

LA CARACTERIZACIÓN DEL COLEGIO DE BACHILLERES DEL ESTADO DE MÉXICO COMO UNA INSTITUCIÓN FORMAL EDUCATIVA¹

SILVIA SÁNCHEZ RIVERA

Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México

Presentación

La importancia de esta ponencia, radica en que se mire al Colegio de Bachilleres del Estado de México, objeto de estudio, desde la lógica específica del neoinstitucionalismo con ello se contribuye a la revaloración de las instituciones formales sobre todo, de aquellas de tipo educativo que ofrecen estudios de nivel medio superior en la modalidad de Bachillerato General como Colegios de Bachilleres.

De manera sistemática se aborda el institucionalismo y la conceptualización de institución que en él se asume, en los factores que contribuyen al descubrimiento de las instituciones, en lo que es propiamente el surgimiento de este enfoque, en identificar la relevancia del cambio institucional, la conceptualización de las instituciones y de las de tipo formal, para finalmente proceder a caracterizar al COBAEM.

1.1. Enfoque del neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo es el enfoque puesto nuevamente en las instituciones, como término es introducido por March y Olsen en las ciencias políticas en año de 1987, que se dirige a las distintas instituciones que existen en la sociedad, su preocupación estriba en una institución concreta, más empírica, y por lo tanto, más cercanas a lo cotidiano.

¹ Esta ponencia se desprende de la investigación desarrollada entre 2008 y 2012 denominada La política de oferta educativa en el Colegio de Bachilleres del Estado de México de 1996 a 2008, sustentada como tesis doctoral en junio de 2012 en el ISCEEM.

Se refiere a las instituciones creadas por el gobierno como organismos u organizaciones formales, pero ahora a diferencia del institucionalismo pone atención en el comportamiento que estas asumen en el tiempo lo que conlleva al ámbito institucional.

El politólogo austriaco Schedler, retoma el término del neoinstitucionalismo insiste en que en este enfoque se pone tención al aspecto empírico, donde lo normativo es una parte la de explicación del desenvolvimiento de las instituciones porque:

El nuevo institucionalismo no solamente siguió a la realidad empírica, respondió a las nuevas instituciones establecidas en las nuevas democracias. Su nueva preocupación por las reglas formales reflejó la nueva relevancia que estas reglas adquirieron en la vida real. La reintroducción de las instituciones formales y la reorientación de atención hacia ellas no ha sido exclusivamente una moda académica: fue un hecho empírico (Schedler, 2000: 473).

El neoinstitucionalismo superó el aspecto académico al trascender hacia el estudio de las instituciones formales de gobierno, con lo cual sus objetos de estudios se tornaron totalmente empíricos, esto es, que describen y explican las instituciones sociales y predominante las públicas y creadas por el Estado algunos enfocados desde conceptos organizacionales derivados de la idea de satisfacción. Es por ello que desde la visión de Schedler, este tipo de nuevo institucionalismo es en parte: normativo, orientado al estudio de sus distintas manifestaciones empíricas de las instituciones que existen en la realidad social, histórica y se pregunta entre otras cosas por la función social que desempeña la institución en cuestión, describe y explica sus manifestaciones.

El economista norteamericano North (2006) señala que en el institucionalismo existen características válidas también para el enfoque de la ciencia política entre ellas:

- La revalorización de las instituciones: el hecho de tomarlas nuevamente como objeto de estudio constatable, en el desarrollo de trabajos sobre de su funcionamiento cotidiano, lo relevante es enfocar a los organismos de carácter formal creados por el Estado.

- El entendimiento de las instituciones como actores o sujetos sociales: toman un papel de actores, y se constituyen en escenarios de confrontación de fuerzas sociales, como conjuntos de procedimientos operativos normalizados y de estructuras que tienen intereses, y un comportamiento en el tiempo.

- Las normas: las instituciones son la fuente más importante de la estabilidad, las reglas, tradiciones y rutinas son puntos de referencia entre los que los actores deciden su comportamiento.

- La utilización de la comparación es una estrategia de investigación: se continúa utilizando como estrategia de análisis; y en apego a ello, en esta investigación se construye una estrategia ad hoc.

- a historia cuenta y cuenta mucho. A través de los antecedentes históricos se puede mirar el dinamismo con que las instituciones en su evolución en el tiempo. Es decir, a partir de su pasado se puede mirar su presente y pensar o repensar sobre su futuro. Para North, la historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino también porque el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad de las instituciones de una sociedad; de tal manera que las elecciones de hoy y del mañana están conformadas por el pasado, ello se puede advertir en el tiempo.

- El cambio institucional: con la observación de todos los elementos anteriores existe la posibilidad de cambiar el rumbo de las instituciones.

A las características ya mencionadas es posible agregar la aportación del politólogo mexicano Vergara quien señala que los entornos en que se desenvuelven las instituciones

son por ejemplo: el político, social o el económico, son factores influyentes tanto en el comportamiento de los individuos como en el de las instituciones; bajo esta perspectiva, es el entorno que influye más en los individuos que estos en ellas.

Lo valioso de tomar al enfoque del neoinstitucionalismo para el estudio de las instituciones es que se puede dar cuenta de casos concretos como el del COBAEM, y entender su dinamismo a lo largo del tiempo, en que es posible advertir como estas cambian y que se expone a continuación.

1.1.1. La relevancia del cambio en las instituciones

Desde el enfoque del neoinstitucionalismo el cambio institucional permite conocer el desempeño de las instituciones donde se gestan los procesos de cambio en su comportamiento a lo largo de la historia; así como en la posibilidad de recomendar las transformaciones en ellas como una posibilidad para hacerlas mucho más eficientes.

El cambio institucional es central porque evidentemente al interior de las organizaciones se gestan procesos de cambio en su comportamiento, advertidos en el tiempo y manifiesto en sus tendencias que adoptan. De manera precisa North identifica dos tipos de cambio:

- El cambio por reforma. Proveniente de reformas cuando es asumido por la institución y se sustenta en posibles modificaciones del marco legal, en las que se reorienta el rumbo seguido en los diferentes momentos administrativos de la vida institucional.
- El cambio al margen. Es consecuencia de los cambios en las normas, que establecen limitaciones informales con diversas clases de efectividad y observancia coercitiva.

Ambos cambios se manifiestan de manera incremental o progresiva a lo largo del tiempo, pero se originan en las relaciones y en la retroalimentación de las instituciones por dos factores:

1) El entrelazamiento que es producto de la relación simbólica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades (North, 2006: 19).

Al respecto, en esta investigación se asume que efectivamente, ese cambio se genera en las relaciones, pero no solo en aquellas que se establecen de manera externa sino también en las de carácter interno e su vínculo con lo externo.

Al surgir el neoinstitucionalismo la visión sobre las instituciones formales se fortaleció, como se expone en el apartado siguiente.

La conceptualización de las instituciones formales en el neoinstitucionalismo

La conceptualización de las instituciones en el neoinstitucionalismo se basa en la asumida por el institucionalismo, pero además agrega el componente del tiempo, y con ello se reconoce el dinamismo que estas poseen, mismo que se advierte en el cambio institucional. Para North estas son:

Las reglas del juego de una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (2006, 13).

North identifica a las instituciones como las reglas y pone atención en el intercambio y sobre todo, en el cambio institucional que cobra una gran importancia porque reduce la incertidumbre al proporcionar una estructura a la vida diaria, y por tanto son una guía para la interacción humana.

También aclara que los individuos en su paso por las instituciones, asumen cierta identidad, restringen a los sujetos por un marco normativo que evoluciona a través de modificaciones que estos realizan en el tiempo, y en esa medida se convierten en agentes del cambio institucional, así el sujeto opta y toma decisiones en un mundo social institucional.

Ante la postura de North, en esta investigación se asume que las instituciones formales que existen en la sociedad, se explican predominantemente en un significado político administrativo y teórico; varias de ellas son más reconocidas por la sociedad que por el derecho, aun cuando este último se va dando de manera gradual en el tiempo, conforme las sociedades se desarrollan; es decir, a éstas se les puede mirar no solo en el presente, sino en su pasado y futuro. El poner atención en su cambio es característico del enfoque neoinstitucional, pero se debe tener en cuenta que en las más recientes, dicho cambio es poco advertible, por su corta vida; no obstante es necesario investigarlas para conocer su desempeño y proponer avances.

Tales instituciones también se caracterizan por incluir normas creadas por el hombre que limitan el desempeño de la función pública de la burocracia administrativa, lo que se manifiesta a través del establecimiento de las condiciones en las que se puede o no hacer lo establecido.

Como creación del Estado son concretas o empíricas bajo la forma de organismos y organizaciones, son sujetos sociales y/o unidades de análisis, con limitaciones de carácter normativo que evolucionan a través del tiempo. Los organismos públicos son de este tipo y cuentan con una estructura en la que interactúan los seres humanos.

Como organismos, las instituciones cuentan con cuerpos: políticos, directivos, económicos, sociales y algunas con órganos educativos o de formación con presencia física de las personas que la conforman y se encargan de tomar decisiones. Poseen dinanismos y funciones específicas y de acuerdo a North, los individuos tienen un papel que permite que la institución evolucione y registre cambios, posea un cierto proyecto, limitaciones y objetivos; los cambios se pueden generar o gestar por reformas, y para conocerlas se pueden tomar como unidades de explicación a algunas categorías representadas por series de datos mediante las cuales se procede a comparar las tendencias.

Al respecto en esta investigación se asume que quizá, efectivamente son soluciones imperfectas y pragmáticas, que si es necesario pueden cambiar de rumbo para mejorar sus resultados desde propuestas surgidas por los estudios neoinstitucionales, para ello es necesario tomar en cuenta su evolución en el tiempo.

En tanto que su actividad es permanente y específica, y se conserva en el tiempo, es relativamente estable gracias a ciertos actores sociales, mediante los que se hacen operativas sus funciones advertidas en el tiempo, lo cual implica, superar la visión del viejo institucionalismo (CCPAEM, 1999). Tal estabilidad se genera porque crean grandes regularidades en el comportamiento humano que moldea la conducta individual y reduce la incertidumbre que domina gran parte de la vida social de su entorno institucional y se comprende mirando lo exógeno, esto es, el desenvolvimiento de otras instituciones, a lo que en el neoinstitucionalismo se le conoce como entorno institucional.

Mediante la comparación los contrastes resultan evidentes, son puntos de referencia en los análisis institucionales, se puede partir del objetivo para el que fueron creadas a efecto de identificar los elementos que conducen a resultados que quizá se contraponen a lo esperado de ellas; muchas veces pareciera que han fallado, justo por ello, su estudio es inminente. El conocer su evolución conlleva probablemente a identificar el cambio institucional, desde el grado en que se ha desvirtuado hasta llegar a reconocer las propuestas que permitan su reorientación y en esa medida puedan reivindicarse. Esa quizá es una de las aportaciones más importantes del neoinstitucionalismo. En el siguiente apartado se expone los términos en los que se concibe al Colegio de Bachilleres del Estado de México, como una institución formal en un significado político-administrativo.

El Colegio de Bachilleres del Estado de México conceptuado como institución formal

El Colegio de Bachilleres del Estado de México, organismo público descentralizado de carácter estatal, es conceptuado como una institución formal en términos del enfoque del neoinstitucionalismo de la ciencias políticas, como una acción de gobierno expresión de un tipo de política educativa de expansión e incremento en las tasas de matrícula, que asume la forma de una política de oferta educativa.

Esta institución cumple una serie de funciones, entre ellas la de impartir estudios de Educación Media Superior en la modalidad de Bachillerato General aunque, se advierte que al tiempo de cumplir con su cometido, también contribuye a solucionar problemas de oferta y cobertura educativa, responde a tres tipos de necesidades:

- a. Sociales. Toda vez que estudiar la EMS es parte de las aspiraciones de una mejor calidad de vida y oportunidades para los individuos; se esperan impactos en el desarrollo individual y colectivo.
- b. Económicas: La teoría del capital humano y del desarrollo, sostienen que a mayor escolarización de la población, mayor desarrollo del país.
- c. Políticas: Como forma de cooptación de votos los candidatos en campaña ofrecen incrementar las oportunidades de escolarización para los individuos.

Se advierte que el COBAEM ha tomado sus decisiones en el tiempo y que éstas se pueden conocer poniendo atención en sus tendencias, así como en su evolución y en su marco normativo, con el que opera.

Al enfocar al COBAEM, se está haciendo una revaloración de las instituciones educativas, se aborda como un sujeto social, se le compara, se mira su evolución a través de sus antecedentes y de su propio desenvolvimiento en el tiempo y se toman en cuenta sus entornos y contextos, como elementos que permiten identificar el cambio institucional en el tiempo; aunque en este caso debido a que el periodo (1996-2008) fue relativamente corto (tres años), el cambio llegó a advertirse poco; sin embargo, sus tendencias dieron elementos para proponer cambios en la oferta educativa.

El marco normativo del COBAEM se constituye por su Ley de Creación, Reglamento Interior, Manual de Organización y otros reglamentos que restringen el proceder y

comportamiento de la comunidad académica, administrativa y estudiantil por medio de la burocracia.

Tal caracterización del COBAEM como una institución formal en su significado se define por los siguientes aspectos:

- Es una institución formal de gobierno.
- Cuenta con una atención organizacional que se da en términos jerárquicos siguiendo un esquema de funciones con base a cargos reconocidos en el organigrama institucional, y con el desempeño y toma de decisiones de los sujetos que laboran en esta institución a los que se les concibe como burocracia administrativa.
- En atención a sus funciones es también un conjunto de procedimientos operativos con estructuras que tienen intereses y un comportamiento en el tiempo, y la mayoría de ellos se encuentran normados en su marco legal.
- Con manifestaciones empíricas y de tipo documental.
- Es afectado y moldeado por su entorno nacional y estatal.
- Es un actor o sujeto social que oferta estudios de Bachillerato General.
- Ha trascendido y permanece en el tiempo, y por tanto posee un dinamismo que es la clave para conocer su cambio histórico.
- Su cambio se origina en sus relaciones externas e internas.
- De su pasado se puede mirar su presente y futuro.
- Su historia es testimonio de su dinamismo, sus antecedentes históricos dan cuenta de su evolución y continuidad.
- Es una institución relativamente joven.
- El COBAEM es un organismo público descentralizado del gobierno del Estado de México, que opera con un cuerpo directivo central, otro de menor jerarquía en cada uno de sus planteles; además de una plantilla docente, toda vez que se trata de una institución educativa que forma estudiantes en EMS bajo la modalidad de Bachillerato General.
- Sus manifestaciones empíricas son susceptibles de ser conocidas a través de sus unidades de explicación de la política de oferta educativa que son: la matrícula y al presupuesto anual signado en su relación institucional y con el contexto nacional y estatal.

- Su creación contribuye a generar estabilidad y solucionar problemas de oferta educativa y de ampliación de cobertura.
- Es una fuente de estabilidad para el Sistema Educativo Nacional y Estatal, particularmente para el subsistema de EMS.
- Es una solución imperfecta y pragmática a conflictos pasados entre el gobierno y la sociedad, en el ámbito de la demanda educativa.
- Se reconoce que los sujetos en su paso por esta institución son restringidos por el marco normativo institucional, pero las modificaciones que estos realizan en el tiempo, los coloca como gentes de cambio.
- Las limitaciones institucionales se establecen con la normatividad, con el apoyo de la burocracia administrativa.
- Su dinamismo es específico en función de su papel.
- Imparte una modalidad educativa específica.
- Su actividad permanente se manifiesta en rutinas con lo que se hacen operativas sus funciones a través de las inscripciones y reinscripciones de los alumnos, la duración del plan de estudios, la dosificación de asignaturas por semestre, el control escolar de los alumnos y la expedición de certificados; todo ello, interpretado como grandes regularidades que moldean a los individuos que se desempeñan en esta institución.
- Así conceptualizado el COBAEM, las preguntas, objetivos y supuestos que se plantearon en el diseño de esta investigación, dan la posibilidad de conocer: la relación con su entorno y la que se establece entre matrícula y el presupuesto anual asignado.

Consideraciones finales

A partir de la exposición, vale la pena señalar tres consideraciones finales. La primera consiste en precisar que aunque el desarrollo teórico de este enfoque no ha sido tan prolífero como otros en nuestro país, sí permite establecer una secuencia cronológica de la cual partir.

La segunda consideración tiene que ver con el hecho de asumir que en las ciencias políticas existe un debate entre el denominarlas de esa manera o solo ciencia política, aquí, sin querer entrar en ello, se optó por asumir el termino en su sentido plural, dado que

actualmente se han generado pronunciamientos a favor de la multidisciplinariedad como una forma que permite una mayor profundidad en el conocimiento de los objetos de estudio en las ciencias sociales.

Una tercera consideración es que en las ciencias sociales existen distintos tipos de neoinstitucionalismos. Aquí se optó por el de las ciencias políticas porque en él se catalogan a las instituciones como el COBAEM en su sentido político-administrativo, no obstante, desde otros diseños de investigación puede ser posible asumirlo desde otras ciencias sociales.

En el siguiente capítulo se exponen las tres estrategias de análisis comparativo que sustentan parte del desarrollo de los capítulos IV, V y VI, dedicados a los ámbitos nacionales, estatales e institucionales.

Bibliografía

- CAÏS, Jordi (2002). *Metodología del análisis comparativo*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), cuadernos metodológicos número 21. Madrid, España.
- CCPYAPEM (1999). *Compilación de Términos Políticos y Administrativos*. Toluca, Estado de México.
- ESPEJEL MENA, et al. (2010). *Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública*. IAPEM, Toluca Estado de México.
- MARCH, James G. y OLSEN Johan P. (1997): *El redescubrimiento de las instituciones la base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./UNAM/FCE, México.
- NORTH, Douglas C. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México.
- PETERS, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo*. GEDISA editorial, España.
- RHODES R. (1997). *El institucionalismo en David MARSH y Gerry STOKER (Eds.) Teorías y Métodos de la ciencia política (p. 53-67)*. Madrid. Alianza editorial.
- RIVAS LEONE, José Antonio (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*, en revista electrónica *Reflexión Política* año 5 No. 9 Junio de 2003, IEP-UNAB

- (Colombia), pp. 37-43. Consultado en <http://uaemex.mx/pdf/110/11000903.pdf>, Red A y C con fecha 14/10/2010.
- SCHEDLER Andreas (2000). Neoinstitucionalismo, en Baca Olamendi Laura, et al. (Comp.) (2000). Léxico de la política, FLACSO/SEP/CONACYT/Henrich Boll Stiftung, México.
- VARGAS HERNÁNDEZ, José Guadalupe (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. Consultado en HTTP: //WWW.W.MX/IIESCA/Revista/documentos/perspectivas2008-1.
- VERGARA Rodolfo (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política, en MARCH y Olsen El redescubrimiento de las instituciones la base organizativa de la política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./UNAM/FCE. México.
- Diario Oficial de la Federación (1996a). Ley de Creación del Colegio de Bachilleres Estado de México.
- Gobierno del Estado de México/SECYBS (2001). Reglamento interior.
- Gobierno del Estado de México (2001). Reglamento de Control Escolar COBAEM.
- Gobierno del Estado de México (2005). Reglamento de Ingreso, Permanencia y Promoción del alumno del COBAEM.
- Gobierno del Estado de México (2004). Reglamento de Inscripción, Reinscripción y Evaluación del Aprendizaje del COBAEM.
- Gobierno del Estado de México (2005). Reglamento de los CEMSAD del COBAEM.
- Gobierno del Estado de México (2001). Reglamento de Ingreso, Permanencia y Promoción del Personal Docente del COBAEM.
- Gobierno del Estado de México (2004). Manual General de Organización del COBAEM.