

# APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE CAMPO ORGANIZACIONAL PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

---

MIGUEL ÁNGEL VÉRTIZ GALVÁN  
Universidad Pedagógica Nacional

**RESUMEN:** Con la intención de aproximar un modelo organizacional explicativo de la política educativa, a partir de la estructura institucional que permite la interpretación de los procesos de cambio que prescriben las políticas educativas así como su gestión en las organizaciones de educación, se

presenta un ejercicio de construcción de lo que DiMaggio y Powell (2001) han llamado “Campo Organizacional”, para la educación media superior en México.

**PALABRAS CLAVE:** Campo Organizacional, Educación Media Superior, Política Educativa.

## Introducción

La presente es una contribución que se adscribe dentro de las aportaciones teóricas que discute categorías analíticas para la investigación en políticas de educación media superior. Desde el enfoque del nuevo institucionalismo organizacional, se recupera el concepto propuesto por DiMaggio y Powell (2001) de campo organizacional, que se puede definir como el conjunto de organizaciones que comparten el mismo campo de la vida institucional y permite explicar qué procesos serán absorbidos y de qué forma por las organizaciones del mismo campo, a través de los procesos mimetizados por las organizaciones que se encuentran dentro del mismo campo organizacional, por lo que comprendiendo las características del mismo para de la educación media superior, hipotéticamente es posible inferir los procesos compartidos por los cuales se introducirán las políticas en las organizaciones educativas.

Se definirá el campo organizacional de la educación media superior por sus cuatro etapas: el grado de interacción de las organizaciones; la estructura organizacional y sus patrones de coalición; la carga de información que deben ocuparse las organizaciones; y la conciencia de los participantes de las organizaciones que están en una empresa común.

## **Pertinencia del Análisis Organizacional para el Estudio de Políticas Educativas**

El enfoque de políticas públicas propone cuatro fases para su análisis: agenda pública, diseño de políticas, implementación de políticas y evaluación. Los estudios de implementación constituyen los procesos de racionalización de las diferencias entre el diseño, en tanto lo deseable, y lo efectivamente posible. Por otra parte, las organizaciones educativas son el espacio físico ineludible para la implementación de todo tipo de políticas educativas, por lo que la recuperación de categorías de análisis propio de las organizaciones para estudiar los procesos bajo los cuales las políticas educativas son implementadas en las organizaciones del sistema educativo nacional, constituye un área de oportunidad en la investigación educativa relevante para obtener conocimientos que permitan avanzar en el perfeccionamiento de las políticas que tienen como fin la mejora educativa.

A continuación se presenta una revisión de la aplicación del concepto de campo organizacional para el análisis de la implementación de las políticas educativas, con el fin de aportar elementos hacia la construcción del marco teórico necesario para en análisis organizacional de la implementación de políticas educativas, particularmente en el nivel medio superior.

### **El grado de Interacción de las Organizaciones**

Se puede identificar dos ámbitos institucionalizados de interacción entre las organizaciones del sistema educativo nacional, por una parte el de las relaciones intergubernamentales, que estructuran los procesos decisorios de las políticas públicas y por lo tanto los espacios de conflicto y negociación donde la definición de los fines de las organizaciones educativas puede analizarse como procesos contingentes donde confluyen actores y soluciones (Cohen, March y Olsen, 1972). Por otra parte, está el ámbito de las organizaciones que implementan las políticas públicas y encargadas de brindar directamente educación pública. En el primer ámbito, las organizaciones que interactúan son unidades administrativas de las políticas públicas, mientras que en el segundo son las escuelas que en tanto organizaciones públicas, se deben a múltiples misiones particulares y diferentes jefes; se encuentran bajo contextos de competencia política y por ende bajo influencia de diferentes grupos de poder que defienden valores distintos (Arellano, 2010).

## **El ámbito de las Relaciones Intergubernamentales**

La administración de los servicios de educación media superior en México es concurrente entre la federación y las entidades federativas, pero la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal mantiene la rectoría de la educación (Covarrubias, 2000), por lo que conserva el control de las instituciones formales que regulan el diseño e implementación de políticas mediante la regulación del sistema educativo, aunque existe concurrencia para el diseño las políticas públicas, por lo cual se han establecido un conjunto de acuerdos entre cada uno de los gobiernos estatales y el federal para que las diseñadas por el gobierno federal se implementen con apoyos diferenciados de las entidades federativas, con modestas concesiones en el diseño para los estados.

Toda interacción que estructure las relaciones intergubernamentales, requiere de un mínimo de estabilidad institucional necesaria para dar certidumbre a los actores organizacionales, lo cual tiende a institucionalizar procesos que resultan altamente resistentes al cambio derivado de la eficacia que han desarrollado para la solución de problemas de la interacción entre los diferentes actores (North, 2001), tales como el diseño de la administración de los servicios educativos por niveles y modalidades, pues esta característica del marco institucional ha sido referente para la institucionalización de procesos particulares de interacción, desde el diseño de programas educativos en las normales referidos a cada uno de los niveles, la concentración de docentes, tanto en las estructuras administrativas, sindicales como la formación de identidades profesionales y códigos y lenguajes comunes referidos a la pertenencia de cada nivel. Así el proceso de mimetismo en las estructuras administrativas de las dependencias estatales, se desprende no sólo de la búsqueda de los actores de reducir la incertidumbre en la interacción, pues en su conjunto constituyen la base del complejo tejido de relaciones e identidades profesionales del campo organizacional de la educación media superior en México.

## **El ámbito de las organizaciones**

La interacción con las organizaciones que imparten educación media superior, se da a través de las autoridades estatales de manera directa en cuanto a las relaciones laborales y dotación de infraestructura, y a través de los acuerdos de coordinación con las autoridades federales en cuanto a instrumentos institucionales de políticas. Así, en términos de la interacción entre organizaciones, las organizaciones educativas interactúan directamente

con las dependencias de los gobiernos estatales, en estructuras mimetizadas, aunque la capacidad de estas últimas para el diseño de los programas federales se encuentra acotada y la mayoría de las veces condicionada a la aportación de recursos para los mismos programas de la federación.

Sin entrar en la discusión sobre la naturaleza endógena o exógena del cambio institucional (March y Olsen, 1997), las escuelas reaccionan a los cambios e interactúan con base en la vinculación que mantiene con las estructuras administrativas, y son éstas últimas quienes establecen una interacción con el conjunto de escuelas, por lo que la información que fluye entre las escuelas como organizaciones, es a través de éstas estructuras administrativas o de las estructuras sindicales, por lo que los docentes, como miembros de las escuelas, se apropian del principio de pertinencia (March y Olsen, 1997) y de los derechos de propiedad de la decisión (March y Shapira, 1982) como los principales procesos que estructuran su vinculación con las organizaciones administrativas y sindicales, y con el resto de las escuelas.

## **La estructura Organizacional y sus Patrones de Coalición**

Las estructuras organizacionales formales desde la perspectiva de Max Weber, definen los espacios de control y acción para cada uno de los burócratas gubernamentales (Berenstein, 1982) donde la racionalidad legal-formal definida por el arreglo institucional también permite definir los espacios de control de incertidumbre que dan lugar a las fuentes de poder en la burocracia (Crozier y Friedberg, 1990), y por lo tanto también definen los parámetros para la integración de coaliciones.

La estructura organizacional de la educación media superior, se encuentra integrada por dos tipos genéricos, Bachillerato o equivalente y profesional técnico o estudios terminales, los cuales se organizan a su vez en distintas sub-organizaciones que se vinculan a la Subsecretaría de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública. En términos de la participación porcentual, el 90.6% de los 3.8 millones de estudiantes inscritos en 2009 están en el bachillerato y sólo 9.4% en profesional técnico (SEP, 2009).

La estructura propia en términos del control administrativo y presupuestal permite identificar a organizaciones de educación media superior como dependientes de la federación, de los gobiernos estatales, de organismos autónomos, y del sector privado. Su nivel de influencia por porcentaje de las organizaciones del país que controlan administrativamente

te, se concentra el 41.7% bajo estructuras estatales, 26.4% es federal, el 12.7% autónomo y 19.2% privada. De lo anterior podemos inferir que la federación tiene una enorme capacidad de control, no sólo por integrar el 41% de las organizaciones en su estructura directa, sino por la desigual condición de negociación que la estructura jurídica y presupuestal le otorga frente al resto.

Sin embargo éstas y de forma particular cada organismo contiene en su haber normas y reglamentos propios y específicos que los identifican y separan del resto de las organizaciones que integran este complejo organizacional.

### **Carga de Información**

Como se puede observar la Educación Media Superior es un campo organizacional que se encuentra ampliamente estructurado en diversas subcampos encargados de ofertar y procurar este servicio educativo en todo el país, este complejo de organizaciones establece canales de comunicación completamente normativos. Independientemente de las relaciones que se entablan entre los propios organismos cada uno de estos posee en sus estructuras a través de los manuales de procedimientos, plan de estudios, objetivos, misión, visión, entre otros, los cuales por lo general se encuentra determinados y vigilados por la federación a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior.

Esta estructura normativa actúa como mecanismo mimético que las hacen cada vez más similares (Dimaggio y Powell, 2001, pág. 106) en tanto al campo normativo se refiere, sin embargo las prácticas suelen ser diferentes entre una y otra, incluso contra los lineamientos institucionales que las rige. De cualquier forma este marco normativo establece la información que es manejada en un campo organizacional, y la forma en que es transmitida, donde la circulación de la información resulta compleja en sus diferentes etapas.

Si bien es cierto que existen en la actualidad diversas vías de información, las formas de entenderla es un proceso más complejo, las interpretaciones diferenciadas suelen estar presentes en los diferentes niveles de organización en la Educación Media Superior.

### **Desarrollo de la Conciencia de Pertenecer al Campo Organizacional**

Los actores que conforman este nivel educativo tienen conciencia del lugar que ocupan como miembros activos pertenecientes a la Educación Media Superior, esto puede ser

que suceda debido a los lineamientos institucionales a los cuales se encuentran sujetos, como por ejemplo: la incorporación a un Sindicato Nacional (Secciones X y XI del SNTE para el caso de la educación media superior) el cual en teoría, existe con la finalidad de defender y velar por los intereses de los trabajadores en la organización.

El desarrollo de la conciencia puede generarse también debido a que los actores deberán cumplir con los lineamientos y normas que son girados y expuestos por la SEP así como por los que son propiamente de la organización a la que correspondan. En este sentido se va gestando en los involucrados, premeditadamente, cierta identidad institucional que los hace partícipes de las acciones y medidas establecidas por la Educación Media Superior.

## Conclusiones

La aplicación del concepto de campo organizacional, puede ser ampliada al sistema educativo mexicano, para el caso particular de la educación media superior como se propone en el presente documento, el ejercicio puede aportar un lenguaje de análisis y una metodología de investigación para abordar la reflexión en torno a la vinculación de las políticas educativas con los procesos organizacionales e institucionales en el nivel del bachillerato en México. Aunque debe advertirse que enmarcar al conjunto de elementos del campo organizacional a partir de la identificación de los elementos comunes, principalmente a través de los procesos de mimetismo, nos lleva inevitablemente a destacarlos elementos compartidos que se han institucionalizado en el campo de las organizaciones de la educación media superior, en menoscabo de las diferencias. No obstante lo anterior, aplicar el concepto de campo organizacional, como marco referencial, no impide la elaboración de estudios sobre las especificidades de las organizaciones educativas y sus implicaciones en las interacción sociopolítica.

## Referencias

- Arellano Gault, D. (2010) "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales", en Merino, Cejudo, Arellano, *etall*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México: FCE/CIDE, pp.61-92.
- Berenstein, J. (1982) *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*, México: CIDE.
- Cohen, Michael D., March, James G., Olsen, Johan P. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice"; en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1

(Mar., 1972), 1-25.

Covarrubias, O.M. (2000), *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*, México: INAP.

Crozier, M y E. Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, México: Ariel.

March, James G. y Johan P. Olsen (1997), *Redescubriendo las instituciones. La base organizacional de la política*, México: FCE.

March, J. y Z. Shapira (1982) "Behavioral decision theory and organizational decision theory", en G. Ungson y D. Braustein (eds), *Decision Making: An Interdisciplinary Inquiry*, Kent: Publishing Company Kent.

North, D. C. (2001), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE.

SEP, (2010), *Estadísticas de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional*, Obtenido el 25 de Octubre de 2010, de <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/pubbasF02A/index.htm>