en la definición y una mejor aproximación a la optimización y a los medios para obtenerla. Puesto que la creencia dominante es que las personas son poco activas y con poca motivación hacia el logro, la organización estructura y divide los objetivos para que cada unidad o departamento concentre su esfuerzo.

La delimitación de la calidad en esta cultura está condicionada por la cantidad, principal descriptor de sus metas. La calidad forma parte de sus valores, pero sólo en la medida en que puede definirse e incluirse en un plan de trabajo. Es la propia organización la que establece hasta dónde desea y puede llegar en calidad porque a la gente no se le puede pedir lo que en su vida personal no tiene valor. La gente tiende a despreocuparse de lo que no sale bien y a delegar hacia arriba toda responsabilidad sobre la calidad, por tanto, a lo más que puede aspirar la organización es a controlar los resultados.

### **La cultura satisfaciente**

Una cultura satisfaciente se identifica por la carencia de valores institucionales comunes aceptados por los miembros y una baja intervención en la dinámica de la organización. En este tipo de cultura los miembros luchan por sus propios intereses y cualquier acción se plantea desde sus propios valores individuales y la nula responsabilidad en la organización como conjunto.

La coordinación de los miembros en la vida institucional es casi innecesaria dado que las exigencias generales son muy pequeñas. No existen valores u objetivos comunes, ni trabajo colectivo obligado. Por el contrario, la vida organizativa está constituida por actividades individuales y cada puesto de trabajo tiene definidos sus límites, dependencia y relaciones, y existen normas explícitas para no sobrepasar esas definiciones. Este mecanismo se apoya en la sincronización de sus partes, además, en utilizar plazos largos, la no exigencia de responsabilidades y en la falta de controles. La consecuencia automática es una actuación individualista sin percepción institucional.

La falta de valores comunes provoca unas relaciones interpersonales desintegradas e impersonales. Un ejemplo típico es cuando cada profesor actúa en su clase y maneja la situación educativa según su exclusivo deseo. El colegio o la facultad no va más allá de ser una agregación de salas de clase situadas en el mismo edificio. Las relaciones aparecen sólo en actos superficiales y administrativos con un proceso de

comunicación mínimo. La comunicación queda reducida a contextos superficiales sin contenido humano a base de rituales, "pasatiempos y actividades. El mecanismo establecido prefiere el documento escrito (minutas, informes, registros) a la comunicación verbal.

El clima institucional, dentro de la pasividad general y la falta de comunicación, aparece cargado de frustración y desánimo. Las condiciones existentes no proporcionan alicientes positivos pues la organización no reconoce la competencia profesional, la especial dedicación ni las necesidades humanas. No existe ningún tipo de motivación, al mismo tiempo, los miembros tampoco se sienten con deseos y fuerzas para cambiar la realidad. Es el único tipo de cultura que acepta permanecer en su posición existencial N. OK.

La relación de la organización (N.OK-N.OK) con sus miembros es difícil. Con los miembros N.OK no hay ninguna posibilidad de acuerdo por aislamiento de ellos mismos lo que provoca una incompatibilidad de relación. La razón de su permanencia se basa en la necesidad que los miembros tienen de supervivencia. Con los miembros OK el acuerdo es posible en la medida en que estos resuelven a la organización algunos de sus problemas y, a su vez, obtienen beneficios especiales ajenos a las normas habituales. Si este acuerdo tácito se hace público, el valor del igualitarismo, dominante en los miembros N.OK, impedirá esta relación y los miembros OK preferirán romper su relación.

El aprendizaje en la cultura satisfaciente es mínimo. La organización ofrece cursos generales y formación profesional sin relación al puesto de trabajo ni a las necesidades de las personas o de la misma organización. Puesto que esta cultura considera peligrosa la iniciativa y la creatividad, que romperían las meticulosas reglas de su funcionamiento, la formación que se ofrece está cargada de un elevado componente normativo. La asistencia es voluntaria fuera de horario y, como compensación, la organización concede certificados de asistencia, nunca de aprovechamiento, que los participantes agrupan y los ofrecen como bonos para los ascensos administrativos. No existe, en consecuencia, aprendizaje institucional más allá de los mecanismos procedimentales.

Por último, la calidad no es una de sus preocupaciones. Al contrario, la calidad siempre está condicionada por el menor coste y el mayor número de actividades, que son los determinantes de sus decisiones. Los intentos de calidad aparecen a veces reflejados en los requisitos o en los pasos de un procedimiento establecido pero la preocupación está centrada esencialmente en los límites de tolerancia hacia lo mal hecho, hacia los niveles más bajos de realización, es decir, en el extremo opuesto a la calidad. Nunca existe una aspiración hacia lo mejor sino una limitación de lo aceptable. La pasividad de sus miembros y de la organización hacen el resto.

### **Las culturas políticas**

La cultura política se identifica porque no existen valores básicos institucionales aceptados por la mayoría de los miembros mientras que es alta su dinámica de intervención en la organización, en función de valores individuales o grupales. La intervención implica que todos participen en las decisiones y después, si no son las que responden a sus intereses, las pueden boicotear de forma activa o por dejación de su responsabilidad. La cultura política reproduce el modelo y los valores políticos de la sociedad y, por tanto, su extensión está en dependencia directa del grado de desarrollo de la población (niveles primarios de valores) y de la base social o empresarial de financiación.

La conexión de los miembros con la institución es muy débil ya que se produce un doble fenómeno de ruptura. De una parte la institución carece de valores propios y ha aceptado a los miembros sin un proceso de selección profesional o un contrato que suponga precisiones respecto a su comisión (aunque exista un marco general laboral). De otra, los miembros trasladan a la organización el modelo político de democracia con lo que modifican los procesos laborales y organizativos e inevitablemente, actúan sobre los fines de la organización.

Este marco de transformación exige en las culturas políticas una dosis elevada de coordinación puesto que las alianzas, pactos y apoyos mutuos forman parte de la clave del poder. Se provoca un alto nivel de relaciones interpersonales pero limitadas a los grupos y subgrupos que comparten valores comunes. Con el resto de la organización las relaciones son inexistentes o muy superficiales. Esta situación provoca un proceso permanente de comunicación distorsionado en el que los códigos y el lenguaje tienen una simbología especial y el tratamiento general se realiza de forma defensiva, presuponiendo que aquellos que no forman parte del grupo son enemigos potenciales.

En realidad, la comunicación global es inexistente aunque se produce una enorme cantidad de reuniones generales y parciales que acaban tal como empiezan. Los elementos de motivación están absolutamente basados en las relaciones personales, la amistad y el reconocimiento pero no tienen ninguna base objetiva ni llegan más allá del momento en que se producen. La multiplicidad de valores, objetivos y creencias que se aceptan en una cultura política provocan de manera permanente una situación cargada de conflictos y confrontaciones múltiples entre los miembros y los grupos. La falta de unas reglas de juego y unos criterios de trabajo institucional hace que la situación se perpetúe de forma crónica y actúe de forma destructiva para la organización y para los miembros. Desafortunadamente el entorno en el que actúan estas organizaciones y el bajo nivel de madurez de sus miembros reproduce un proceso en espiral que genera efectos humanos negativos en cadena (abandono, apatía, ansiedad, agresividad y otros procesos destructivos). Los directivos y quienes manejan este tipo de situaciones tratan de minimizar sus efectos y considerarlos naturales.

Las culturas políticas son, frente a su aparente apertura y flexibilidad resistentes al cambio. Si las culturas satisficentes ven problemas y dificultades por todas partes, las políticas creen que no existen problemas para ellas y, por tanto, no sienten la necesidad de resolverlos, de hacer cambios. De opiniones o prejuicios se establecen demostraciones inamovibles (por ejemplo, siempre se ha hecho así, o la escuela no es una empresa). En un proceso de consultoría de cambio no sirve de ayuda la experiencia interna de una organización política pues sus informaciones están totalmente contaminadas y, si se aceptasen se reforzaría su inmovilismo.

Las culturas políticas atienden aparentemente a las necesidades del cliente (la sociedad total) pero la realidad es que esto no pasa de ser declaraciones verbales. Quiere dar una imagen positiva pero se percibe desde el exterior como ambigua porque nunca ofrece soluciones reales a los problemas.

## ALTERNATIVAS ESTRATEGICAS DE LA CULTURA

Vistas las organizaciones desde la perspectiva cultural, su funcionamiento está inevitablemente condicionado por su estilo. Las estrategias de actuación quedan enmarcadas dentro de las mismas dimensiones y en su observación y análisis se encuentran las claves para futuras intervenciones.

El análisis de las estrategias obliga a acudir, en primer lugar, a establecer combinaciones de dimensiones que se adapten al sector en que actúa la organización (educación, servicios sociales, salud, seguridad, etc.) pero esto sólo supone una ayuda parcial y específica. Si se estudian, por ejemplo, las estrategias descritas por Kolderie (1982), Miles y Snow (1978), Hay (1990), Wechsler y Backoff (1987), Rubin (1988), Nutt (1984), Barry (1986), Porter (1980), Bryson (1991) y Bryson y Einsweiles (1988) para el sector público y no lucrativo se podrán descubrir dimensiones típicas de cada variante de actuación. Las estrategias que aquí describimos utilizando ideas de Ackoff (1970, 1978), Bolton y Deal (1985) y Simon (1956) van más allá de los límites de una situación concreta temporal o institucional. Responden a un tratamiento situado en el marco de los tipos de cultura y, por tanto, que facilita un análisis de la coherencia y que identifica su potencialidad en función de su propia naturaleza. Sólo después tiene sentido la evaluación de estrategias concretas de actuación en función del servicio y de la competencia exterior.

### **Las estrategias integradoras**

Las culturas integradoras basan su potencialidad en la integración de las personas en una dinámica impregnada por valores comunes y dirigida a unos objetivos definidos. La consecuencia más inmediata de este punto de partida es la creencia de que las personas son esenciales en este proceso para alcanzar el futuro. Por ello, este modelo de estrategia pone un énfasis mayor en prever las reacciones del proceso de ejecución



que en el diseño de tareas. El éxito de la estrategia está en las personas, no en el plan diseñado.

La mayor parte de la planificación existente está pensada para organizaciones que no confían en las personas, que tienen miedo a la burocracia, la apatía y la falta de controles eficaces. Por ello, la mayoría de los proyectos detallan todo lo que debe hacerse tratando de poner énfasis en aquellos aspectos esenciales en los que se pueden producir dificultades. Para los planificadores la mayoría de los fallos, los retrasos y los derroches son debidos a la actuación incompetente y despreocupada de las personas. Los miembros de las organizaciones que generan casi todos los problemas y deficiencias que la planificación trata de arreglar y elevan los costes por encima de todo supuesto racional. Las estrategias integradoras creen que, sólo con evitar que se introduzcan obstáculos en el proceso, una gran parte del camino está recorrido. El comportamiento de los miembros ante el futuro, ante los problemas y ante los objetivos, es el primer factor para construir la estrategia.

A diferencia de las otras estrategias, las integradoras actúan esencialmente sobre las conductas de las personas para que se logren más fácilmente los objetivos, cambiando de una forma "natural" el sistema existente. El planificador tradicional no integrador acepta que el sistema debe mantenerse y su esfuerzo se centra en mejorar su actuación o prevenir sus fallos. El integrador tiene claras las metas (aprendizaje, beneficios, etc.) y actúa sobre las personas, incentiva las conductas más positivas, facilita las relaciones y elimina los obstáculos en los procesos de manera que las personas puedan alcanzar sus objetivos. El planificador integrador logra, de esta forma, integrar los intereses de las personas (mayores ingresos, más libertad de acción, más flexibilidad, mayor reconocimiento, mejor comunicación, etc.) con los intereses de la organización (mejora de sus objetivos reales, es decir, los beneficios o aprendizaje frente a falsos objetivos como mayores ventas o mayor número de alumnos). El programador integrador es agente proactivo.

El segundo énfasis lo constituye la interacción con el entorno que condiciona los movimientos de la organización y determina el futuro del conjunto social. Hay datos del entorno que son prácticamente invariables o predecibles, como la proporción de alumnos por sexo que existirán en el año 2.000 ó el aumento constante de medidores y controladores de contaminación y de personal de seguridad. La mayoría de las "novedades" en el campo educativo pueden preverse con años de anticipación y establecer, en todo caso, acciones contingentes, es decir, condicionadas a qué determinados cambios sucedan de una u otra forma, en uno u otro momento.

Pero existen aspectos del futuro que no se pueden prever, al menos con tiempo suficiente. Las culturas integradoras creen, sin embargo, que es posible prepararse para estas situaciones de una forma indirecta a base de diseños de organización que incrementen la capacidad de detectar las desviaciones, internas y externas, en relación con el camino estudiado y aceptado, y provocar de forma automática una reacción eficaz. Las estrategias integradoras se caracterizan

esencialmente por dotar a la organización de una forma de reaccionar y de ser flexible ante los acontecimientos.

Las estrategias integradoras se conciben como respuesta a las acciones que reducen real o potencialmente la eficacia de un sistema. El sistema puede ser una institución (colegio), una organización (empresa) o una persona y las acciones pueden ser internas (cambio del equipo directivo) o externas (una reforma educativa). Aunque hay adaptaciones pasivas consistentes en ir cambiando la conducta para mejorar el rendimiento en el nuevo entorno, algo automático para cualquier persona, las estrategias integradoras se identifican por una posición activa cambiando el entorno cercano para que su conducta sea más eficaz (Emery, 1967). Sin duda las estrategias integradoras exigen un diseño y mantenimiento flexible pero, sobre todo, contar con materiales y personas que puedan encajar en esta idea de flexibilidad. Los conceptos han sido ampliamente desarrollados en la práctica y todos conocen autopistas con carriles reversibles que se adaptan a las demandas variantes de tráfico, o colegios con aulas abiertas diseñadas para utilizar grupos flexibles con enseñanza en equipo, o los centros de recursos colegiales o locales.

### **Las estrategias optimizadoras**

Las culturas optimizadoras caracterizan su existencia por su orientación decidida hacia el futuro. Tienen vocación de permanencia en el sistema, pero no meramente de sobrevivir, que es una forma de morir, sino de crecer, desarrollarse, estar en primera línea ante los demás. Su creencia de que el mundo está en permanente cambio les hace ver la dinámica social llena de oportunidades y peligros. Están dispuestas siempre al cambio y a la innovación porque cambiar es vivir y desarrollarse, pero ello supone hacer las cosas no sólo lo suficientemente bien, sino hacerlas lo mejor posible.

Las estrategias optimizadoras se forjan una imagen del futuro, no necesariamente real y, por tanto, la necesidad de diseñar caminos para alcanzarle. Su conocimiento de la realidad les hace crear alternativas distintas para llegar a ese futuro y les obliga a decidir cuál de esos caminos es el mejor. A diferencia de las estrategias integradoras el programador optimizador no confía en las personas que ejecutan el programa para que tomen las decisiones más adecuadas porque, como las define la teoría X de McGregor (1957), son personas perezosas, trabajan por dinero, sólo se preocupan por sus intereses, se resisten al cambio y siempre necesitan ser guiadas y empujadas a hacer las cosas.

El programador optimizador formula las metas institucionales de la forma más precisa posible describiéndolas en forma cuantitativa y especificándolas para todos los tipos de resultados posibles. Salvo en casos especiales, y siempre considerados como secundarios, los datos cualitativos no son tenidos como válidos. Al buscar la mejor estrategia y la mayor eficiencia, el éxito depende de la exactitud con que el modelo utilizado refleja la realidad. A partir de la conceptualización teórica y abstracta el

programador optimizador necesita experimentar las distintas alternativas para realizar sus diseños con seguridad.

La optimización se busca a base de mejorar los niveles de eficiencia y rendimiento sobre la propuesta indistinta de minimizar los inputs utilizados (no los medios, como con frecuencia se afirma) para unos resultados dados o bien maximizar los resultados (productos o beneficios, según se analice la situación) para unos inputs establecidos. La estrategia optimizadora en aspectos de producción de bienes y servicios ha dado inmejorables resultados (tamaño de instalaciones, stocks de productos, mantenimiento de equipos) pero cuando intervienen muchos componentes personales es necesario combinar este tipo de estrategias con otras de refuerzo de recursos humanos o se necesitan cambios profundos en el sistema (el tamaño de los colegios, por ejemplo, es un factor clave en el aprendizaje y la socialización de los jóvenes y, sin embargo, las decisiones que condicionan esta dimensión son exclusivamente administrativas, ajenos a toda preocupación de optimización de los resultados).

Los sistemas de control tienen un papel importante en la estrategia optimizadora. El programador identifica los puntos clave de la estrategia y sobre ellos establece un mecanismo de seguimiento que permite identificar errores de comisión que pueden dañar gravemente la consecución de los objetivos. La optimización encuentra en el sistema de control, sin embargo, graves dificultades cuando tiene que hacer frente a entornos turbulentos con programaciones a medio y largo plazo, o personal que no está bien preparado o que no acata con facilidad las instrucciones. En estas situaciones aparecen oportunidades, suceden hechos o surgen problemas inesperados y, por tanto, cuya solución no está prevista en la programación. Si el mecanismo general funciona para atenerse al pie de la letra al documento escrito pueden producirse desastres graves para las metas o, al menos, errores de omisión y disminución de la eficiencia. Puesto que no todo lo que sucede puede preverse, las estrategias optimizadoras tratan de establecer unos límites a partir de los cuales empiezan a funcionar los criterios de los ejecutantes del programa, que tengan preparación específica para cada área de acción. El éxito de estas estrategias no reside en ser omnicomprendivas, sino en actuar en determinadas partes institucionales y dejar otras para ser tratadas coherentemente con técnicas específicas de tipo socio-técnico.

Estas estrategias no pretenden cambiar el sistema sino cambiar la organización "en" el sistema. La cultura optimizadora cree que las fuerzas en acción son más poderosas que una sola organización y el enfrentamiento es siempre destructivo. Para el optimizador es preferible dominar la tecnología, la lógica, la ciencia, el sentido común y hacerse lo suficientemente fuerte como para asegurar el presente y el futuro. Sólo desde una posición de dominio es posible plantearse el cambio del futuro.

### **Las estrategias satisficentes**

La cultura satisficente tiene una justificaci3n hist3rica porque fue dise~ada para prolongar y mantener la administraci3n primero de los se~ores feudales y, despu3s, de los estados modernos. Los valores, los fines, las pol3ticas, los medios y los resultados est3n, por poner ejemplos hist3ricos, establecidos con el sello de lo intemporal, de lo permanente. Las reglas de juego est3n h3bilmente tramadas de manera que nadie pueda actuar m3s all3 de unos l3mites y siempre con el conocimiento y control de otros. Los creadores de estrategias tienen un margen peque~o de actuaci3n en la cultura satisficente porque es dif3cil encontrar soluciones alternativas. Las limitaciones que establecen las leyes, el derecho administrativo o los miles de procedimientos escrupulosamente definidos no suelen permitir ni a los esp3ritus creativos, ni a los m3s concienzudos analistas encontrar resquicios para plantear estrategias variadas. Las organizaciones con culturas satisficentes establecen por propia definici3n que s3lo hay un camino bueno para pasar de un punto a otro, y ese camino est3 perfectamente descrito en las normas existentes. Los miembros de este tipo de instituciones y organismos tienen que ajustarse inevitablemente al modelo, incluso en los niveles profesionales no administrativos, de forma que llegan a aceptar como cient3fico, por ejemplo, la existencia de un m3todo mejor de ense~ar o la primac3a de una corriente psicol3gica defendida por el partido pol3tico en el poder.

Herbert A. Simon acu~o el t3rmino de satisficente para definir los esfuerzos de este tipo de organizaciones por alcanzar un cierto nivel de satisficci3n, pero no para superarlo. Satisficente implica una estrategia que trata de conseguir lo que es bueno, lo que est3 mandado, pero no lo mejor. Hay que situarse en la administraci3n p3blica para entender este tipo de estrategia que se elabora por los que tienen que ejecutarla y, por tanto, por los mismos que tendr3n que justificar sus resultados ante el poder p3blico e indirectamente ante la sociedad. Las metas son pocas y realistas con un predominio completo de la prudencia, tan generales como sea posible para evitar que alguien se sienta contrariado y suficientemente comprensibles para todos. En cualquier caso, nunca se incluye ning3n objetivo que suponga mejora de eficiencia, que habr3a que modificar a~o tras a~o y, en la mayor3a de los casos, lo verdaderamente destacado es la actividad.

Los programadores satisficentes se mueven en una situaci3n en la que se encuentran satisfechos. Por ello prefieren no cambiar, conservar la estructura del sistema, mantener la supervivencia, la estabilidad, el desarrollo y crecimiento actual. Creen que los cambios son ilusiones o son s3lo modificaciones de nombres y elementos superficiales (llamar Primaria a la Educaci3n B3sica o viceversa) y que quienes han sobrevivido a unos cambios, tambi3n sobrevivir3n a los nuevos (los 3nicos que cambian son los altos funcionarios y los pol3ticos). Los programadores satisficentes creen que nada puede ser mejorado, ni cambiado. El sistema est3 dise~ado para la perpetuaci3n y, en consecuencia s3lo tienen que cambiar unas pr3cticas por otras, proponer un aumento sistem3tico de los recursos, que siempre ser3 positivo para el alto funcionario

y el político (redunda en su propio beneficio), y evitar que los cambios organizativos provoquen el rechazo automático de sus colegas.

Esta forma de entender la acción, que Max Weber definió como burocrática, se preocupa casi exclusivamente por el dinero. Cree que los demás inputs y medios están condicionados al poder del dinero que conseguirá obtenerlos. La realidad es muy distinta, sin embargo, y la mayoría de los planes elaborados bajo este modelo fallan estrepitosamente en los aspectos de personal preparado para solucionar los problemas, y en la consecución a tiempo de las metas. Los proyectos casi siempre se terminan tarde y carecen de calidad.

En toda estrategia satisfaciente hay, por último, dos principios que son básicos, orientadores de su elaboración: primero, nunca hay que sentar precedentes, es decir, hay que trabajar con las mismas ideas, procedimientos y soluciones ya existentes y comprobadas; segundo, los fines deben estar subordinados a los medios, es decir, ser realista y contar primero con el presupuesto existente antes de crear ilusiones con metas inalcanzables.

### **Las estrategias políticas**

La cultura política incluye, con frecuencia, elementos de la cultura satisfaciente en sus esquemas de actuación, pero su característica dominante invierte el sentido permanente, tranquilo y conservador de ésta porque sus miembros intervienen, como protagonistas, en la dinámica general. Para entender las estrategias políticas hay que situarse en un contexto de lucha por el poder, por conseguir lo que no se tiene o por mantener lo que puede verse amenazado de desaparición. Las estrategias políticas se producen, en alguna medida, en todas las organizaciones y se combinan con todas las estrategias, pero su desarrollo global y nítido se da en organizaciones en las que el riesgo personal está minimizado y la supervivencia asegurada, en la misma o en otra entidad, con la garantía de los mecanismos administrativos que los propios miembros han perfeccionado en su beneficio a lo largo de los años.

La idea básica de las estrategias políticas es que la organización está compuesta de individuos y grupos que tienen sus propios intereses, valores, preferencias, creencias, información, capacidades, percepciones de la realidad... Al mismo tiempo los recursos disponibles son limitados (generalmente se parte de un inventario previo y de una asignación presupuestaria anual) y percibidos como escasos (siempre hay necesidades que no se pueden cubrir). La consecuencia de ambos factores es la lucha permanente por el poder de decidir sobre la utilización de esos recursos y, por tanto, el inevitable y permanente conflicto. Esto provoca una inestabilidad en todos los niveles de la escala jerárquica y se consolida porque los miembros que pierden el poder permanecen activos en la organización a la espera de un cambio beneficioso, manteniendo el sistema bajo un constante mecanismo de boicot.

Las estrategias políticas consideran, en segundo lugar, la sociedad y los fines institucionales ya que dan prioridad a los intereses de los grupos o de sus miembros activos. Lo que se valora no es lo que los miembros deben lograr, sino el juego de cada miembro en el papel que el grupo le ha asignado. Desde una perspectiva política, por ejemplo, no se trata de seleccionar, para hacer una reforma del currículo, a los mejores profesores que han escrito e investigado sobre su materia, sino a aquéllos que estén dispuestos a jugar el papel, dentro de las reglas marcadas, para un nuevo reparto de poder, con lealtad a unos principios previos. Evidentemente disfrutarán, mientras dure el ciclo de poder de las ventajas de su inclusión. El programa en que se insertará esa actuación quizás no lleve a ningún destino porque lo importante no es el cambio propuesto, oficial y externamente, sino el proceso (y sus efectos no públicos) en que entrarán esas personas y grupos mientras mantengan el control de la situación. La estrategia diseñada podrá incorporar también elementos clave para programar el fracaso como la falta de financiación (que nunca se calculará y no se ajustará a las necesidades), la falta de tiempo (antes de ser ejecutada habrá cambiado la línea política o las personas) o la falta de preparación del personal (el funcionario nunca estará preparado para algo nuevo), de manera que el ciclo pueda comenzar de nuevo. Las estrategias políticas se preparan siempre para poder "venderse", no para lograrse, y por ello deben ser bien acogidas, sencillas de entender y tener un coste aparentemente bajo.

A pesar de darse en un clima de conflicto latente las estrategias políticas evitan, en la medida de lo posible, molestar y ser molestados, si no es posible tener amigos al menos tratan de evitar los enemigos. Por ello las estrategias no incluyen sistemas de control o evaluación interna (o se hace de forma aparente y superficial) y rechazan, con todos los medios a su alcance, cualquier mecanismo que suponga una evaluación externa e imparcial o una comisión de investigación sobre su actuación. Desde fuera de la propia cultura nunca podría ser entendida una estrategia política, porque su carácter cualitativo y subjetivo es dominante. La evaluación sólo puede ser entendida como mejora, y ésta sólo es posible dentro de las claves del grupo que la ejecuta.

## LAS ALTERNATIVAS CULTURALES EN LA ESTRUCTURA

Desde una perspectiva cultural la estructura de una organización, de un centro escolar, aparece como un conjunto de rituales, principios, artefactos y símbolos organizados para facilitar el funcionamiento de la cultura. Una estructura determinada tiene significado para unas personas y resulta desconcertante para otras porque, en cada caso, la estructura encaja o no en la programación mental de cada uno. Los modelos de comportamiento con subordinados y superiores, con compañeros o con padres de los alumnos han sido creados fuera del ámbito del centro y los protagonistas sólo desarrollan su propio estilo cultural. La existencia de organizaciones en un mismo contexto geográfico con estilos diferentes permite comprender la selección o atracción que ejercen para unos u otros estilos. Por propio proceso natural, las organizaciones

tienden a seleccionar como miembros a los que tienen su propio estilo cultural, aunque también el predominio no controlado de miembros de un estilo reconvierte de forma natural la organización. La estructura, en uno u otro caso, facilita el funcionamiento del programa cultural y mental colectivo.

Visto desde el enfoque de este trabajo la estructura se establece para facilitar la estrategia, algo ya conocido cuando la preocupación por la cultura institucional no había comenzado. Chandler (1962) demostró con una amplia gama de investigaciones que "la estructura sigue a la estrategia" y sus análisis fueron reforzados entre otros por Scott (1973), Dyas y Thanheisen (1976) o Suzuki (1980). Desafortunadamente no existen investigaciones en educación pero una observación sencilla puede establecer estas relaciones en nuestros centros. Sin embargo, la correlación no puede darse por válida unidireccionalmente. Algunos análisis han llegado a la conclusión de que en ciertos casos "la estructura condiciona la estrategia (Mussche, 1974), es decir, que establecida una estructura esta puede ser determinante de las posibilidades de la estrategia. Nuestra universidad, por ejemplo, puede servir para este análisis si pretendiésemos que actuase como agente innovador y, ella misma, se transformase pero, sin duda, habría que incluir otras variables que podrían ser considerados como condicionantes previos.

Martinet (1983) y Galbraith y Nathanson (1978) han terciado en estas disputas y han incluido todo un conjunto de variables que explican las interrelaciones mutuas y que, en definitiva, apoyan nuestra teoría de la mutua interdependencia de la cultura, la estrategia, la estructura, la tecnología, las personas y el entorno (los seis componentes organizacionales). Nuestra interpretación es que la organización utiliza una estructura para lograr su misión. Sin ella no podría desarrollar la estrategia o, dicho de otro modo, la estructura es una creación de la estrategia para poder desarrollarse. A través del diseño de la estructura la organización define, entre otros, dos factores esenciales para su propia supervivencia: 1) la delimitación de las responsabilidades de cada unidad operativa o funcional (lo cual incluye definición de tareas y relaciones) y 2) la distribución de poder para reorientar la actividad hacia los objetivos.

Ambos factores estrechamente relacionados definen por sí solos la estructura, en estrecha conexión con el modelo de la cultura de la organización. Para simplificar la idea vamos a referirnos a algunos aspectos de la distribución de poder de manera que permitan diferenciar estructuras y mostrar su relación con el estilo de cultura.

### **Las estructuras integradoras**

Las culturas integradoras se caracterizan por una coordinación natural de su actividad a través de una buena comunicación interpersonal y un eficiente trabajo en equipo. Como es inevitable las decisiones se toman en equipo asumiendo individual y



colectivamente tanto las responsabilidades generales como las que emanan dentro de cada unidad de trabajo.

Este punto de partida lleva a una potenciación del poder global de la organización y a una distribución de poder equilibrada entre los distintos niveles jerárquicos. Su poder considerado globalmente desde el exterior es muy alto como consecuencia de la cohesión de valores y el grado de intervención. A medida en que se recorre la diagonal que une gráficamente las culturas integradoras de las satisficentes el nivel del poder global de las organizaciones situadas en esos puntos decrece y aumenta el poder externo, por ello las estructuras se hacen más resistentes a cualquier presión o amenaza a través de la formalización rígida de sus procedimientos y sus normas para relacionarse con el exterior. La estructura integradora es fundamentalmente abierta y flexible porque no tiene temor a las amenazas externas.

La diferencia de nivel de poder entre los distintos niveles jerárquicos es reducido dado que el compromiso colectivo implica una alta intervención sobre la base de una delimitación de responsabilidades parcialmente ambigua. La responsabilidad compartida no sólo ayuda a participar sino que actúa directamente para disminuir la distancia social interna que separa personas y grupos. La reducida diferencia de nivel de poder entre los distintos niveles jerárquicos no implica la desaparición de estos, que cumplen cometidos esenciales de la estructura, sino la facilidad de trasvase de las aportaciones con un alto nivel de compromiso. La eliminación total de niveles jerárquicos en las culturas integradoras desarrolladas pertenece a la utopía. Sólo organizaciones pequeñas, con poco desarrollo tecnológico y oferta de servicios sociales de baja calidad a la sociedad se aventuran por este camino bajo la etiqueta de la "autogestión".

Una de las grandes ventajas de la cultura integradora es su capacidad para fundir de forma natural las estructuras informales en las oficiales. La capacidad de integración provoca la rápida desaparición de cualquier desidencia o su asimilación al conjunto.

Para la estructura integradora la entrada de nuevos miembros tiene una importancia excepcional, como instrumento de potenciación del poder global. El compromiso en los valores y la intervención voluntaria se garantiza a través de un proceso de selección con dos fases diferenciadas. En la primera el filtro selectivo es de tipo general y responde de los valores generales y de la capacidad general del aspirante para ser un miembro activo. La segunda fase de selección se hace en función del ajuste real al equipo de trabajo. Para la cultura integradora es secundario, dentro de ciertos límites, el nivel de conocimientos y destrezas porque lo básico es la voluntad de compromiso y sobre ella se puede construir más fácilmente la formación. La flexibilidad de la estructura permite no asignar un papel definitivo a los nuevos miembros y potenciar la rotación en la unidad de trabajo y el cambio programado a otras unidades hasta lograr el mejor acoplamiento funcional.

Cada unidad de la estructura tiene sus propias normas. Por ejemplo, el establecimiento de un órgano de solución de problemas, de asesoramiento o de decisión



se constituye bajo la denominación de "equipo de trabajo", con dos características muy definidas. De una parte se define un órgano "ad hoc", sin aspiración de permanecer más allá de lo que sea necesario para sus tareas y objetivos. De otra, la constitución del equipo se realiza buscando miembros que, informados de la situación, perciben e identifican los problemas existentes como importantes y se sienten comprometidos en su solución.

### **Las estructuras optimizadoras**

La cultura optimizadora establece la coordinación organizativa como la pieza esencial de la estructura puesto que la asignación de responsabilidades, en tareas y en relaciones entre tareas, está directamente dirigida al logro de los objetivos. Cada unidad y cada puesto de trabajo tienen delimitada cuál es su función, hasta dónde, cuándo y cómo deben actuar, cuáles son sus objetivos y cómo deben colaborar en el plan global.

La necesidad de coordinación organizativa se convierte en un imperativo básico para que encajen entre sí las responsabilidades de las personas y de los equipos, sea posible realizar las tareas a través de una relación fluida y, en consecuencia, se logren los objetivos establecidos. A medida que la organización aumenta de tamaño, la tecnología es más compleja y el servicio más especializado (por ejemplo, la creencia de que cada alumno debe tener un tratamiento individualizado de sus necesidades de aprendizaje) la necesidad de coordinación aumenta y paralelamente lo hace el número de niveles jerárquicos de la estructura y una mayor diferenciación en la distribución de poder.

Cada nivel jerárquico, aún teniendo responsabilidades equivalentes según el diseño de la estructura, puede tener un nivel de poder diferenciado en función de la importancia de los medios que maneja (dinero, personas, comunicación, etc.). Aunque la estructura permanezca estable como diseño de responsabilidades, la distribución de poder ofrece una constante inestabilidad en función del éxito del sistema para mantener o aumentar su nivel de poder global frente al exterior. Puesto que la suma total es permanente, si el valor interno se ve alterado, por avance o retroceso frente al exterior, la diferencia positiva o negativa se redistribuye y afecta inevitablemente a los tres escalones en relación a su contribución al efecto provocado. La estructura optimizante tiene una apariencia rígida para defenderse de las amenazas del exterior pero la acción combinada de la demanda externa y la competitividad interna por optimizar la calidad provocan una adaptación constante.

La diferencia de nivel de poder entre los distintos niveles jerárquicos es muy alta como consecuencia del distinto nivel asumido de responsabilidad y el poder añadido para tomar decisiones y actuar sobre el rumbo de la organización. En el nivel inferior las responsabilidades están muy definidas y se aproximan al trabajo rutinario, no incluye cuota de poder sobre la dinámica de la organización y, por tanto, no existen

situaciones de riesgo personal derivadas de la propia actuación. En el escalón medio las diferencias son acusadas como consecuencia de la mayor o menor especialización profesional con capacidad de influir en sectores concretos de la actividad a través de decisiones técnicas o de decisiones organizativas. El nivel jerárquico alto tiene un gran componente de poder con responsabilidades generales y poco precisas que engloban sectores de toda la organización.

Las culturas optimizadoras provocan de forma habitual estructuras informales como consecuencia de los desajustes entre las responsabilidades diseñadas y el uso de poder en los distintos niveles. Estas situaciones que se convierten con frecuencia en permanentes son, en muchos casos, alentadas por la propia estructura formal de manera que utiliza así un mecanismo de control paralelo y complementario. Sin embargo, la existencia de esta duplicidad es perjudicial si permanece inalterable durante mucho tiempo.

La entrada de nuevos miembros tiene dos fases diferenciadas para dos objetivos distintos. En la primera, la selección se efectúa en función de la adecuación de la persona a los valores prioritarios sin que se le pida como exigencia, excepto en el nivel jerárquico superior, una intervención activa y completa en la organización. En la segunda fase, la selección se centra en la capacidad de la persona para cumplir con las responsabilidades que el puesto de trabajo le exige. El peso de una y otra fase varía con el grado de evolución organizativa y determina el papel de la persona y de la estructura en la estrategia. La entrada de un nuevo miembro supone un desequilibrio potencial de poder, especialmente cuando la organización tiene problemas de ajuste con el entorno. En estos casos, la estructura se ve afectada y exige un rediseño urgente.

En general, la estructura optimizadora supone un camino limitado en la movilidad. La persona toma el papel que parece más adecuado y sólo cabe el ascenso jerárquico por la especialización, que permitirá la coordinación de un equipo de las mismas características y funciones. Sólo las organizaciones con un crecimiento acelerado, que necesitan modificar rápidamente el organigrama, hacen posible la movilidad aunque, al mismo tiempo, provocan en los miembros poco dispuestos al cambio el sentimiento de quedar relegados. Para las organizaciones en evolución al estilo integrador cada persona tiene un diagnóstico individualizado realizado por la unidad de recursos humanos y a través de él es posible definir su carrera profesional, las condiciones de trabajo más adecuadas y todos los condicionantes que pueden impulsar a la persona a integrarse y permanecer como miembro activo una parte importante de su vida.

Si la estructura optimizadora necesita crear una unidad para solucionar problemas o tomar decisiones también creará un "equipo", provisional o permanente, según las circunstancias. La entrada en él, como en cualquier puesto de la estructura, estará condicionado por la característica de especialista que la persona presente. Los miembros de un equipo lo son en tanto que son los mejores, los que pueden encontrar la solución con mayor calidad.

### **Las estructuras satisficentes**

La cultura satisficente se caracteriza por la coordinación de actividades. Es una coordinación formal y racional que debe ser adoptada en cada situación dentro de unos márgenes muy variables y diseñada desde la perspectiva de quien tiene que ejecutar las actividades en busca de una sincronización amplia de la organización. Las actividades se agrupan y constituyen unidades de trabajo con límites externos de responsabilidad y de acción muy definidos. Sin embargo, la descripción de estas actividades y sus requisitos es poco precisa, contradictoria o interpretable para el ejecutor, de manera que la responsabilidad final se diluye, especialmente ante la presión exterior.

La distribución de poder es muy equilibrada entre los distintos niveles jerárquicos con capacidad de decisión global muy reducida. El nivel de poder de estas estructuras es bajo ya que están diseñados para ser ejecutores de las decisiones de un poder externo o superior. Sin embargo, en la práctica, los individuos y los grupos de estas estructuras amplían su poder adoptando comportamientos negativos y destructivos (absentismo elevado, bajo rendimiento laboral, destrucción de documentos, errores de omisión) que restan capacidad al poder decisorio interno (consejo de administración, equipo de gobierno o patronato de una fundación, por ejemplo) o externos (clientes, proveedores, partido político, grupos sociales).

Las estructuras satisficentes son diseñadas para mantener el "status quo", defender la organización del exterior o responder con el mínimo esfuerzo y coste a las necesidades sociales. Las responsabilidades están establecidas de tal manera que el ejercicio del poder es muy reducido y las decisiones posibles contienen un reducido nivel de riesgo para la institución. Al no existir una exigencia de logros, las tensiones y las necesidades de interrelación disminuyen. A pesar de su ineficacia y antigüedad estas estructuras se mantienen ya que son las más manejables en situaciones de cambio político. En la realidad funcionan puras en los niveles inferiores de la administración pública, en algunos departamentos de las grandes organizaciones empresariales (por ejemplo en los servicios de reclamaciones de bancos o aseguradoras), en pequeñas empresas donde el propietario-director realiza todas las decisiones o en centros educativos que actúan como prolongaciones de la administración pública sin autonomía de gestión y, al mismo tiempo, sin riesgos en el rendimiento de cuentas.

Estas estructuras, denominadas con frecuencia burocráticas, provocan el nacimiento de estructuras informales, algunas veces perjudiciales para la organización pero, generalmente, beneficiosas ya que permiten resolver situaciones internas al margen de los rígidos mecanismos administrativos. Sin duda, este componente de poder tiene otros análisis de tipo ético pero desde la perspectiva de la organización representa una solución para la dinámica interna. No puede nunca perderse de vista que las estructuras satisficentes no buscan eficacia ni eficiencia y que la necesidad de intervenir en un

mundo actual permite calificarlas de inadecuadas, lentas y reaccionarias. Sin embargo, su permanencia es una demostración de su utilidad.

Para la cultura satisfaciente la selección de los miembros tiene poca importancia. La aceptación de valores comunes, la capacidad de obtener resultados (esfuerzo y especialización técnica), capacidad de intervención en el conjunto social o sus experiencias en otras organizaciones tienen poca relevancia como marcos de referencia. En consecuencia, las exigencias de entrada son definiciones impersonales y sin referencia al puesto de trabajo. Los conocimientos se suponen por los estudios previos o un examen basado en un temario académico no profesional. Los factores humanos no son tenidos en cuenta. La selección la realiza un grupo de miembros del mismo nivel con algún representante del nivel superior. Tratan de emitir un juicio imparcial e impersonal, aunque inevitablemente los únicos puntos de referencia, de contraste, son las características de los miembros existentes. El sistema de control no permite ninguna otra valoración que garantice el éxito de un miembro seleccionado en su futuro puesto de responsabilidad. Es comprensible que, una vez dentro del sistema, la persona no se adapte a su papel en la estructura sino que trate de adaptar las responsabilidades del papel a sus posibilidades personales.

Como es natural la selección puede estar sesgada en la medida en que la organización o una mayoría de los miembros del tribunal tenga una tendencia hacia la cultura política o hacia la optimizante. Desde luego este posible filtro influirá cuando la institución u organismo seleccionador es pequeño y los miembros potenciales puedan estar bajo las órdenes directas o indirectas de los seleccionadores. En la evolución de estas culturas se puede apreciar la introducción de demandas de experiencias previas, a las que se aplican baremos políticos o una fase de entrevista de selección, en la que se examinan aspectos de personalidad y valores.

Puesto que la única capacidad de decisión es la que existe en la alta jerarquía, es lógico que la creación de un órgano para la solución de problemas, asesoramiento o decisión se constituya a base de miembros que ocupan cargos en la estructura. Se le designa como "comisión", y actúa dentro de unos procesos y unos límites fijados por escrito de forma específica y regulados por los procedimientos administrativos. Aunque pueden tener misiones muy variadas estas "comisiones" actúan esencialmente como coordinadores de poder, para regular el conflicto declarado de intereses.

### **Las estructuras políticas**

La cultura política no aspira a una coordinación global y ve con recelo cualquier situación que pueda provocarla. La coordinación se entiende como coordinación intragrupal y, en todo caso, interrelación voluntaria de grupos e individuos. Las estructuras políticas reflejan situaciones organizacionales en las que los niveles jerárquicos son aparentes, descripciones formales del modelo que subyace en el origen institucional. Las estructuras políticas son dinámicas, difíciles de definir y

extremadamente sensibles a la acción externa y organizada. Su análisis y la intervención en ellas exige una metodología muy cuidadosa con los aspectos humanos y las relaciones sociales.

Las estructuras políticas son el brazo activo de las estrategias políticas que implican la lucha por el poder interno de la organización y el deseo o la intención del control del poder externo. Se trata de estructuras al servicio del grupo que controla el poder de la situación, que tiene intereses opuestos a los otros grupos e individuos y que mantiene una situación permanente de enfrentamiento para controlar la mayor cuota posible de poder.

Las instituciones con estructuras políticas cuentan con una delimitación de responsabilidades pero poco precisa para las personas y grupos que se aproxima al planteamiento de la cultura integradora, aunque la diferencia es esencial ya que aquí falta toda motivación de logro y el compromiso para alcanzar fines institucionales. Además, las responsabilidades son sólo nominales ya que la organización nunca exigirá su cumplimiento ante el temor de provocar un rechazo o un conflicto perjudicial para el propio grupo en el poder.

Cuando las condiciones permiten que un grupo obtenga el poder los miembros de ese grupo, cualquiera que sea el nivel en que actúan participan inmediatamente de él y se destacan entre los demás adquiriendo influencia no sólo sobre su nivel sino también sobre el superior. Por el contrario, los perdedores abandonan sus niveles políticos previos y se ven sometidos a todo tipo de presiones. La dinámica de estas culturas, construidas en muchos casos sobre organizaciones públicas, permite que los perdedores se mantengan en la nueva estructura al servicio de los vencedores, a la espera de un fallo o desequilibrio en el sistema que les permita recuperar su poder.

Las estructuras políticas con frecuencia se reflejan en un desdoblamiento de la estructura formal, con los puestos clave en manos del poder legal establecido pero actuando también a través de una estructura paralela informal (de carácter político-amistoso) que controla la dinámica humana e individual y actúa ocultamente condicionando las decisiones y el ejercicio del poder de los miembros externamente responsables.

Para la cultura política la selección de los miembros es contingente con la situación. En términos intemporales la importancia sólo tiene un elemento de apoyo en la capacidad del aspirante para el fair-play institucional. La capacidad de relación humana, la tendencia a formar parte del grupo y la preocupación por un clima positivo son los aspectos más valorados. Sin embargo, los componentes de cada subcultura están presentes en el proceso de admisión en la medida en que la capacidad de decisión está en mano de uno de los grupos y, por tanto se juzga la posibilidad de que el candidato entre o no a formar parte del grupo que controla el poder de selección. Los elementos de juicio político utilizados para la valoración aparecen explícitamente en las convocatorias de puestos de trabajo pero con frecuencia se incluyen directamente en los criterios no escritos de los que dirigen la selección. Alabanzas a la forma de vestir, de

expresarse, de gesticular o el uso de una terminología específica son suficientes para determinar la aceptación o el rechazo a entrar un miembro en la estructura.

En este tipo de cultura la estructura están en una constante adaptación y, por tanto, la definición de las responsabilidades varía según el momento. Ello supone que los criterios de entrada varían constantemente según el grado de movilidad y conflicto interno. Puede darse la circunstancia de que el equilibrio de poderes obligue a la creación de varias fases de selección y en cada una de ellas actúen grupos con criterios diferentes. En organizaciones de cultura política dominante con una base oficial de cultura satisfaciente puede existir una comisión de estilo burocrático fijada por un sorteo impersonal que da la imagen de imparcialidad hacia el exterior, y otra de tipo político que es la verdadera artífice de la selección.

La entrada en una estructura política permite a la persona una casi absoluta movilidad a través de los niveles y las especializaciones. La clave esencial reside en el papel que la persona juega para la organización o para alguno de sus dirigentes y, en consecuencia, es posible la asignación de cualquier responsabilidad o nivel de poder. Evidentemente pueden existir limitaciones legales en función de titulaciones de estudios o de sistema y clasificación de entrada pero las estructuras políticas siempre crean órganos staff de asesoramiento técnico a todos los niveles que permiten situar en cualquier posición a las personas "de confianza". No puede olvidarse que este término define con perfección las relaciones en el modelo político. Dar confianza es tener capacidad de influir, de la misma forma que compramos el periódico o acudimos al médico en quien tenemos confianza.

Si la cultura política necesita solucionar un problema, buscar información o actuar decidirá crear un "grupo", siempre provisional y con muy limitadas atribuciones. La entrada en él estará siempre restringida por los responsables directos que sólo aceptarán incluir miembros que puedan ser considerados "amigos", personas con las que se comparta algo más que una relación laboral.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACKOFF, R.L. (1970). A concept of corporate planning. Wiley. Nueva York (existe edición en castellano, Limusa, México, 1972).
- ACKOFF, R.L. (1978). La realización de un proyecto de futuro: planificación de sistemas y principios de organización. Escuela de Organización Industrial. Madrid.
- BARRY, B.W. (1986). Strategic Planning Workbook for Non-Profit Organizations. Amherst H. Wilder Foundation. St. Paul.
- BOLMAN, L.G. y DEAL, T.E. (1985). Modern approaches to understanding and managing organizations. Jossey-Bass. San Francisco.
- BRYSON, J.M. y EINSWEILER, R.C. (eds) (1988). Strategic Planning-Threats and Opportunities for Planners. The Planners Press of the American Planning Association. Chicago.

- BRYSON, J.M. (1991). *Strategic Planning for Public and Nonpublic Organizations*. Jossey-Bass. San Francisco.
- DEAL, T.E. y KENNEDY, A.A. (1985). *Culturas corporativas*. Fondo Educativo Interamericano. México (edición original 1982).
- DYAS, G.P. y THANHEISER, H.T. (1976). *The Emerging European Enterprise-Strategy and Structure in French and German Industries*. McMillan, Londres.
- EMERY, F.E. (1967). The next thirty years: concept, methods and anticipations *Human Relations*, 20, 199-236.
- GALBRAITH, J.R. y NATHANSON, D.A. (1978). *Strategy Implementation: The Role of Structure and Process*. West. St. Paul.
- HARRISON, M.I. (1978). *Diagnosing organizations. Methods, models, and Processes*. Sage. Newbury Park.
- HAY, R.D. (1990). *Strategic Management in Non-profit Organizations*. Quorum Books. Nueva York.
- HERSEY, P. y BLANCHARD, K.H. (1969). *Management of organizational behavior: utilizing human resources*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (edición española, México 1970).
- KOLDERIE, T. (1982). *Many Providers, Many Producers. A New View of the Public Service Industrie*. Hubert H. Humphrey Institute of Public Affaires. University of Minnesota.
- MARTINET, A.CH. (1983). *Strategie*. Vuibert, París.
- MCGREGOR, D. (1957). The human side of enterprise. *The Management Review*, 46, nº 11, pp. 27-28 (El artículo fue primero una ponencia y después ampliado como libro en 1960. Publicado en español por Diana, México 1957).
- MILES, R.E. y SNOW, C. (1978). *Organizational Strategie, Structure and Process*. McGraw-Hill. Nueva York.
- MUSSCHE, (1974). Les relations entre Stratégies et Structures dans l'entreprise. *Revue Economique*, vol. 25, nº 1, pp. 30-48.
- NUTT, P.C. (1984). A Strategic Planning Network for Non-Profit Organizations *Strategic Management Journal*, 5, 57-75.
- PETER, T.J. y WATERMAN, R.H. (1984). *En busca de la excelencia*. Folio. Barcelona (edición original 1982)
- PERROW, C. (1970). *Organizational Analysis: A sociological view*. Tavistock. Londres (edición española, CECSA, México 1972).
- PORTER, M. (1980). *Competitive Strategy*. Free Press. Nueva York (edición en castellano CECSA, México, 1982).
- REDDIN, W.J. (1970). *Managerial effectiveness*. McGraw-Hill. Nueva York (edición española Diana, México 1974).
- RUBIN, M.S. (1988). *Sagas, Ventures, Quests and Parlays: A Typology of Strategies in the Public Sector*, en J.M. Bryson y R.C. Einsweiler (eds.) *Strategic Planning-Threats*

and Opportunities for Planners. The Planners Press of the American Planning Association. Chicago.

SCHEIN, E.H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass. San Francisco. (Publicado en español por Planeta, Barcelona).

SCOTT, B.R. (1973). La situation de la société industrielle: de vieux mythes et de nouvelles réalités. *Direction et Gestion*, n° 4, pp. 7-21.

SUZUKI, Y. (1980). The Strategy and Structure of top 100 Japanese Industrial Enterprise 1950-1970. *Strategic Management Journal*, vol. 1, n° 3, pp. 265-292.

WECHSLER, B. y BACKOFF, R. (1987). Dynamics of Strategy Formulation in Public Agencies. *Journal of the American Planning Association*, 53, 34-43.