



ERHARD FRIEDBERG: CONTRIBUIÇÕES DA SOCIOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES À INVESTIGAÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA PORTUGUESA DE AGRUPAMENTO ESCOLAR

ERHARD FRIEDBERG: APORTES DE LA SOCIOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES A LA INVESTIGACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA PORTUGUESA DE AGRUPAMIENTO ESCOLAR

ERHARD FRIEDBERG: CONTRIBUTIONS OF THE SOCIOLOGY OF ORGANIZATIONS TO THE RESEARCH OF PORTUGUESE EDUCATIONAL POLICY OF SCHOOL CLUSTER

María Cecilia Bocchio
Universidad Nacional de Córdoba - Argentina
E-mail: mcbocchio@gmail.com

Eixo temático 2: Debates, enfoques e perspectivas epistemológicas da Política Educacional

Resumo: Esta comunicação pretende apresentar algumas das principais categorias conceituais que Erhard Friedberg desenvolve para abordar as dinâmicas da ação organizada que decorrem em diferentes contextos organizacionais. Reconhece-se o potencial das ferramentas teórica e metodológica da sociologia das organizações para a pesquisa no campo da política educacional, particularmente para o estudo dos processos de administração e gestão escolar que ocorrem em instituições educativas. A comunicação está dividida em duas seções: na primeira são desenvolvidas as principais categorias conceituais apresentadas por Friedberg no trabalho intitulado Poder e Regra (1995). Na segunda seção são abordadas as contribuições teóricas e metodológicas de Friedberg para o estudo da ação organizada no processo de recontextualização da política educacional portuguesa de Agrupamento Escolar.

Palavras-chave: Friedberg. Sociologia das organizações. Política educativa. Agrupamento Escolar.

Resumen: En la presente comunicación, se pretende introducir algunas de las principales categorías conceptuales que Erhard Friedberg desarrolla, para el abordaje de las dinámicas de acción organizada que acontecen en diferentes contextos organizacionales. Se parte de reconocer las potencialidades que las herramientas teórico-metodológicas de la sociología de las organizaciones poseen para la investigación en política educacional, concretamente para el estudio de los procesos de administración y gestión escolar que acontecen en las instituciones educativas. La comunicación se estructura en dos apartados: en el primero se abordan las principales categorías conceptuales desarrolladas por Friedberg en la obra titulada Poder y Regla (1995). En el segundo apartado se presentan las contribuciones teórico-metodológicas de Friedberg para el estudio de la acción organizada en el proceso de recontextualización de la política educativa portuguesa de Agrupamiento Escolar.

Palabras claves: Friedberg. Sociología de las organizaciones. Política educativa. Agrupamiento Escolar.



Abstract: This communication aims to introduce some of the main conceptual categories that Erhard Friedberg developed for addressing the dynamics of organized action taking place in different organizational contexts. It begins by recognizing that the potential theoretical and methodological of sociology of organizations have tools for research in educational policy, particularly for the study of administration and school management processes that take place in educational institutions. The communication is organized into two sections: the first one introduce the main conceptual categories developed by Friedberg in the work entitled "Power and Rule" (1995). The second one presents theoretical and methodological contributions of Friedberg to the study of organized action in context of the portuguese educational policy of School Cluster.

Keywords: Friedberg. Sociology of organizations. Educational policy. School Cluster.

Friedberg: una introducción a sus aportes teórico-metodológicos

No es ya la organización como objeto o dispositivo social lo que está en el centro de interés, sino la acción organizada que supone la construcción de un mínimo de regulación. Entonces [la acción organizada] se convierte en una herramienta esencial para el estudio empírico de las condiciones y los mecanismos concretos de (re) producción de un orden local, es decir, de regulación social. (REYNAUD, 1989, en FRIEDBERG, 1995, p.168).

Los contribuciones de Friedberg, en el marco de la sociología de las organizaciones, poseen una importante trayectoria, siendo fundante la obra que desarrolla junto a Crozier titulada "Los Actores y el Sistema" (1977). En dicho trabajo los autores establecen una ruptura con los modelos clásicos de análisis organizacional, al poner de manifiesto el carácter utópico del antiguo sueño de regulación automática y de coordinación de la acción humana en las organizaciones.

Concretamente a través de la obra "Poder y Regla" (1995) Friedberg (1995) cuestiona tres de las premisas fundamentales de la perspectiva clásica de las organizaciones: (a) la racionalidad clara y transparente del comportamiento organizacional; (b) la concepción de organización como un todo coherente y unificado, estructurado de acuerdo con fines pre-determinados y fijos; (c) la existencia de fronteras organizacionales claras que permiten distinguir el interior y el exterior/medio ambiente de la organización.

Ante las desmitificaciones planteadas acerca de la perspectiva clásica de las organizaciones, Friedberg (1995, p. 158) postula el nacimiento de un



nuevo modelo de *racionalidad limitada y relativa* que sustituye el concepto de organización como una estructura fija, por el concepto de **acción organizada**.

Desde la categoría de acción organizada, el autor desarrolla un modelo teórico de organización concebido como un proceso de naturaleza política por el cual los actores, a través de dinámicas estratégicas, estabilizan sus relaciones e interdependencia para construir y organizar los espacios de acción.

La acción organizada es concretizada como órdenes locales específicos y contextualizados, donde las reglas organizacionales constituyen una herramienta para desenvolverse en el juego. En este contexto la "acción social", sea cual sea su campo en particular, es vista como:

Un conjunto más o menos estabilizado y articulado de juegos, cuyas reglas y mecanismos estructuran procesos de interacción (intercambio y negociación), a través de los cuales los actores originan las dependencias mutuas. Esos juegos producen un orden local, son en sí mismos construcciones sociales, es decir productos desigualmente estabilizados de comportamientos individuales o colectivos. (FRIEDBERG, 1995, p. 113).

Friedberg (1995, p. 158) caracteriza los espacios de acción, concretizados como órdenes locales, desde una segunda categoría central: **Sistema de Acción Concreto (SAC)**¹. A partir de este constructo refiere a la interacción estratégica de los actores, como un factor que contribuye al proceso de regulación del sistema. El autor define SAC como:

estructuras de acción colectiva por las cuales son organizados los espacios de acción, es decir, son construidos y perpetuados los órdenes locales gracias a los cuales los actores estabilizan el accionar. (FRIEDBERG, 1995, p. 11).

El SAC es siempre contingente (con respecto a las características del contexto), arbitrario y problemático. Por tanto, nos encontramos ante un campo de análisis que se inscribe en una concepción política de la acción social, ya que se basa en las relaciones de poder fundadas en juegos de intereses, conflicto y negociación.

¹ En adelante se utilizará la sigla SAC para referir a Sistema de Acción Concreto



En este sentido Friedberg (1995, p. 11-12) se interroga acerca de la naturaleza de los mecanismos que estabilizan los procesos de negociación que ocurren en un SAC, a través de los cuales se construye la acción colectiva. Estos procesos demandan tres cuestiones fundamentales para:

(a) Banalizar las organizaciones como contextos de acción, ya que la misma no es más que un contexto de acción entre otros;

(b) Analizar los procesos de organización a través de los cuales son determinadas las interacciones estratégicas de los actores;

(c) Analizar los efectos sobre los comportamientos empíricos de los actores desde los mecanismos, artefactos y dispositivos sociales, es decir tornando concreta la acción organizada, y a sus efectos analizables empíricamente.

Por lo tanto, el fenómeno-organización es el resultado de la construcción temporal de un orden local cuyas características, relativamente autónomas, determinan la capacidad de acción humana. En este orden se define una regulación situacional, donde intervienen políticas impuestas que los actores regulan localmente, a través de la cooperación que construyen. Subyace la naturaleza política de los órdenes locales, donde la acción es expresión y producto de una lógica de compromiso con una causa común, relacionada más con una *lógica afectiva* de la cual las organizaciones no pueden eximirse, necesitando del entusiasmo y la implicación de sus miembros. Ello supone un uso estratégico del poder en la acción organizada.

En la sociología de la acción, el poder implica la capacidad del actor para estructurar procesos de intercambio más o menos duraderos en su favor. Las relaciones de poder son entendidas como el intercambio negociado y conflictual dado que cada jugador, para mejorar su propia posición en la negociación, tenderá a reducir las posibilidades de elección de su par.

De esta forma se estructura un campo de acción organizada, basado en un conjunto de relaciones de poder en equilibrio precario, cuya gestión impone su propia lógica a los procesos de intercambio, una lógica de naturaleza política. Así lo define Friedberg (1995, p. 135):



Es a través de esta autonomización (es decir, de la politización de los procesos de cambio) que se construye la estructuración de un campo. Cabe señalar que el intercambio político incorpora y trasciende el intercambio económico, por el hecho de que el intercambio debe ser acompañado por la manipulación ventajosa de los términos de negociación.

Friedberg define a la realidad como un *continuum* de dinámicas endógenas de procesos de interacción que sirven a la estabilización de los procesos de negociación y de poder entre los actores. Identifica, por lo menos, cuatro factores que deben tenerse en cuenta para estudiar la dinámica y la extensión de las *dinámicas de autonomización* en los procesos de intercambio (FRIEDBERG, 1995, p. 135):

- (a) La existencia de un mínimo de recursos para todos;
- (b) La inexistencia de barreras de todo tipo (técnicas, jurídicas, económicas) que determinen el campo de intercambio entre los actores;
- (c) El empleo de técnicas de evaluación aceptadas y dominadas por todos los actores que permitan medir la calidad del desempeño (performance) de las diferentes partes interesadas;
- (d) La facilidad con la cual las partes interesadas pueden transferir los costos para actores terceros, no incluidos en sus intercambios, como un indicio de control.

En un extremo del *continuum imaginario*, las estrategias de poder están sujetas a una evaluación racional y a la autonomía del "juego" en relación a la racionalidad instrumental del proceso de la transacción. En el otro extremo del *continuum* habría, por el contrario, un campo de acción donde los objetivos son ambiguos, lo que hace que ninguno de los participantes sea capaz de evaluar la satisfacción, ya que no disponen de información sobre el nivel de desempeño de los demás. La autonomía de juego como construcción política se rige por relaciones de *chantaje* y de *negociación* entre los actores que poseen reciprocidad en las relaciones, pero nunca por el equilibrio.

En relación a lo antes planteado, el concepto de SAC pone de manifiesto, en primer lugar, la *regulación mixta* (FRIEDBERG, 1995, p. 122) de los contextos de acción de los actores, donde confluye una estructura formal con otra estructura informal que define las posibilidades de acción de cada uno de los participantes. En segundo lugar, se delimita la libertad o zona de autonomía (de cada parte) en su trato con los demás.



Por lo tanto, la interpretación de un “*fenómeno organizacional*” (FRIEDBERG, 1995) demanda poner de manifiesto las características relativamente autónomas que estructuran la capacidad de acción de los actores para, finalmente, poder evidenciar sus efectos, los cuales son definidos como “la nueva estructuración que [los actores] introducen en un contexto de acción determinado y que constituye otra de las tantas imposiciones para los respectivos actores.” (FRIEDBERG, 1995, p. 12).

Fue abordado, de este modo introductorio, algunos de los principales aportes teórico-metodológicos del autor para el análisis de las prácticas de los actores implicados en procesos de regulación de la acción organizada. Queda de manifiesto la convergencia de múltiples regulaciones y dinámicas de autonomización complejas y, por veces, contradictorias cuyos efectos demandan ser interpretados en el contexto de la acción organizada.

A continuación los aportes de Friedberg son desplegados en el campo de la investigación en política educativa.

Delimitación de un Sistema de Acción Concreto para la comprensión de la acción organizada en contexto de política de Agrupamiento Escolar

La investigación desarrollada en el marco de la formación en el Doctorado en Educación, con mención en Política y Administración Escolar de la Universidad de Lisboa, se titula “El Director de un Agrupamiento Escolar: Regulado y regulador de las políticas educativas. Estudio de un Sistema de Acción Concreto construido en un Agrupamiento Escolar.”

Se aborda en el estudio el trabajo del Director de un “*Agrupamento de Escolas*” (Agrupamiento Escolar en castellano, y en adelante AE), como actor regulado por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) y, a su vez, como regulador local de las políticas y prácticas educativas. Los AE constituyen un nuevo modelo normativo de organización escolar en Portugal, diseñados para la operacionalización de diversas políticas públicas que pasan a ser gestionadas desde la escuela donde se sitúa la ‘sede’ del AE. Se diseña, así, la estructura organizacional que contribuye a la redefinición en los mecanismos



de regulación del MEC sobre las escuelas agrupadas y sobre el trabajo del Director.

La constitución legislativa de los AE permite recuperar un camino conceptual y de ideología educativa asociado a políticas públicas de descentralización y modernización de la administración pública en Portugal. De facto, la intervención normativa relativa a la constitución de los Agrupamientos Verticales (la *Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2010, de 14 de Junho*) promueve el agrupamiento de todos los niveles de enseñanza obligatoria (desde el Jardín de Infantes hasta la Escuela Secundaria), constituyéndose la Escuela Secundaria en escuela sede de AE². Esta intervención legislativa forma parte de un proceso de agrupación de niveles de enseñanza ya delineado por la *Lei de Bases do Sistema Educativo nº 46/86, de 14 de Outubro*, donde progresivamente se avanza en la redefinición de la organización y administración del Sistema Educativo (SE) portugués.

Bajo el slogan “territorializar las políticas educativas” la figura del Director, designado legalmente como órgano unipersonal de gestión escolar, adquiere centralidad en la administración local del AE. Se espera que dirija a múltiples organizaciones escolares, ahora agrupadas, que deben compartir un mismo proyecto educativo y estar relativamente próximas en cuanto a su ubicación geográfica.

Se considera que la relevancia, especificidad y novedad de la investigación radica en la construcción de conocimiento acerca del proceso de recontextualización de la política en un AE, cuyos procesos organizativos internos, a tres años de la conformación del AE, han alcanzado cierto nivel de consolidación en el tiempo.

A partir de las contribuciones de la teoría de la Regulación Social de Reynaud (1997, 2003), esta investigación procura abordar, desde planos complementarios, los mecanismos de regulación institucional que la política de AE impone al Director, y los mecanismos de regulación institucional y situacional que el Director ejerce sobre los actores que contribuyen a las

² El Agrupamiento Vertical de escuelas aún está en proceso en las diferentes regiones del Portugal.



gestión del AE. En el estudio, como ya se mencionó, son fundamentales los aportes de la sociología de la acción (FRIEDBERG, 1995; FRIEDBERG, CROZIER, 1977) y principalmente sus categorías de Acción Organizada y Sistema de Acción Concreto (SAC).

Esta opción teórica y también metodológica, tiene por objetivo desnaturalizar la figura normativa de los AE para comprender esta nueva configuración organizacional desde el accionar de los actores y las lógicas de acción que legitiman conjuntamente. Esto supone contribuir al debate público sobre una política educativa reciente, que demanda ser indagada para comprender tanto los efectos de las regulaciones definidas en el nivel central de administración de la educación, como así también, de las regulaciones que son recontextualizadas y (re)creadas en el proceso de regulación interna del AE.

Notas sobre el Sistema de Acción Concreto investigado y los objetivos de la investigación

El desarrollo de esta investigación se contextualiza en un Agrupamiento Vertical, perteneciente a la Dirección Regional de Lisboa y Valle del Tejo. El AE se conforma por doce escuelas, específicamente el AE es el resultado de la fusión de dos Agrupamientos Horizontales y de tres escuelas no-agrupadas, siendo la Escuela Sede la Escuela Secundaria³. A fin de resguardar la identidad del AE en estudio, y de los actores involucrados, se opta por otorgarle una denominación ficticia: AE Margen.

El SAC en análisis se integra por el Director y a un conjunto específico de actores que contribuyen a la gestión del AE por iniciativa y elección directa del Director, los cuales son denominados en esta tesis como: 'actores escolares'. En este sentido, los 'actores escolares' que conforman el SAC en estudio son: la Directora del AE; el Equipo Directivo: una Sub-Directora y tres

³ El *Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*, reguló la conformación de los Agrupamientos Horizontales. En el Agrupamiento Escolar investigado fueron dos los Agrupamientos Horizontales unificados y transformados en Agrupamiento Vertical.



Adjuntas de Dirección; tres Coordinadoras de las Estructuras de Coordinación Intermedia y Supervisión Pedagógica, denominadas por los propios `actores escolares´ como “Estructuras Intermedias de Gestión”: la Coordinadora del Gabinete de Inclusión Ciudadana, la Coordinadora del Gabinete de Evaluación Interna y la Coordinadora del Departamento Curricular Educación Básica. Se incluyen además los siete Coordinadores de Escuela y cuatro Interlocutores, que se desempeñan en las once escuelas agrupadas del AE.

Tras aclarar quienes son los actores implicados en la investigación, se plantea el objetivo general que guía el estudio, el mismo puede definirse del siguiente modo: describir, analizar e interpretar el Sistema de Acción Concreto construido en la interacción entre la Directora del AE, el Equipo Directivo, las Estructuras Intermedias de Gestión, los Coordinadores de Escuela e Interlocutores. Específicamente, se pretende describir, analizar e interpretar: (a) los procesos organizativos internos del SAC (re)creados por los `actores escolares´ del AE; (b) las lógicas de acción regulatorias legitimadas en el SAC por los `actores escolares´ del AE; y (c) los efectos del SAC en los `actores escolares´ del AE.

El diseño de la investigación es cualitativo y responde a un estudio de caso intrínseco, opción metodológica seleccionada para abordar las especificidades del SAC. En las elecciones teórico-metodológicas de este estudio se articula el registro interpretativo con un enfoque inductivo, a partir del cual se pretende interpretar la acción organizada, complementando un enfoque inductivo con un análisis deductivo. (FRIEDBERG, 1995).

En un plano operacional, durante el ciclo lectivo 2012-2013 fue efectuado el trabajo de campo de esta investigación, se realizaron un total de veinte entrevistas semi-estructuradas a los `actores escolares´ elegidos por la relevancia de las funciones que desempeñan en la gestión del AE, como así también, en la promoción de la articulación entre la escuela sede y las escuelas agrupadas. Estas entrevistas permitieron la recolección y posterior análisis, a través de procedimientos de análisis de contenido de los datos significativos para la interpretación del SAC contextualizado en el AE Margen. Complementariamente se consideran otras fuentes relevantes de datos,



representadas por los numerosos decretos-leyes, resoluciones ministeriales y documentos escolares del AE, tanto como por las observaciones registradas en actividades específicas del AE a las que la doctoranda fue invitada a participar.

El análisis e interpretación de los datos recabados se organiza en tres dimensiones de análisis que se corresponden con los tres objetivos específicos de la investigación. La Primera Dimensión indaga en los procesos organizativos internos del SAC; la Segunda Dimensión se abordan las lógicas de acción reguladoras del SAC construidas en el contexto de la práctica del AE Margen; y la Tercera Dimensión se interpretan los efectos del SAC en los `actores escolares´ del AE Margen.

Entre las principales líneas interpretativas que emergen del análisis se destaca la relevancia de los procesos organizativos internos que sientan las bases para el funcionamiento del SAC. Subyacen niveles diferenciados de distribución de funciones que estructuran la acción organizada y definen lógicas de acción que regulan los extremos del *continuum* estudiado: la Directora del AE y los Coordinadores de Escuela.

En el proceso de construcción del vínculo entre estos actores es esencial el trabajo que desempeñan el Equipo Directivo y las Estructuras Intermedias de Gestión, denominados como “equipo de confianza” de la Directora. Son ellos quienes principalmente interaccionan con las escuelas agrupadas y operan como gestores de un “consenso estratégico”. La centralidad de la figura de la Directora del AE Margen es constante en el análisis del SAC. Se manifiesta tanto en el refuerzo de su capacidad para la regulación interna del AE Margen, como en los procesos de regulación que el MEC ejerce en el trabajo que debe desempeñar como Directora del AE.

En el SAC se pone en evidencia la presencia de nuevos `actores escolares´, quienes son fundamentales en el contexto de la práctica para la gestión del nuevo modelo normativo de organización escolar, en AE. Asimismo, es posible reconocer la ausencia de un `actor escolar´: el Director de Escuela. En su reemplazo emerge un nuevo actor: el Director de AE, como `regulador intermedio´, regulado por el MEC y regulador territorial de las práctica que acontecen en un complejo SAC.



Notas sobre el aporte del concepto de Sistema de Acción Concreto a la investigación presentada

El perfil organizacional del estudio tiene por objetivo comprender las relaciones construidas entre los `actores escolares´ para recontextualizar la política de AE. Se procura interpretar el modo por el cual se regula la interdependencia entre los `actores escolares´, es decir, se aspira conocer cómo funciona el SAC que posibilita el funcionamiento del AE Margen.

Específicamente y en el contexto de la investigación, brevemente presentada, abordar el SAC conformado por los `actores escolares´ del AE Margen, constituye una solución operacional para comprender las lógicas de acción construidas situacionalmente y las racionalidades que prevalecen tanto en la intervención del Estado, como así también, en el accionar del conjunto de actores implicados en diferentes esferas de influencia, quienes hacen posible la recontextualización de la política de AE.

Los márgenes diferenciados de autonomía de los diferentes `actores escolares´, que componen el SAC, se hacen evidentes en el análisis de las lógicas de acción construidas institucionalmente. Estos márgenes podrían corresponderse, desde luego, con nuevas jerarquías en las estructuras organizacionales del AE, por tanto adquiere centralidad para esta investigación la interpretación de los márgenes de autonomía relativa y de los efectos que el SAC, diseñado para operacionalizar la política de AE, promueve en los `actores escolares´.

Los aportes de Friedberg a la investigación desarrollada posibilitan reconocer que los actores escolares que traducen la política de Agrupamiento Escolar constituyen, y se auto-constituyen en lo que denominamos un “nuevo paisaje” de la administración y gestión escolar, y del Sistema Educativo



portugués organizado en AE, paisaje que está reconfigurando el trabajo del Director y de los `actores escolares´ en general⁴.

Bibliografía

BOCCHIO, M.C ."**El Director de un Agrupamiento Escolar: Regulado y regulador de las políticas educativas.** Estudio de un Sistema de Acción Concreto construido en un Agrupamiento Escolar". 2013. Tesis (Doutoramento em Educação. Menção em Política e Administração Educacional) - Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.

CROZIER, M. ; FRIEDBERG, M. **L'acteur et le système.** Paris: Seuil.1977

FRIEDBERG, E. **O poder e a regra:** dinâmicas da acção organizada. Lisboa: Instituto Piaget,1995.

REYNAUD, J. **Les règles du jeu:** L'action collective et la régulation sociale. Paris: Armand Colin, 1997.

REYNAUD, J. Réflexion I. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. **Recherches**, p.103-113. 2003

⁴ La idea de "nuevo paisaje" de la gestión escolar y del Sistema Educativo portugués organizado en AE es una paráfrasis de la expresión que Dussel, I., Birgin, A. y Tiramonti, G. (2001) desarrollan para caracterizar el Sistema Educativo argentino posterior a la sanción de la Ley de Transferencia Educativa en el año 1991.