Revista Digital de Estudios Organizacionales

ISSN: 2992-7145

AÑO 4, NÚMERO 6

Enero-junio 2025

Revista Digital de Estudios Organizacionales es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad de Xalapa; es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con los estudios organizacionales, ciencias administrativa, administración pública y gestión política desde una perspectiva multidisciplinar.

RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Año 4, Número 06/ enero-junio 2025

Coordinadora invitada de este número:

Dra. Gretel Cervantes Hernández

Revista Digital de Estudios Organizacionales es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad de Xalapa; es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con los estudios organizacionales, ciencias administrativas, administración pública y gestión política desde una perspectiva multidisciplinar.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan la posición del Editor de la revista. Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la revista, remitiendo apropiadamente a los datos de la publicación de Revista Digital de Estudios Organizacionales.

RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Revista Digital de Estudios Organizacionales, año 4, núm. 6, enero-junio 202, es una publicación semestral editada por la Universidad de Xalapa, Carretera Xalapa-Veracruz Km. 2, No. 341, Col. Acueducto Ánimas, C. P. 91190, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México; teléfono 52 (228) 8 41 7285; correo electrónico: revistaredeo@ux.edu.mx y página web: https://ux.edu.mx/redeo/ Editor responsable: César Augusto García Soberano. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2023-061411344100-102, ISSN: 2992-7145. Responsable de la última actualización: Rebeca Elizabeth Contreras López, Carretera Xalapa-Veracruz Km. 2, No. 341, Col. Acueducto Ánimas, C. P. 91190, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México; fecha de última modificación: abril 2025.

Esta obra está bajo una licencia CC BY-NC 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

CONTENIDO

ARTÍCULOS Páginas

Arquitecturas del cambio: Nuevas lecturas organizacionales desde América Latina

Dra. Gretel Cervantes Hernández …… ***06-10***

Diseño de una estructura organizacional colaborativa para la gestión de crisis en universidades privadas: Lecciones de la pandemia COVID-19

Karina Guadalupe Alarcón Rosas …… ***11-35***

Análisis organizacional del rezago en la comprensión lectora en telesecundaria

César Augusto García Soberano

Alicia Alejandra Escalante Gómez …… ***36-71***

Expansión organizacional del Estado bajo el paradigma de la disciplina fiscal: una lectura desde la metáfora del cefalópodo

Lúbar Andrés Chaparro Cabra …… ***72-98***

El enfoque Una Salud. La relación inter-organizacional entre la OMSA, la FAO, la OMS y el PNUD para evitar crisis por enfermedades de origen zoonótico

Gretel Cervantes Hernández

Francisco Galindo Maldonado …… *99-**116***

RedEo
Revista Digital de
Estudios Organizacionales

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

+52 228 841 7285 Ext. 7258
https://ux.edu.mx/redeo/
revistaredeo@ux.edu.mx

ARTÍCULOS

Arquitecturas del cambio: Nuevas lecturas organizacionales desde América Latina

Recibido: 10 abril 2025

Gretel Iriaís Cervantes Hernández [1]

El estudio de las organizaciones no puede, ni debe, reducirse a una mera descripción de su arquitectura formal o a una taxonomía de sus jerarquías internas. Por el contrario, se requiere una aproximación que permita comprenderlas como sistemas complejos en los que confluyen estructuras, procesos, culturas y relaciones de poder que definen su funcionamiento cotidiano. El enfoque organizacional posibilita este tipo de análisis al brindar herramientas conceptuales para examinar, de forma articulada, la configuración de los mecanismos de coordinación, los dispositivos de control y las prácticas institucionalizadas que orientan la acción colectiva. En espacios donde coexisten intereses diversos y se negocian constantemente los objetivos institucionales, las decisiones no se explican únicamente por procedimientos normativos, sino también por las lógicas culturales, simbólicas y políticas que atraviesan a la organización como fenómeno social que es.

En contextos caracterizados por la aceleración del cambio, la incertidumbre y la complejidad de los problemas públicos, la mirada organizacional adquiere particular relevancia. Las organizaciones, independientemente de su naturaleza o sector de pertenencia, enfrentan tensiones estructurales que ponen en juego su capacidad de adaptación: eficiencia versus equidad, centralización versus participación, innovación frente a tradición, entre otras. La teoría organizacional permite identificar estas tensiones, no solo para describirlas, sino para analizarlas críticamente y reconocer los márgenes de acción, los cuellos de botella institucionales y las oportunidades de transformación. Este enfoque ayuda, además, a analizar las dinámicas internas, las relaciones entre sus integrantes y los entornos simbólicos y psicológicos que en ellas se producen y que orientan el comportamiento de sus miembros así como la configuración de estructuras de

[1] Investigadora posdoctoral en la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). ORCID: 0000-0002-9216-1623. Correo electrónico: gcervantesh@gmail.com

poder y las desigualdades en el acceso a la información que emergen de sus interacciones (Rojas y Zamudio, 2023).

El enfoque organizacional posibilita establecer comparaciones entre organizaciones de muy diversa índole —como las educativas, estatales o internacionales— al tiempo que permite comprender cómo se relacionan con su entorno social, político y económico. Las formas de vinculación con otros actores, los mecanismos de legitimación institucional y las estrategias de adaptación ante crisis se revelan, entonces, como dimensiones clave del análisis organizacional.

Por ello, fenómenos aparentemente disímiles como la gestión universitaria ante una crisis sanitaria, el rezago estructural en el sistema educativo básico, la expansión de burocracias estatales en escenarios neoliberales o la cooperación entre organismos internacionales frente a riesgos globales, pueden ser abordados desde una lógica común: la necesidad de comprender cómo operan las organizaciones en condiciones de alta incertidumbre, y qué tipo de arreglos estructurales y relacionales posibilitan o inhiben su capacidad de respuesta, legitimidad y sostenibilidad en el tiempo. Es decir, la heterogeneidad temática de este número de la Revista Digital de Estudios Organizacionales (RedEO), el lector podrá percibir que la preocupación, también común, de los textos es entender cómo trabajan las organizaciones en entornos donde las estructuras tradicionales resultan insuficientes para responder a los desafíos actuales de la humanidad.

En este número, la RedEO ha compilado cuatro textos que permiten a los lectores observar la versatilidad de las organizaciones y cómo las teorías que se han creado sobre ellas son un lente que nos puede ayudar a analizarlas y entenderlas; en el mejor de los casos, también a proponer modificaciones para mejorar su desempeño. Lejos de tratarse de estudios inconexos, su análisis conjunto permite identificar patrones problemáticos, aproximaciones metodológicas y categorías conceptuales que enriquecen el campo de los estudios organizacionales.

En primer lugar, se encuentra el artículo "Diseño de una estructura organizacional colaborativa para la gestión de crisis en universidades privadas: Lecciones de la pandemia COVID-19" de Karina Guadalupe Alarcón Rosas. Este estudio, sustentado en una metodología cualitativa basada en el Modelo de Lógicas de Negocio, identifica las principales deficiencias organizacionales que enfrentaron las instituciones de educación superior privadas en México durante la pandemia por COVID-19. La autora muestra cómo la rigidez estructural, la limitada coordinación

institucional y la escasa preparación tecnológica obstaculizaron una respuesta eficaz ante la emergencia. A partir de ello, propone un modelo organizacional colaborativo que promueve la resiliencia, la adaptabilidad y el aprendizaje institucional con la finalidad de fortalecer la capacidad de las universidades para enfrentar crisis futuras. El artículo se inscribe en una corriente que subraya la necesidad de rediseñar las estructuras educativas tradicionales a través de esquemas horizontales, flexibles y orientados al aprendizaje organizacional continuo.

En segundo lugar, el artículo "Análisis organizacional del rezago en la comprensión lectora en telesecundaria", de César Augusto García Soberano y Alicia Alejandra Escalante Gómez plantea una lectura crítica del fenómeno educativo a través del lente organizacional. Frente a un enfoque pedagógico tradicional centrado en la didáctica, el currículo y la evaluación, los autores proponen integrar categorías propias de la teoría de las organizaciones —como coordinación, control, cultura organizacional y legitimidad— para explicar las limitaciones estructurales que inciden en el bajo desempeño lector de los estudiantes de telesecundaria en México. A partir de una investigación empírica en siete escuelas rurales de Veracruz, los autores muestran cómo la desconexión entre estructura formal e informal, así como la persistencia de rituales institucionales poco efectivos, genera una apariencia de organización que oculta la ineficacia real de los programas educativos. Este trabajo representa una aportación significativa al ampliar el campo de análisis de los problemas educativos más allá del aula, situándolos en la estructura institucional que condiciona las prácticas pedagógicas.

El tercer artículo, "¿Por qué se crean organizaciones estatales? Incluso en la era donde predomina el objetivo de reducir el tamaño del Estado" de Lúbar Chaparro, aborda una paradoja central en el análisis de la administración pública contemporánea: mientras que el discurso neoliberal promueve la reducción del aparato estatal y la eficiencia en manos del mercado, en la práctica se observa un crecimiento sostenido del número de organizaciones públicas y del gasto gubernamental. Frente a esta contradicción, el autor propone superar el marco economicista dominante e incorporar una perspectiva organizacional inspirada en la sociología weberiana, en la que las organizaciones estatales son concebidas como instrumentos de estabilización social, gestión del conflicto y producción de legitimidad. A partir de un análisis conceptual con ejemplos del caso colombiano, Lúbar argumenta que la creación de nuevas agencias no obedece únicamente a lógicas funcionales o técnicas, sino también a factores políticos, institucionales y

contextuales que requieren una comprensión más compleja del aparato estatal y de sus dinámicas organizativas. Así, con la metáfora del cefalópodo, el autor ilustra cómo el Estado mantiene su estructura a través de sus organismos descentralizados, funcionando de manera formal pero con dinámicas informales de poder e influencia.

Por último, el texto "El enfoque Una Salud. La relación inter-organizacional entre la OMSA, la FAO, la OMS y el PNUD para evitar crisis por enfermedades de origen zoonótico", de Gretel Iriaís Cervantes Hernández y Francisco Galindo Maldonado, ofrece una exploración documental de la cooperación entre organismos internacionales frente a la amenaza cada vez más creciente de enfermedades zoonóticas con potencial pandémico. El estudio parte del reconocimiento de que los problemas sanitarios globales no pueden ser abordados de manera aislada, sino que exigen esquemas de participación inter-organizacional que integren salud humana, salud animal y sustentabilidad ambiental. A través del estudio del marco Una Salud y del análisis de su implementación parcial mediante el Plan de Acción Conjunto 2022–2026, los autores identifican tanto los avances en sinergia institucional como las barreras persistentes para su adopción efectiva en las agendas nacionales. Aunque teóricamente los organismos internacionales favorecen la cooperación internacional (Keohane y Nye, 1977), los autores argumentan que entre los desafíos más relevantes se encuentran la fragmentación de las políticas públicas, la limitada articulación entre sectores y disciplinas, y la dificultad de traducir el discurso internacional en políticas locales reales y sostenibles. Así, este último texto visibiliza la complejidad del diseño organizacional en contextos de intervención global, donde la colaboración entre actores diversos no solo es deseable, sino necesaria.

En conjunto, los cuatro textos permiten reflexionar sobre la manera en que las organizaciones enfrentan escenarios de crisis, rezago o transformación. A pesar de sus diferencias, todos comparten una mirada crítica hacia los modelos jerárquicos y fragmentados, y apuestan por estructuras organizacionales más adaptativas, colaborativas y orientadas a resultados. Asimismo, subrayan la necesidad de considerar tanto las dimensiones formales como informales de la organización, reconociendo la importancia de los marcos simbólicos, las rutinas institucionalizadas y las relaciones de poder en la configuración de la acción organizacional. De igual manera, los textos abren la posibilidad de pensar en nuevas formas de gobernanza —locales, estatales o globales— que respondan de manera más eficaz a los desafíos contemporáneos.

Con este número, la RedEO busca invitar e incentivar cada vez más a que los lectores utilicen los lentes de la Teoría de la Organización para entender los cambios y adaptaciones organizacionales, lo cual es un área nueva pero necesaria en nuestra región latinoamericana.

Referencias bibliográficas

Keohane, R. y Nye, J. (1977). Power and Interdependence: World Politics in Transition. Michigan: Little Brown and Company.

Rojas, G. y Zamudio, L. (2023). Las Organizaciones Internacionales vistas como organizaciones. Revista Digital de Estudios Organizacionales, 2, pp. 6-22.

Diseño de una estructura organizacional colaborativa para la gestión de crisis en universidades privadas: Lecciones de la pandemia COVID-19

Recibido: 13 febrero Aceptado: 19 marzo 2025

Karina Guadalupe Alarcón Rosas[1]

Resumen

La pandemia de COVID-19 evidenció vulnerabilidades significativas en el sistema educativo superior mexicano, especialmente en sus estructuras organizacionales. Este estudio tiene como objetivo analizar y proponer una estructura organizacional colaborativa para instituciones de educación superior privadas que fortalezca su capacidad de gestión de crisis y promueva el aprendizaje organizacional. La investigación emplea una metodología cualitativa basada en el Modelo de Lógicas de Negocio de Silber y Kearny (2010), aplicada a una universidad privada en Xalapa, Veracruz, con 31 años de trayectoria. Los resultados principales revelan la necesidad de implementar una estructura organizacional de seis niveles que integra: (1) manual de organización, (2) manual de procesos enfocado en procesos sustantivos y accesorios, (3) sistema de aseguramiento de calidad, (4) sistema de evaluación docente 360° basado en competencias, (5) un sistema integral de evaluación del desempeño docente, y (6) sistema de almacenamiento de información optimizado. La discusión indica que la transformación hacia modelos híbridos de educación requiere una reestructuración organizacional que priorice la flexibilidad, la innovación tecnológica y el desarrollo de competencias digitales. Esta nueva estructura organizacional facilita la adaptación a crisis futuras y promueve una cultura de mejora continua, respondiendo efectivamente a las demandas emergentes de la educación superior postpandemia.

Palabras clave

Estructura organizacional, Gestión de crisis, Aprendizaje organizacional, Educación híbrida.

Abstract

The COVID-19 pandemic revealed significant vulnerabilities in the

[1] Investigadora independiente, Universidad de Xalapa, mexicana. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-6402-2240 Correo-e: k.alarcon@ux.edu.mx

Mexican higher education system, especially in its organizational structures. This study aims to analyze and propose a collaborative organizational structure for private higher education institutions to strengthen their crisis management capacity and promote organizational learning. The research employs a qualitative methodology based on the Business Logic Model of Silber and Kearny (2010), applied to a private university in Xalapa, Veracruz, with 31 years of trajectory. The main results reveal the need to implement a six-level organizational structure that integrates: (1) organizational manual, (2) process manual focused on substantive and ancillary processes, (3) quality assurance system, (4) competency-based 360° teacher evaluation system, (5) a comprehensive teacher performance evaluation system, and (6) optimized information storage system. The discussion indicates that the transformation towards hybrid models of education requires an organizational restructuring that prioritizes flexibility, technological innovation and the development of digital competencies. This new organizational structure facilitates adaptation to future crises and promotes a culture of continuous improvement, effectively responding to the emerging demands of post-pandemic higher education.

Key words

Organizational model, Crisis management, Organizational learning, Hybrid education.

Introducción

La pandemia de COVID-19, surgida a inicios de 2020, no solo representó una crisis sanitaria global sin precedentes, sino que también expuso significativas deficiencias estructurales en los sistemas educativos a nivel mundial. De acuerdo con Lloyd (2020) y Sánchez (2020) en México, esta crisis develó particularmente tres problemas fundamentales en el sistema de educación superior: (1) la falta de preparación institucional para transiciones digitales aceleradas, (2) profundas desigualdades en el acceso a recursos tecnológicos, y (3) carencias en los modelos organizacionales para gestionar situaciones de crisis.

La magnitud de estos desafíos se evidenció cuando aproximadamente 4.5 millones de estudiantes universitarios mexicanos se vieron forzados a migrar a modalidades

virtuales de aprendizaje (ANUIES, 2020). Esta transición abrupta reveló que el 56% de las instituciones carecía de infraestructura tecnológica adecuada, el 68% del personal docente requería capacitación en competencias digitales, y solo el 45% de los estudiantes contaba con acceso apropiado a dispositivos y conectividad para el aprendizaje en línea. (SEP, 2020; ANUIES, 2020)

Por lo tanto, docentes como estudiantes enfrentaron dificultades para utilizar herramientas tecnológicas y plataformas educativas, lo que resaltó la necesidad de una mayor capacitación en competencias digitales para aprovechar los recursos tecnológicos disponibles. Y qué decir de la falta de una coordinación efectiva entre las autoridades educativas, las instituciones escolares y los diferentes actores involucrados en el proceso educativo esto dificultó la toma de decisiones ágiles y la implementación de estrategias coherentes durante la pandemia.

La relevancia de este estudio radica en la necesidad urgente de desarrollar estructuras organizacionales más resilientes y adaptables para las instituciones de educación superior. La experiencia de la pandemia demostró que las estructuras organizacionales tradicionales, caracterizadas por jerarquías rígidas y procesos inflexibles, son inadecuadas para enfrentar crisis sistémicas y cambios acelerados. Además, la transformación digital de la educación superior ya no es una opción sino una necesidad imperativa que requiere nuevos marcos organizacionales.

Las deficiencias organizacionales resaltan la importancia de fortalecer la infraestructura tecnológica, mejorar la capacitación en competencias digitales y promover una mayor coordinación y comunicación en el sistema educativo para enfrentar de manera más efectiva situaciones de crisis como la pandemia, por ello nos surge una pregunta ¿Cuáles son las características esenciales de una estructura organizacional pospandémica en instituciones de educación superior privadas que faciliten la gestión de crisis y fomenten un aprendizaje organizacional continuo?

En el contexto pospandémico, emerge la necesidad crítica de desarrollar estructuras organizacionales que no solo respondan a las lecciones aprendidas durante la crisis sanitaria, sino que también incorporen mecanismos de adaptación y resiliencia para enfrentar futuros desafíos. La educación en México y en el resto del mundo tiene grandes retos actualmente, como brindar una educación a distancia para los distintos niveles educativos, incluir las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la práctica docente e implementar modelos de organización y políticas públicas orientadas a la gestión de crisis. Tal como

menciona Guzmán, et al (2024) al adaptarnos a una nueva normalidad surgida a raíz de la pandemia, las estrategias organizacionales tanto de gestión organizacional como pedagógicas implementadas en las instituciones educativas deben ser diferentes a las que se llevaban a cabo antes de la pandemia. (p.956)

Por lo tanto, este es un gran reto para los educadores de todo el mundo, pero no solo para los educadores, sino también, para los líderes y mandatarios del país, el hacer que cada rincón del mundo cuente con recursos tecnológicos, infraestructura y un modelo organizacional que aprenda a manejar la crisis, cuando hablamos de crisis, nos referimos al conjunto de circunstancias adversas que impactan negativamente en determinada situación, constituyendo una amenaza que ocasiona perjuicios y genera un ambiente de incertidumbre, lo cual demanda una respuesta inmediata y efectiva para su atención y resolución. (Boin, Ekengren y Rhinard, 2021, pp.3-4)

Así que, será de importancia "la preservación de estas nuevas prácticas de enseñanza y de gestión para lograr a través de una estrategia de aprendizaje organizacional que la escuela no solo enseñe, sino que también aprenda" (Guzmán, et al., 2024, p.956).

Para este artículo se propone un modelo organizacional colaborativo para instituciones de educación superior privadas que fortalezca su capacidad de gestión de crisis y promueva el aprendizaje organizacional en el contexto pospandémico. Esta es una estrategia que ayuda a la gestión de crisis y que además contribuya a los retos que la educación, a través de un aprendizaje organizacional, entendiendo este como el proceso en el cual una organización aprende nuevas formas de actuar a través de la inteligencia e innovación de la misma, generando capacidad adaptativa en la organización (Rivera, 2019).

Con dichos elementos, esta investigación contribuye al campo de la gestión organizacional educativa proponiendo una estructura organizacional para la transformación de instituciones de educación superior en la era pospandémica, enfatizando la importancia de la adaptabilidad, la innovación y el aprendizaje continuo.

Este artículo se organiza en cinco secciones principales. Primero, se presenta un análisis del contexto actual de las organizaciones de educación superior postpandemia, examinando los cambios y desafíos emergentes. Segundo, se detalla la metodología cualitativa empleada, basada en el Modelo de Lógicas de

Negocio. Tercero, se presentan los hallazgos a partir de la aplicación de dicho modelo. Cuarto, se realiza la discusión donde se explican los hallazgos principales y sus implicaciones. Quinto, se presentan las consideraciones. Finalmente, se incluyen las referencias bibliográficas que fundamentan la investigación.

La Educación Superior en el contexto Postpandemia

La pandemia de COVID-19 provocó una transformación sin precedentes en la educación superior a nivel global, acelerando tendencias preexistentes y dando lugar a nuevos paradigmas educativos. Este cambio abrupto ha configurado un escenario que exige un análisis profundo desde diversas perspectivas.

Una de las dimensiones más impactadas ha sido la transformación digital en las instituciones educativas. Como señalan García-Peñalvo y Corell (2020), la emergencia sanitaria impuso una "digitalización de emergencia", poniendo en evidencia las desigualdades estructurales en el acceso a la educación. Las organizaciones académicas se vieron forzadas a implementar cambios drásticos en sus procesos, estructuras y cultura institucional.

El cierre masivo de instituciones educativas en 2020 obligó a millones de estudiantes y docentes a migrar repentinamente hacia la educación virtual. Esta transición acelerada expuso desigualdades tecnológicas y socioeconómicas que limitan el acceso equitativo al aprendizaje (Reimers & Schleicher, 2020). Asimismo, la falta de preparación de muchos sistemas educativos para afrontar este reto intensificó las brechas en los resultados académicos.

Más allá de la crisis inmediata, la adaptación forzada a entornos virtuales ha catalizado cambios organizacionales de largo plazo. Según Williamson et al. (2021), estos cambios han reconfigurado permanentemente el funcionamiento de las instituciones educativas. La digitalización de los espacios de aprendizaje no solo ha transformado las metodologías de enseñanza, sino que también ha generado nuevas dinámicas organizacionales que requieren ser analizadas desde marcos teóricos actualizados.

Los modelos organizacionales en las instituciones educativas han experimentado una evolución significativa, especialmente tras los desafíos impuestos por la pandemia. La transformación del contexto educativo superior ha generado la necesidad de replantear los modelos organizacionales tradicionales. Ya que como dice Cala (2022, p.2) "Se está en presencia de un proceso complejo y

multifactorial, que no depende únicamente de la capacitación del docente y el acceso a las herramientas tecnológicas", por lo tanto, las organizaciones educativas que prosperarán en la era pospandémica serán aquellas capaces de construir estructuras más resilientes y adaptativas.

En la etapa pospandémica, los sistemas educativos han integrado los aprendizajes obtenidos durante la crisis para desarrollar modelos más flexibles e inclusivos. Una de las principales tendencias emergentes es la educación híbrida, que combina la instrucción presencial con la digital (OECD, 2021). Este enfoque permite a los estudiantes acceder a experiencias de aprendizaje más flexibles, adaptadas a sus necesidades y estilos de aprendizaje.

No obstante, la transición hacia modelos híbridos plantea desafíos importantes. La integración de tecnología en el aula no solo requiere que los docentes desarrollen competencias digitales, sino también habilidades para identificar y responder a la diversidad de estilos de aprendizaje (De la Fuente et al., 2023).

La digitalización ha modificado profundamente las dinámicas organizacionales en las instituciones educativas. Selwyn y Jandrić (2020) advierten que los entornos digitales han introducido nuevas formas de control y vigilancia sobre docentes y estudiantes, transformando las relaciones de poder dentro de las organizaciones educativas. Estos mecanismos, aunque más sutiles, tienen un impacto significativo en la autonomía y la interacción dentro de las instituciones.

La evolución de los modelos organizacionales refleja la comprensión de la complejidad inherente a las instituciones educativas. Como señalan González e Hidalgo (2021), en las universidades "converge el talento, el conocimiento y la investigación que propician el desarrollo de saberes, tecnología y propuestas de solución a los problemas que afectan a la sociedad" (p.230), por lo que,gó el éxito futuro de estas universidades dependerá de su capacidad para desarrollar estructuras organizacionales que sean simultáneamente robustas y adaptativas. Es decir, deberán mantener la estabilidad institucional mientras fomentan la innovación y el cambio continuo.

En este contexto, la tendencia hacia modelos organizacionales más flexibles y colaborativos sugiere que las instituciones educativas están reconociendo la importancia de estructuras que, además de facilitar la administración eficiente, promuevan el aprendizaje organizacional y la innovación permanente.

Las instituciones de educación superior operan con estructuras, rutinas y objetivos específicos. Sin embargo, en el período postpandemia, se ha vuelto crucial replantear sus modelos organizacionales para mejorar su capacidad de adaptación. Castro (2001) señala que, mientras las empresas privadas han sido ágiles en sus procesos de transformación, las organizaciones educativas han mostrado resistencia al cambio debido a sus estructuras democráticas tradicionales. Para mantenerse vigentes, las Instituciones de Educación Superior (IES) deben adoptar un nuevo enfoque en su administración y gestión.

La administración y la dirección son elementos esenciales en este proceso. Bolívar (2000) define la administración como el conjunto de procesos que garantizan la eficiencia organizacional, incluyendo la planificación, el control y la estructuración. La dirección, por otro lado, se enfoca en monitorear y optimizar los procesos de enseñanza-aprendizaje, con el fin de promover la excelencia educativa y el desarrollo continuo en las IES, es fundamental considerar varios aspectos organizacionales, ya que pueden contribuir significativamente a la mejora continua en una organización educativa, permitiendo adaptarse a los cambios, promover la excelencia académica y responder de manera efectiva a las necesidades de la comunidad educativa, estos se mencionan en la tabla 1:

Tabla 1 Aspectos organizacionales

Cultura organizacional orientada al aprendizaje	Valorar la innovación y la mejora constante
Descentralización y reducción de jerarquías	Fomentar la autonomía y la toma de decisiones ágil
Valoración del conocimiento práctico	Priorizar la experiencia en tareas específicas sobre la jerarquía organizativa
Creación y difusión de conocimiento	Establecer espacios para compartir aprendizajes y fomentar la colaboración

Rotación de funciones y equipos multidisciplinarios	Diversificar experiencias y enfoques dentro de la organización
Colaboración interinstitucional	Establecer alianzas estratégicas para enriquecer el conocimiento
Clima organizacional positivo	Garantizar un entorno de trabajo que motive la innovación y la responsabilidad profesional

Fuente: elaboración propia

La descentralización y la reducción de jerarquías pueden aumentar la agilidad y eficiencia organizacional. Para lograrlo, se recomienda (tabla 2):

Tabla 2 Descentralización y reducción de jerarquías

Delegación de autoridad	Distribuir responsabilidades para agilizar la toma de decisiones
Participación activa del personal	Involucrar a docentes y administrativos en la solución de problemas
Reducción de estructuras burocráticas	Eliminar niveles innecesarios para facilitar la comunicación
Fortalecimiento de la comunicación interna	Crear canales efectivos de retroalimentación
Promoción de la autonomía y creatividad	Fomentar la exploración de nuevas ideas para mejorar la educación
Equipos multidisciplinarios	Potenciar la colaboración entre diferentes áreas del conocimiento

Fuente: elaboración propia

El futuro de la educación superior se perfila como un ecosistema más diverso y adaptativo, donde la tecnología actúa como facilitadora de experiencias educativas personalizadas y significativas. Las instituciones deberán mantener un equilibrio entre la innovación digital y los valores fundamentales de la educación superior (Roberts et al., 2024).

La organización de las IES en la era pospandémica requiere un enfoque basado en el aprendizaje organizacional, la descentralización y la colaboración. Para lograrlo, es fundamental repensar las estructuras organizativas, fortalecer la gestión del cambio y fomentar una cultura de innovación. Solo aquellas instituciones que logren integrar estos elementos de manera efectiva podrán adaptarse a un entorno educativo cada vez más complejo y dinámico.

Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo, fundamentado en la necesidad de comprender los fenómenos organizacionales en la universidad durante el período pospandémico. Este enfoque se justifica por su capacidad para captar la complejidad de las interacciones sociales y organizacionales (Monje, 2011), permitiendo una comprensión del objeto de estudio.

Dicha investigación se construye con alcance exploratorio, diseñado para examinar los procesos organizacionales de una institución de educación superior en el contexto pospandémico. La selección de este diseño responde a la necesidad de comprender la complejidad y particularidad del fenómeno organizacional en su entorno real, permitiendo un análisis detallado de sus dinámicas y adaptaciones tras la pandemia.

El estudio se estructura siguiendo el Modelo de Lógicas de Negocio (Business Logic Model) de Silber y Kearny (2010), el cual facilita un análisis sistemático de diversos componentes clave, ya que, para diseñar la estructura organizacional del área en cuestión, es fundamental conocer y mapear, de manera exploratoria, los siguientes elementos que impactan en el desempeño de la universidad. En primer lugar, se realiza un análisis del contexto externo, que incluye el análisis del entorno competitivo educativo, la identificación de tendencias, el estudio de factores regulatorios y normativos, las demandas del mercado laboral y la valoración del impacto de las tecnologías emergentes. En segundo lugar, se examina la lógica económica, considerando la estructura financiera institucional, las fuentes de

financiamiento, la sostenibilidad económica, los costos operativos y las inversiones en infraestructura y tecnología.

En términos de la lógica estratégica, se analizan la misión y visión institucional, los objetivos estratégicos, las políticas institucionales, los procesos de toma de decisiones y la cultura organizacional. Asimismo, el estudio de la lógica del cliente abarca la caracterización del perfil estudiantil, la evaluación de sus necesidades, el análisis de la relación con empleadores, la vinculación con la comunidad y la satisfacción de los grupos de interés. Finalmente, en lo que respecta a la lógica del servicio educativos, se examinan la oferta académica, los planes de estudio, las metodologías de enseñanza, los sistemas de evaluación y los servicios complementarios.

Respecto a la lógica de procesos, analiza cómo se llevan a cabo las actividades dentro de la organización, considerando la eficiencia de los procesos, examinando aspectos como la admisión y permanencia de estudiantes, la planeación académica, la gestión de la enseñanza y el aprendizaje, la evaluación del desempeño estudiantil, la administración de recursos y la gestión de calidad. Por otro lado, la lógica estructural, examina cómo está organizada la institución en términos de departamentos y centros de investigación, así como comités, órganos colegiados y mecanismos de toma de decisiones.

La unidad de análisis seleccionada para este estudio es una institución de educación superior privada ubicada en la ciudad de Xalapa, Veracruz, con 31 años de trayectoria en el ámbito educativo. Su reconocimiento oficial como universidad le permite ofrecer programas académicos en las cinco principales áreas del conocimiento, respaldados por el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE). Además, cuenta con una estructura organizacional jerárquica compuesta por tres niveles principales de gestión, lo que facilita el análisis de sus dinámicas administrativas y académicas.

La selección de esta institución se basa en criterios específicos que garantizan su idoneidad para la investigación. Principalmente, su consolidación institucional ha sido demostrada a lo largo de su trayectoria, lo que la convierte en un referente dentro del sector educativo superior. Asimismo, su representatividad dentro del ámbito académico permite extrapolar hallazgos relevantes a otras instituciones con características similares. La accesibilidad para la investigación es otro factor determinante, ya que la disposición de la institución para participar en el estudio

facilita la recopilación de información clave. Finalmente, su estructura organizacional definida permite analizar con claridad los procesos administrativos, académicos y estratégicos, proporcionando una base sólida para la investigación.

Hallazgos

En el presente apartado se exponen los principales hallazgos derivados del análisis de los datos recopilados durante el periodo de investigación. Cabe destacar que la presentación de estos resultados se realiza de manera objetiva, reservando la interpretación y discusión de estos para el apartado posterior.

Durante la fase de trabajo de campo se analizó la universidad con base al Modelo de Lógicas de Negocio (Business Logic Model) de Silber y Kearny (2010) a través de entrevistas individuales y grupos focales con colaboradores clave de la universidad, cabe mencionar que el mapeo presentado posee un carácter general, si bien los detalles específicos no son visibles, se obtiene una perspectiva integral de la organización. Esta visión panorámica resultará instrumental para la posterior definición y construcción de la estructura organizacional, así que se obtuvieron los siguientes resultados:

Contexto externo:

La universidad opera en un entorno de constante innovación y avances tecnológicos, con el propósito de formar profesionistas competentes y con valores. En su contexto local enfrenta una competencia significativa de universidades privadas en Xalapa y la región, muchas de las cuales priorizan colegiaturas bajas en detrimento de la calidad académica, la infraestructura y la atención a los estudiantes, sosteniéndose principalmente en estrategias publicitarias. En contraste, mantiene una política de colegiaturas justas que le permiten cubrir sus costos de operación y generar utilidades, aunque enfrenta una competencia desleal en el sector.

En cuanto a su personal, ha logrado flexibilidad en la contratación de docentes, administrativos y operativos. Sin embargo, la falta de comunicación clara sobre los procesos de contratación, tabuladores salariales, reglas y obligaciones genera inconformidad en algunos empleados. Además, la universidad reconoce como un riesgo relevante el quedar rezagada frente a las tendencias educativas globales, particularmente si no atiende las recomendaciones de organismos como la UNESCO y la OCDE.

La universidad busca influir en su entorno a través de sus egresados, dotándolos de competencias y valores que les permitan destacar en el ámbito profesional y contribuir a la sociedad. No obstante, requiere emprender acciones concretas para establecer un vínculo formal con ellos y fomentar su sentido de pertenencia institucional.

Lógica Económica

La universidad enfrenta costos fijos y variables asociados a su operación. Los costos fijos incluyen el mantenimiento de inmuebles, equipos e instalaciones en ciclos determinados, mientras que los costos variables abarcan la nómina académica y sus prestaciones. Asimismo, invierte en mercadotecnia, publicidad, relaciones públicas y promoción, áreas que generan un retorno evidente. Otro gasto importante es el derecho de matrícula arancelaria, que sigue un ciclo regular.

El modelo de ingresos de la universidad se basa en la rentabilidad de sus distintos sistemas: escolarizado, sabatino y vespertino. Sus programas de licenciatura más rentables son los de Derecho y las carreras de la Escuela de Negocios, mientras que los posgrados resultan menos rentables debido a los altos costos de la nómina docente. Para fortalecer su crecimiento, ha recurrido recientemente a fuentes externas de financiamiento, lo que le ha permitido expandir su infraestructura y realizar inversiones en transporte para directivos. Las principales preocupaciones financieras de la universidad se centran en la matrícula, los gastos operativos y la correcta administración de los recursos.

Lógica Estratégica

Si bien la universidad cuenta con enunciados de misión y visión, estos han quedado desactualizados y no reflejan con precisión la visión de la Rectoría. Aunque un equipo interno elaboró recientemente una nueva propuesta, los resultados fueron enunciados generales que no logran capturar la identidad institucional.

Desde su fundación, ha buscado impactar en los ámbitos local, estatal, nacional e internacional mediante una cultura de reconocimiento al esfuerzo. Sus competencias centrales son la docencia y las carreras humanísticas, y mantiene la disciplina a través de la aplicación estricta de reglamentos, aunque esto ha generado cierta inconformidad entre empleados y estudiantes, quienes perciben algunas sanciones como excesivas.

El crecimiento de la universidad ha sido financiado principalmente con recursos internos, aunque recientemente ha recurrido a créditos externos. Su estrategia de colegiaturas se mantiene en un rango medio, evitando sacrificar la calidad educativa. Las decisiones estratégicas se toman en los consejos académico y financiero, lo cual permite mayor diversidad de perspectivas. Sin embargo, no existen reglas claras y transparentes para la toma de decisiones, lo que genera incertidumbre entre los involucrados.

Lógica del Cliente

La universidad segmenta su mercado con base en el nivel socioeconómico de los estudiantes potenciales, realizando encuestas en preparatorias de Xalapa para analizar sus hábitos de consumo y determinar quiénes pueden costear la colegiatura. En un esfuerzo por ampliar la inclusión, la universidad ofrece un sistema atractivo de becas académicas y deportivas, aunque esto impacta sus márgenes de utilidad, ya que hasta el 95% de los alumnos cuenta con algún tipo de apoyo financiero.

Sus estrategias de captación incluyen el diseño de materiales publicitarios y la actividad en redes sociales. Sin embargo, la percepción de los alumnos sobre la universidad presenta desafíos. En entrevistas grupales con estudiantes de maestría, se identificó una falta de identidad institucional, una ausencia de redes de colaboración productivas y una valoración mixta de los docentes, a quienes categorizan según su dominio de la pedagogía y la materia.

Lógica del Servicio

La comunidad estudiantil destaca aspectos positivos de la universidad como su nivel académico, calidad docente, prestigio y ubicación, mientras que los padres valoran la seguridad del campus. No obstante, la identidad institucional aún no se consolida plenamente entre los alumnos, aunque eventos deportivos y culturales han comenzado a fortalecer este aspecto.

La imagen institucional que la universidad busca proyectar es juvenil y no formal, priorizando programas distintos a Derecho, que ya se encuentra acreditado. Aunque el personal universitario percibe que la institución tiene una buena reputación, esta percepción no es compartida plenamente por los alumnos, quienes no se identifican del todo con la universidad ni valoran de manera uniforme la calidad del servicio recibido.

El proceso de reclutamiento y selección docente carece de transparencia y sistematicidad, lo que genera incertidumbre entre los aspirantes. Además, la evaluación del desempeño docente no parece ser utilizada de manera efectiva para premiar la excelencia o corregir deficiencias.

Lógica de Procesos

La Rectoría es la principal impulsora de proyectos y convenios de vinculación con empresas, cámaras e instituciones gubernamentales. Sin embargo, la gestión de insumos presenta problemas debido a la centralización de decisiones en la Rectoría y la Vicerrectoría, lo que provoca retrasos en la entrega de materiales esenciales.

Los procesos administrativos como pagos, gestión de documentos y titulación carecen de sistematización formal, lo que genera ambigüedad e incertidumbre en el personal. Aunque se han intentado desarrollar manuales de procedimientos, estos no han sido concluidos, dejando a la universidad sin una herramienta clave para la organización eficiente del trabajo diario.

Los principales productos terminales de la universidad son la matrícula, los convenios, los egresados y los titulados. Sin embargo, no cuenta con un servicio de seguimiento para egresados ni para convenios ejecutados, lo que representa una pérdida de oportunidades para fortalecer su red de influencia y consolidar alianzas estratégicas. Además, la información clave sobre indicadores como matrícula, deserción y titulación no siempre está actualizada, afectando la toma de decisiones.

Lógica Estructural

La universidad carece de una estructura organizacional formal y un organigrama vigente, lo que genera incertidumbre entre el personal operativo y de rango medio. Mientras que la falta de una cadena de mando clara otorga flexibilidad a la dirección, también dificulta la toma de decisiones eficientes y afecta la atención a los alumnos.

La toma de decisiones en áreas clave como alumnos, docentes, caja y posgrado debería basarse en información confiable y actualizada, pero la obsolescencia de los sistemas de información dificulta este proceso, generando demoras que afectan tanto al personal como a los estudiantes.

Algunos empleados han señalado que la universidad proporciona los insumos necesarios para su labor, mientras que otros afirman que carecen de equipos adecuados y deben usar recursos propios. Existen incentivos como becas, pero la falta de claridad en su asignación y la ausencia de prestaciones generalizadas afectan la motivación del personal.

Además, varias áreas operan de manera aislada, sin una colaboración efectiva entre departamentos, lo que refleja una falta de identidad y cohesión interna. A pesar de contar con programas de capacitación de buena calidad, estos no siguen una planificación estratégica clara, lo que limita su efectividad para el desarrollo del personal.

Estos hallazgos, en su conjunto, revelan un patrón consistente: la universidad mantiene un enfoque tradicional en su gestión que no se ha adaptado adecuadamente a las demandas del entorno actual. La falta de sistematización en procesos clave, la estructura organizacional rígida y centralizada, y la ausencia de estrategias claras para la implementación de modelos híbridos demuestran la necesidad urgente de desarrollar una estructura organizacional más flexible y resiliente.

En la era pospandémica, la universidad podría fortalecer su capacidad de respuesta adoptando tecnologías emergentes, optimizando la digitalización de sus servicios administrativos y académicos, e impulsando modelos híbridos de enseñanza que mejoren la experiencia educativa de sus alumnos. Asimismo, una estructura organizacional más dinámica y menos jerárquica facilitaría la colaboración entre departamentos, reduciría la ambigüedad en la toma de decisiones y fomentaría un sentido de identidad y pertenencia tanto en el personal como en los estudiantes, consolidando así su posicionamiento y sostenibilidad a largo plazo.

Discusión

El problema que se identificó es la falta de preparación para adaptarse a las transiciones digitales aceleradas que el contexto actual demanda, situación que se ve agravada por las profundas desigualdades existentes en el acceso a recursos tecnológicos entre diferentes sectores de la población estudiantil y docente. Esta problemática se intensifica ante las carencias en las estructuras organizacionales vigentes, los cuales no han logrado desarrollar mecanismos efectivos para la gestión de situaciones de crisis, comprometiendo así la continuidad y calidad de los procesos educativos. La interrelación de estos factores genera un escenario

complejo que requiere una investigación sistemática para desarrollar estrategias de intervención efectivas.

Para explicar la realidad de las organizaciones educativas recurrimos al enfoque institucionalista el cual proporciona las herramientas conceptuales necesarias para analizar cómo las IES equilibran sus objetivos educativos con las presiones del mercado y cómo este balance influye en su funcionamiento, toma de decisiones y cumplimiento de su misión social. Esta perspectiva teórica permite comprender los mecanismos mediante los cuales estas instituciones configuran sus estructuras, procesos y filosofías organizacionales, así como las implicaciones de priorizar distintos objetivos institucionales.

Por lo que la teoría del institucionalismo apoyada en los planteamientos de North (1990), quien define las instituciones como las "reglas del juego" que estructuran las interacciones humanas en la sociedad, nos ayuda a abordar la compleja realidad de las IES desde múltiples dimensiones. Desde esta óptica, resulta especialmente útil para comprender cómo estas organizaciones gestionan la tensión estableciendo tanto limitaciones formales (acuerdos y códigos de conducta) como informales (normas sociales) que orientan su desarrollo y adaptación en el entorno académico y de mercado.

Por otro lado, Montaño (2012) plantea una perspectiva filosófica de la institución, concibiéndola como portadora de un valor social que encarna anhelos y aspiraciones colectivas. Bajo esta visión, la institución se configura como un ideal utópico que sirve de guía para las organizaciones, aunque resulta difícil de materializar en su totalidad debido a la naturaleza imperfecta de estas últimas. Las organizaciones, al estar sujetas a problemas y errores inherentes, y al poseer cada IES una lógica organizacional única, operan en una realidad que contrasta con ese ideal.

El autor establece una distinción fundamental entre dos planos: el institucional y el organizacional. El primero representa la utopía, el horizonte aspiracional que define el "deber ser" y orienta hacia la realización de acciones correctas. El segundo plano, el organizacional, comprende las construcciones sociales concretas que intentan materializar ese anhelo institucional, incorporándolo en su misión social. Esta dimensión organizacional constituye la manifestación tangible del ideal institucional. Por lo tanto, el desafío radica en lograr la mayor convergencia

posible entre ambos planos, alineando la realidad organizacional con las aspiraciones institucionales.

Por lo tanto, es de suma importante diseñar una estructura organizacional orientada a la gestión de crisis y a una administración híbrida en la era pospandémica, que determine tanto la división del trabajo como la coordinación entre las distintas áreas. Su principal propósito será establecer un orden sistemático en la organización, pues cuando los actores educativos comprenden claramente la dirección estratégica, los objetivos institucionales y sus funciones específicas, pueden alinear sus esfuerzos hacia estas metas compartidas. En este sentido, contar con una estructura enfocada, actividades claramente definidas y mecanismos efectivos de coordinación resulta esencial para la operación armónica de la organización. Como señala Ibarra (2012), existe una necesidad imperativa de conformar equipos de profesionales capacitados que comprendan las diversas dimensiones de la vida económica y social, desarrollen las habilidades específicas requeridas y promuevan la integración efectiva entre los diversos participantes para lograr acciones coordinadas.

Así que, con base a los resultados de la aplicación del modelo lógicas de negocio, construiremos la propuesta de la estructura organizacional para dicha universidad. Para ello analizaremos los resultados.

En primer lugar, el análisis de la Lógica Estructural revela deficiencias críticas en la organización formal de la institución. La ausencia de un organigrama vigente y una estructura organizacional definida genera incertidumbre operativa y obstaculiza la toma de decisiones eficiente. Este resultado se relaciona directamente con la falta de preparación para situaciones de crisis, donde la claridad en los roles y responsabilidades resulta fundamental.

Al examinar la Lógica de Procesos, se observa una excesiva centralización en la toma de decisiones, concentrada en Rectoría y Vicerrectoría. Esta centralización, combinada con la falta de sistematización en procesos administrativos clave, crea cuellos de botella que comprometen la capacidad de respuesta institucional. La ausencia de manuales de procedimientos formalizados limita la adaptabilidad y resiliencia organizacional necesarias en un entorno pospandémico.

El análisis de la Lógica del Servicio muestra una desconexión entre la imagen institucional proyectada y la percepción de los estudiantes. Esta brecha sugiere que la universidad no ha logrado adaptar efectivamente sus servicios a las

expectativas contemporáneas, particularmente en lo referente a la integración de modalidades híbridas de enseñanza y servicios digitalizados.

En cuanto a la Lógica Económica, se identifica una dependencia significativa de los ingresos por matrícula tradicional, sin evidencia de diversificación hacia modelos híbridos o digitales que podrían proporcionar mayor resiliencia financiera en situaciones de crisis. La reciente necesidad de recurrir a financiamiento externo sugiere vulnerabilidades en el modelo económico actual.

La Lógica Estratégica revela una desactualización en los enunciados de misión y visión, así como una falta de claridad en las reglas para la toma de decisiones. Esto indica que la universidad no ha incorporado en su planteamiento estratégico la necesidad de adaptarse a un entorno postpandemia ni ha desarrollado protocolos claros para la gestión de crisis.

El análisis de la Lógica del Cliente demuestra que, si bien la universidad realiza esfuerzos por mantener su competitividad a través de becas y estrategias de captación, no se evidencia una adaptación significativa de sus servicios hacia modelos híbridos que respondan a las nuevas necesidades y expectativas de los estudiantes en la era postpandemia.

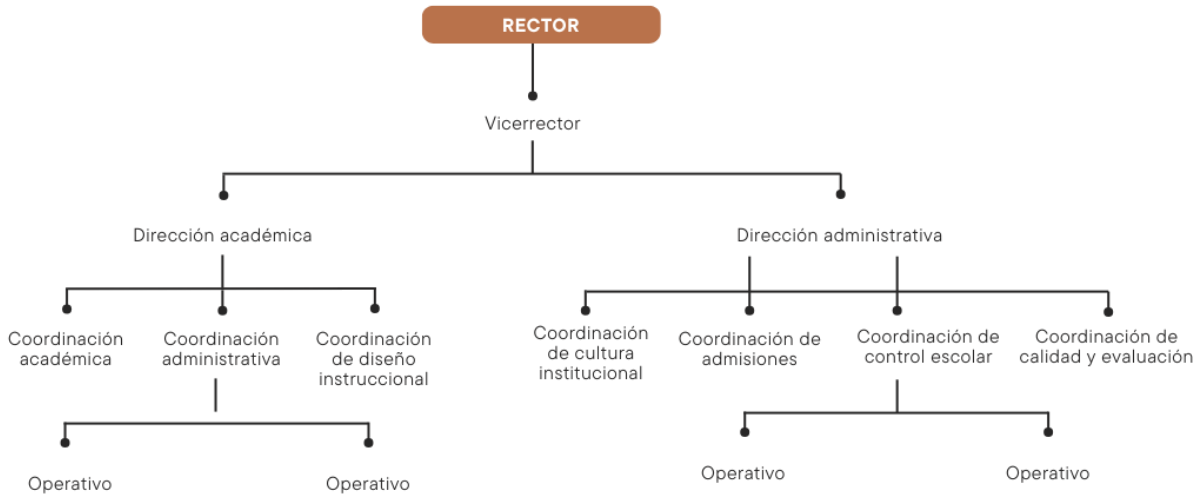
Con base al análisis antes expuesto, y a la pregunta que nos hicimos al inicio ¿Qué características debe tener un modelo organizacional pospandémico para instituciones de educación superior privadas que permita gestionar crisis y promover el aprendizaje organizacional continuo? Se presenta una propuesta que considera los elementos y necesidades organizacionales necesarios donde se refleje la distribución de puestos, las relaciones de autoridad y subordinación, la división de tareas y los tramos de control de personal. Por lo que se propone una estructura organizacional que incluya: (1) Manual de organización, (2) Manual de procesos, (3) Sistema de aseguramiento de calidad, (4) Sistema de evaluación 360°, (5) Sistema de evaluación docente y, (6) Sistema de almacenamiento de información. A continuación, se describe cada uno.

Uno de los principales instrumentos para organizar la universidad es el Manual de Organización, en el cual se incluye el organigrama y la descripción de puestos. En este caso, la propuesta se basa en una estructura plana de cuatro niveles: Vicerrectoría, Direcciones, Coordinaciones y Operativos.

El primer nivel, representado por la Vicerrectoría, tiene la responsabilidad de establecer la dirección del área para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales de los programas educativos. En el segundo nivel se encuentran dos direcciones clave: la Dirección Académica, encargada de promover la calidad del perfil de egreso en los estudiantes, y la Dirección Administrativa, responsable de la implementación de procesos administrativos en apoyo a la Vicerrectoría. La separación de estas dos áreas busca claridad en la unidad de mando y en la asignación de responsabilidades. En el tercer nivel, las coordinaciones subordinadas a ambas direcciones tienen la función de garantizar la calidad académica, la viabilidad financiera y el mantenimiento de una cultura organizacional basada en el mérito académico y laboral. El cuarto nivel, operativos, son los encargados de cuidar los procesos administrativos- operativos de la universidad, es decir, son quienes hacen que funcione la organización.

El organigrama que se propone tiene una estructura plana, con la dirección a cargo del Vicerrector, que se encarga de supervisar a dos direcciones que integran el resto de la estructura. La principal ventaja de esta propuesta es su sencillez, con claridad en la unidad de mando y los puestos de colaboración (ilustración 1).

Ilustración 1 Organigrama propuesto



Fuente: elaboración propia.

Manual de Procesos

Los procesos dentro de una organización educativa están conformados por una serie de actividades que permiten la creación de servicios que satisfacen las necesidades de los estudiantes. Cada etapa de estos procesos debe agregar valor al desarrollo del servicio educativo. En este contexto, se distinguen dos tipos de procesos: sustantivos y accesorios.

Los procesos sustantivos están dirigidos a los clientes externos, es decir, los aspirantes, estudiantes, tesistas y egresados. Entre ellos destacan los procesos de captación, inscripción, inducción, acreditación de asignaturas, trabajo de tesis, titulación y egreso. Por otro lado, los procesos accesorios están orientados a satisfacer necesidades internas de la organización, como la gestión de docentes, la capacitación en el modelo educativo, el diseño instruccional y la planeación de eventos institucionales. Estos procesos complementarios son esenciales, ya que su correcto funcionamiento impacta en la calidad de los procesos sustantivos.

Sistema de Aseguramiento de Calidad

El aseguramiento de la calidad en una institución educativa es fundamental para garantizar la eficiencia de sus procesos y la excelencia en los servicios que ofrece. Este sistema prioriza la generación de entregables que permitan a la universidad ingresar a programas de certificación y afiliaciones de calidad. La calidad educativa es un factor determinante en la percepción de los estudiantes sobre la institución, ya que evalúan si el costo de su educación es proporcional a los beneficios recibidos, considerando aspectos como la preparación del cuerpo docente, la infraestructura, las metodologías de enseñanza y la vida académica. Para lograrlo, es esencial vincular los procesos sustantivos y accesorios con estándares de calidad que aseguren una oferta educativa competitiva.

Sistema de Evaluación 360°

La evaluación 360° permite obtener una visión integral del desempeño docente a partir de la retroalimentación de diversos actores educativos. Este sistema se basa en la observación de competencias y comportamientos en la práctica docente, evaluados por distintos perfiles dentro y fuera de la institución.

Entre las acciones de este modelo se incluyen la autoevaluación docente, en la que el propio facilitador reflexiona sobre su desempeño; la evaluación del diseño

instruccional, realizada por un especialista que colabora en la estructuración de la asignatura; la evaluación estudiantil, que proporciona una perspectiva del impacto del docente en su proceso de aprendizaje; la evaluación de la coordinación académica, que analiza el cumplimiento de los objetivos del programa educativo; y la evaluación de la coordinación administrativa, que valora la orientación del facilitador en trámites y procesos académicos.

Cada evaluador solo participa en la medición de aquellas competencias en las que ha tenido interacción con el docente, asegurando así una evaluación justa y pertinente.

Sistema de Evaluación Docente

El diseño de un sistema de evaluación docente debe representar una oportunidad de aprendizaje tanto para la institución como para el personal académico. Este modelo tiene un enfoque meritocrático y responde a las necesidades institucionales, estableciendo criterios claros de desempeño.

La evaluación docente se basa en cinco aspectos fundamentales: cumplimiento del diseño instruccional, evaluación de actividades semanales, impartición de asesorías, evaluación final y cumplimiento de la manifestación de aprendizaje. Para su implementación, se debe informar a los docentes sobre los criterios desde su contratación, realizar evaluaciones periódicas a través de plataformas digitales y contar con reuniones de seguimiento donde se analicen los resultados de manera objetiva.

Es crucial que la evaluación no tenga un carácter punitivo, sino que sirva como un mecanismo de mejora continua. Además, el sistema debe actualizarse periódicamente con la participación de actores clave como la Dirección Académica, el equipo de Diseño Instruccional y los propios docentes. También se recomienda la creación de un documento informativo dirigido al personal académico, en el que se incluyan aspectos como el modelo educativo, los objetivos de la evaluación docente y los criterios de desempeño.

Sistema de Almacenamiento de Información

El almacenamiento eficiente de información es clave para la gestión de una institución educativa, ya que permite organizar y acceder de manera ágil y segura a los datos administrativos y académicos. Dado el crecimiento de la matrícula y la

expansión institucional, es indispensable diseñar e implementar un sistema robusto de almacenamiento que facilite la optimización de la información en todas las plataformas de la universidad, incluyendo el sistema de control escolar, la biblioteca virtual y la plataforma educativa.

Es fundamental establecer nomenclaturas claras para los archivos, asegurando que toda la información generada sea estructurada de manera lógica y accesible. Un sistema eficiente de almacenamiento no solo agiliza los procesos administrativos, sino que también contribuye a la toma de decisiones estratégicas al proporcionar información actualizada y confiable.

La implementación de una estructura organizacional más flexible y eficiente permitiría a la universidad mejorar su gestión y capacidad de adaptación a los cambios del entorno educativo. La consolidación de manuales de organización y procesos, junto con un sólido sistema de aseguramiento de calidad y evaluación docente, contribuiría a elevar los estándares académicos y administrativos de la institución, además de siempre estar preparada ante la crisis. El fortalecimiento de un sistema de almacenamiento de información bien estructurado facilitaría la optimización de los recursos digitales y la toma de decisiones basada en datos precisos.

En un contexto pospandémico, la universidad debe apostar por la digitalización, la innovación en estructuras organizacionales y la mejora continua, asegurando su competitividad y sostenibilidad en el sector educativo.

Consideraciones finales

La educación superior después de la pandemia de COVID-19 experimentó varios cambios significativos, que nos hizo reflexionar y replantear las dinámicas organizacionales en la universidad debido a que existió un aumento de la educación en línea y modelos híbridos. La pandemia aceleró la adopción de plataformas de enseñanza en línea que combinan clases presenciales y virtuales. Muchas universidades han mantenido una mayor oferta de cursos y programas en línea para brindar más flexibilidad a los estudiantes.

Se adoptaron más herramientas tecnológicas, como plataformas de videoconferencia, aulas virtuales, recursos digitales y sistemas de gestión del aprendizaje. Estas tecnologías se integraron en los procesos de enseñanza y

aprendizaje para facilitar la educación a distancia y mejorar la experiencia educativa.

Los estudiantes y profesores tuvieron que desarrollar habilidades digitales más sólidas para adaptarse a los entornos en línea y virtuales. Esto incluye competencias en el uso de herramientas tecnológicas, comunicación efectiva en línea y gestión del aprendizaje autónomo.

Además, se ha dado la necesidad de actualizar y adquirir nuevas habilidades para así impulsar el crecimiento de programas de educación continua y capacitación profesional, tanto en modalidades presenciales como en línea.

En general, la educación superior post pandémica se ha vuelto más flexible, tecnológica y centrada en las necesidades de los estudiantes. Sin embargo, también ha enfrentado desafíos como la brecha digital, la equidad en el acceso y la calidad de la enseñanza en línea.

La interpretación de estos resultados sugiere que la universidad requiere una transformación significativa en su modelo de gestión para: desarrollar una estructura organizacional más ágil y menos jerárquica que facilite la toma de decisiones en situaciones de crisis, implementar sistemas digitales integrados que permitan una administración híbrida eficiente, establecer protocolos claros para la gestión de crisis que permitan una respuesta rápida y efectiva ante disrupciones, y diversificar sus modelos de servicio educativo para incluir opciones híbridas que respondan a las necesidades postpandemia.

Esta transformación no solo fortalecería la capacidad de la universidad para enfrentar crisis futuras, sino que también mejoraría su posicionamiento competitivo en un entorno educativo cada vez más digitalizado y dinámico.

Referencias bibliográficas

ANUIES. (2020). *Encuesta de continuidad académica en las IES durante la contingencia por COVID-19*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). *Understanding the creeping crisis*. Springer Nature.

Bolívar, A. (2000). Una dirección para el aprendizaje. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 7*(1), 1-4.

Cala, T. (2022). Desafíos docentes ante los nuevos rumbos de la Educación Superior postpandemia. *Mendive. Revista de Educación, 21*(1), e3235.

Castro, B. (2001). La organización educativa: una aproximación desde la complejidad. *Estudios pedagógicos (Valdivia), 27*, 97-110.

De la Fuente, J., Kauffman, D. F., y Boruchovitch, E. (2023). Past, present and future contributions from the social cognitive theory (Albert Bandura). *Frontiers in Psychology, 14*, 1258249.

García, F., y Corell, A. (2020). La COVID-19: ¿enzima de la transformación digital de la docencia o reflejo de una crisis metodológica y competencial en la educación superior? *Campus Virtuales, 9*(2), 83-98.

González, R., y Hidalgo, A. (2021). Gestión directiva: propuesta de un modelo para instituciones de educación superior. *El Cambio Inesperado*, 228.

Guzmán, A., García, A., y Rincón, C. (2024). *Memorias del XIV Congreso Internacional de Competitividad Organizacional*. RILCO.

Ibarra, E. (2012). Privatización y comercialización de la universidad: Las disputas por el conocimiento. *Perfiles Educativos, 34*(SPE), 84-92.

Lloyd, M. (2020). Desigualdades educativas y la brecha digital en tiempos de COVID-19. En H. Casanova Cardiel (Coord.), *Educación y pandemia: una visión académica* (pp. 115-121). UNAM.

Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Universidad Surcolombiana.

Montaño, L. (2012). Organización, discurso y compromiso. Reflexiones acerca de los programas de responsabilidad social. En E. Morales Franco, G. N. Navarro Castro & M. B. Santa Ana Escobar (Coords.), *Sustentabilidad, responsabilidad social y organizaciones. Dimensiones, retos y discursos*. Remineo y Universidad Autónoma de Sinaloa.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

OECD. (2021). *OECD Digital Education Outlook 2021: Pushing the Frontiers with Artificial Intelligence, Blockchain and Robots*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/589b283f-en

Reimers, M., y Schleicher, A. (2020). *A framework to guide an education response to the COVID-19 Pandemic of 2020* (Vol. 14, No. 04). OECD.

Rivera, D. (2019). Aproximaciones conceptuales del aprendizaje organizacional. *Aibi Revista de Investigación, Administración e Ingeniería, 7*(1), 20-25.

Roberts, M., Johnson, K., y Lee, S. (2024). The future of higher education: Trends and transformations in the digital age. *Higher Education Research & Development, 43*(1), 1-15.

Sánchez, M., et al. (2020). Retos educativos durante la pandemia de COVID-19: una encuesta a profesores de la UNAM. *Revista Digital Universitaria, 21*(3), 1-24.

Selwyn, N., y Jandrić, P. (2020). Postdigital living in the age of Covid-19: Unsettling what we see as possible. *Postdigital Science and Education, 2*, 989-1005.

SEP. (2020). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020.* Secretaría de Educación Pública.

Silber, H., & Kearny, L. (2010). *Inteligencia organizacional: una guía para comprender el negocio de su organización para recursos humanos, capacitación y consultoría de desempeño.* John Wiley & Sons.

Williamson, B., Macgilchrist, F., y Potter, J. (2021). Covid-19 controversies and critical research in digital education. *Learning, Media and Technology, 46*(2), 117-127.

Análisis organizacional del rezago en la comprensión lectora en telesecundaria

Recibido: 13 febrero 2025 Aceptado: 10 marzo 2025

César Augusto García Soberano[1]

Alicia Alejandra Escalante Gómez[2]

Resumen

El problema de investigación es el rezago en la comprensión lectora en educación telesecundaria en México, el desempeño de los estudiantes ha sido históricamente bajo. Factores como la falta de estrategias didácticas adecuadas, la desigualdad en el acceso a recursos tecnológicos y la desarticulación de políticas educativas han contribuido a esta problemática. La pregunta de investigación es ¿de qué manera la estructura organizacional educativa influye en la enseñanza de la lectura de comprensión en estudiantes de telesecundaria de la zona escolar 000? Este problema del rezago en la comprensión lectora en la educación telesecundaria en México se analiza desde la Teoría de la Organización (TO), ya que la educación es una institución altamente estructurada y normada. Se realizó una investigación de tipo cualitativa con un enfoque explicativo, cuyo objetivo es comprender el fenómeno en estudio dentro de su contexto. Se identificó que la organización formal e informal asumen mitos y ceremonias que si bien logran legitimidad y supervivencia de la organización, no alcanzan la efectividad en la enseñanza de la comprensión lectora, por lo que los estudiantes no obtienen resultados por arriba de la media nacional. Lo novedoso del estudio es enriquecer la comprensión del fenómeno educativo desde la perspectiva de la organización para aumentar la efectividad en la enseñanza de la lectura. La diferencia con estudios previos de este objeto de estudio consiste en considerar los campos epistemológicos de la pedagogía y la teoría de la organización con el fin de reconocer conexiones y relaciones que expliquen el problema.

[1] Investigador de tiempo completo en Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Xalapa. Nacionalidad: mexicana. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6461-6670 Correo-e: cesargs@ux.edu.mx

[2] Estudiante de la Maestría en Alta Dirección y Gestión Administrativa de la Universidad de Xalapa. Nacionalidad: mexicana. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-7482-8030 Correo-e: alicia.a.escalante28@gmail.com

Palabras clave

Estructura organizacional educativa, enseñanza de la comprensión lectora, mitos y ceremonias organizacionales, legitimidad organizacional, rezago lector en telesecundaria.

Abstract

The research problem is the lag in reading proficiency in telesecondary education in Mexico, the performance of students has been historically low. Factors such as the lack of adequate didactic strategies, unequal access to technological resources and the lack of coordination of educational policies have contributed to this problem. The research question is: How does the educational organizational structure influence the teaching of reading comprehension in telesecundary students in school zone 000? This problem of reading proficiency lag in telesecondary education in Mexico is analyzed from the Organization Theory (OT), since education is a highly structured and regulated institution. A qualitative research was conducted with an explanatory approach, whose objective is to understand the phenomenon under study within its context. It was identified that in the formal and informal organization, myths and ceremonies are assumed that although they achieve legitimacy and survival of the organization, they do not achieve effectiveness in the teaching of reading skills, so that students do not obtain results above the national average. The novelty of the study is to enrich the understanding of the educational phenomenon from the perspective of the organization to increase the effectiveness in the teaching of reading. The difference with previous studies of this object of study consists in considering the epistemological fields of pedagogy and the theory of organization in order to recognize connections and relationships that explain the problem.

Keywords

Educational organizational structure, teaching reading comprehension, organizational myths and ceremonies, organizational legitimacy, reading backwardness in telesecondary.

Introducción

El problema de investigación es el rezago en la comprensión lectora en educación telesecundaria en México. El desempeño en comprensión lectora de los estudiantes de educación telesecundaria en México ha sido históricamente bajo, como lo evidencian los resultados de evaluaciones internacionales como el Programa Internacional para la Evaluación de los aprendizajes [PISA] (2022) y nacionales como la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación [MEJOREDU] (2023). La pandemia por COVID-19 agudizó esta problemática debido a la falta de preparación tecnológica de docentes y estudiantes, especialmente en zonas rurales como las telesecundarias de Veracruz. Dado que la comprensión lectora es clave para el éxito académico y la inclusión social, es fundamental comprender las causas del rezago y proponer estrategias para mejorar la enseñanza de la lectura.

El rezago en la comprensión lectora de los estudiantes de educación telesecundaria en México persiste, con más del 50% de los alumnos sin alcanzar niveles básicos de comprensión lectora. Factores como la falta de estrategias didácticas adecuadas, la desigualdad en el acceso a recursos tecnológicos y la desarticulación de políticas educativas han contribuido a esta problemática. La crisis sanitaria y la transición abrupta a la educación a distancia hicieron más evidente esta brecha, especialmente en comunidades rurales donde las telesecundarias enfrentaron mayores dificultades.

El presente estudio tiene como propósito analizar la enseñanza de la lectura desde la teoría de la organización, considerando el impacto de la pedagogía, estructuras, procesos y dinámicas organizacionales en la formación de lectores competentes en el nivel educativo básico de telesecundaria, es decir, consideramos que si al campo epistemológico de la pedagogía se complementa con el de la Teoría de la Organización (TO) se contribuye a considerar elementos de la estructura organizacional educativa en su justa medida y operación para aumentar la efectividad de enseñanza de la comprensión lectora porque la pedagogía cumple desde sus aristas didáctica, curricular y evaluación, sin embargo, no le son propios conceptos como coordinación, control o efectividad, por lo cual, no dispone de los recursos o medios necesarios para alcanzarlos. El objetivo general consiste en identificar los elementos organizativos que favorecen la comprensión lectora en los estudiantes de telesecundaria.

Los objetivos específicos son: identificar la estructura organizacional educativa que se emplea en la enseñanza de la lectura en la zona escolar 000 de telesecundaria; analizar la relación entre la estructura organizacional educativa de la lectura y el rendimiento lector de los estudiantes.

El objeto de estudio de esta investigación es la relación entre la estructura organizacional educativa de las escuelas telesecundarias de la zona escolar 000 y el desarrollo de la enseñanza de la lectura de comprensión. Se examinan la estructura formal, informal, los mitos, ceremonias, efectividad y legitimidad de los programas utilizados en la enseñanza de la lectura de comprensión.

El contexto del presente estudio se desarrolla en instituciones educativas de nivel básico de telesecundaria, en la zona escolar 000, con una muestra de siete escuelas del estado de Veracruz, México. Con un enfoque en la estructura organizacional educativa tanto formal como informal. Se considera el cuadro de la organización como constructo teórico que se compone de posiciones, oficinas, departamentos, programas, metas, políticas, coordinación y control.

Las investigaciones previas que se asocian con el objeto de estudio de esta investigación han abordado la enseñanza de la lectura desde distintas perspectivas pedagógicas (Ripalda, et al., 2020; Ponce, 2022; Morales-Escobar, et al., 2024; Saredo, et al. 2024), sin embargo, investigaciones desde el enfoque de estructura organizacional ha sido menos explorado, en el cual encontramos temas relacionados con la administración y dirección; algunos estudios recientes, realizados en México y América Latina, destacan que "…las Telesecundarias no lograban lo que se proponen y estaban siendo ineficaces como instituciones."(Gallegos de Dios, 2022, p.379). Así también, se trata la importancia del liderazgo escolar en la enseñanza de la lectura de comprensión (Villagrán, et al., 2018; Lusquinos, 2021; Auccaylle, 2024: Jihuallanca, 2024). Otro tema a destacar es la influencia de la cultura organizacional de los centros educativos y su contexto en relación con la enseñanza-aprendizaje (Romero, 2019; Negrete, 2019; Díaz, 2022; Pérez, 2023; Muñoz, et al., 2023; Salcedo, et al., 2023; Villamizar-Barrera y Gualdron, 2023).

El clima organizacional es otro tema de investigación a destacar porque centra su atención en los procesos de participación y el uso de estrategias para la enseñanza de objetivos educativos, como la lectura de comprensión (Barrios, et al., 2020; Carlos, 2021; Díaz, 2021; Chumpisuca, 2022; Ferrando, 2023; Quevedo, 2024). El

tema de evaluación y control ha mostrado un desarrollo significativo en tanto el desarrollo de instrumentos para medir la efectividad de programas para la lectura, la efectividad de la práctica docente, de la capacitación magisterial y de las estrategias lectoras (Cadavid, et al., 2019; Romero y Heredia, 2019; Fonseca, et al., 2019; Valdivia y Fernández, 2020; Bustos, et al., 2023; Salazar y Rivera 2023). Se cuenta con estudios sobre la calidad educativa donde se investigan los desafíos para la adquisición y desarrollo de habilidades para la comprensión lectora y escritura; se intenta construir y probar metodologías para fortalecer la enseñanza de la comprensión lectora (Elche y Yubero, 2019; Navarro, et al., 2020; Bravo, et al., 2023; Giler-Medina, et al., 2023). Los estudios de política educativa identifican relaciones entre representaciones sociales sobre lectura crítica en los distintos agentes educativos de la educación básica con el fin de analizar su relación con las políticas públicas dirigidas a enseñanza de la lectura de comprensión (Gómez, 2020; Quiceno, 2023; Sierra 2024; Arias, 2024).

El conjunto anterior de investigaciones muestra una clara tendencia al uso de estudios cualitativos de tipo documental, intervenciones *in situ*, entrevistas a las y los actores educativos, grupos focales y talleres. La interpretación de los datos cualitativos, las experiencias de vida y hallazgos en las intervenciones utilizó la hermenéutica. Entre los principales resultados se destaca la necesidad de alinear los programas dirigidos a la lectura de comprensión con las prácticas docentes para maximizar el logro de los objetivos pedagógicos; la pertinencia de realizar procesos de control y evaluación formativa para conocer si las prácticas docentes, programas, políticas, estrategias y talleres logran las metas educativas o, en su defecto, por qué no las alcanzan e implementar las mejoras correspondientes; el trabajo colaborativo y un liderazgo orientado hacia resultados son elementos organizacionales clave para la enseñanza de la lectura de comprensión.

Se encontraron algunos vacíos de investigación a pesar del creciente interés por temas vinculados con la administración y dirección en la enseñanza de la lectura. Existen lagunas en la investigación organizacional al respecto, como la escasa atención al impacto de la estructura organizacional educativa. Se percibe la falta de estudios que analicen la relación entre liderazgo educativo y resultados en comprensión lectora. Se observa una baja exploración de la influencia de la cultura organizacional en la motivación y desarrollo lector de los estudiantes. Así como, poca evidencia empírica sobre la eficacia de las estrategias organizacionales, políticas educativas y sistemas de evaluación para la mejora de la enseñanza de la lectura de comprensión.

La pregunta que nos hacemos en esta investigación es: ¿de qué manera la estructura organizacional educativa influye en la enseñanza de la lectura de comprensión en estudiantes de telesecundaria de la zona escolar 000? Ante la pregunta anterior, consideramos que la estructura organizacional educativa influye en las prácticas y procedimientos que autoridades, directivos y docentes realizan para el desarrollo de la enseñanza de la lectura de comprensión en los estudiantes de telesecundaria de la zona escolar 000.

Marco teórico

El problema del rezago en la comprensión lectora en la educación telesecundaria en México se analiza desde la Teoría de la Organización (TO) (Cohen, et al. 1972/2011; Simon y March, 1977, Perrow, 1992/2024; Pfeffer, 1997/2000), que "a partir del estudio semántico de la organización […] tiene una aplicación práctica […]. Ayuda a […] entender, diagnosticar y responder a las necesidades y problemas organizacionales. (Daft, p.10, 2011). Ya que la educación es una institución altamente estructurada y normada, esta teoría permite entender cómo las estructuras formales e informales dentro del sistema educativo influyen en el desempeño académico de los estudiantes, así como las limitaciones que enfrentan las escuelas para mejorar la enseñanza de la lectura.

Desde la perspectiva del institucionalismo sociológico, las organizaciones educativas son estructuras formales que buscan mantener su legitimidad a través de la adopción de mitos institucionalizados (Meyer y Rowan, 1999). En el caso de la educación telesecundaria, los programas de lectura están diseñados para cumplir con estándares nacionales e internacionales, como los de la OCDE a través de la prueba PISA, pero su implementación real puede no ser efectiva debido a una brecha entre la estructura formal y la práctica cotidiana.

La educación básica en México, en particular en contextos rurales, enfrenta dificultades estructurales que afectan el aprendizaje de la lectura. Factores como la falta de recursos, la baja coordinación académica en el uso de estrategias para enseñar la comprensión lectora y la desigualdad en el acceso a tecnología han generado un sistema en el que la enseñanza de la lectura se convierte en una práctica ritualista más que en un proceso efectivo de aprendizaje.

El autor Jeffrey Pfeffer (1997, citado en Dimaggio y Powell, 1999) argumenta que las organizaciones buscan su propia supervivencia antes que la eficiencia. En este

sentido, las escuelas pueden estar más preocupadas por cumplir con procedimientos administrativos y burocráticos que por mejorar la calidad del aprendizaje. Esta situación genera un isomorfismo institucional, donde las instituciones educativas adoptan estrategias estandarizadas sin evaluar su impacto real en los estudiantes.

La crisis sanitaria del COVID-19 evidenció cómo las estructuras organizacionales educativas no estaban preparadas para enfrentar cambios abruptos. La transición a la educación en línea reveló la dependencia de la infraestructura tecnológica y la falta de preparación de directivos, administrativos y docentes para adaptar sus estrategias de enseñanza a un nuevo formato. En comunidades rurales, como las telesecundarias de Veracruz, esta situación exacerbó el rezago en lectura, ya que la falta de acceso a internet y dispositivos electrónicos impidió la continuidad educativa de muchos estudiantes.

La teoría de las organizaciones institucionalizadas de Meyer y Rowan (1999) explica que las estructuras formales en las instituciones educativas no siempre reflejan la realidad operativa. Las normas establecidas para mejorar la comprensión lectora pueden estar desalineadas con las prácticas reales en las aulas, por ejemplo, los docentes pueden verse obligados a seguir currículos rígidos que no consideran las necesidades específicas de los estudiantes, su contexto y limitan la coordinación y control de estrategias enfocadas a la enseñanza de la comprensión lectora, lo cual afecta de manera negativa la efectividad del objetivo educativo.

Otro problema identificado en la estructura organizacional educativa para la enseñanza de la comprensión lectora es la conformidad ceremonial, donde las instituciones adoptan políticas que cumplen con expectativas externas sin garantizar su eficacia interna (Meyer y Rowan, 1999). En el caso de la educación telesecundaria, los programas implementados a lo largo del ciclo escolar se alinean con estándares nacionales e internacionales, pero la falta de una visión organizacional o administrativa como es dirección en la implementación, coordinación entre las y los distintos actores educativos, seguimiento o evaluación continua como eje para la toma de decisiones, impide que se incremente la efectividad de la enseñanza de la comprensión lectora en las y los estudiantes.

El rezago en la comprensión lectora en la educación secundaria en México debe estudiarse desde la teoría de la organización porque permite analizar la relación entre las estructuras formales del sistema educativo y su funcionamiento real. La

teoría del institucionalismo sociológico explica cómo las normas, reglas y estructuras organizacionales influyen en la enseñanza de la lectura, mientras que el isomorfismo institucional nos muestra cómo las escuelas adoptan modelos sin necesariamente evaluar su impacto en la comprensión lectora.

Para abordar esta problemática, es fundamental replantear las estrategias de enseñanza de la lectura desde un enfoque organizacional que considere las condiciones específicas de las escuelas y fomente prácticas pedagógicas adaptativas que trabajen en conjunto con la estructura organizacional educativa para ampliar su alcance y aumentar las probabilidades de efectividad, en lugar de seguir estructuras institucionalizadas que han demostrado ser ineficaces en la enseñanza de la lectura.

Metodología

Se realizó una investigación de tipo cualitativa con un enfoque explicativo, cuyo objetivo es comprender el fenómeno en estudio dentro de su contexto. Se busca identificar en qué aspectos se trastocan lo pedagógico con la estructura organizacional educativa para la enseñanza de la comprensión lectora que compromete su efectividad, así como analizar los elementos que influyen en ella.

El análisis de la información en esta investigación se realizó mediante el uso de categorías teóricas, las cuales son constructos conceptuales a los que se les asigna significado con base en el discurso de los participantes. Estas categorías permiten comprender en su contexto los fenómenos estudiados. Además, el respaldo teórico facilita la interpretación del significado y sentido de las categorías, aportando un marco de referencia para la investigación.

Para el desarrollo del estudio se emplearon tres métodos: teoría fundamentada: permitió el análisis conceptual de los datos recolectados, generando categorías y permitiendo la identificación de una categoría principal que influye sobre las demás, lo que facilitó la creación de teoría (Espriella y Restrepo, 2020) con el fin de proporcionar claridad en los conceptos y relaciones a estudiar desde la perspectiva de los actores educativos; estudios críticos organizacionales, facilitaron la comprensión del fenómeno observado, proporcionando una perspectiva analítica sobre las causas subyacentes en la interacción entre individuos, grupos y organizaciones que participan en la enseñanza de comprensión lectora; hermenéutica, permitió la interpretación de textos, entrevistas y teoría,

favoreciendo una comprensión del fenómeno educativo en la realidad empírica de los actores, con apoyo de sus propios discursos y la literatura existente. Pues, con el trabajo conjunto de estos métodos se alcanza un análisis parcial pero significativo de interacción de la pedagogía, estructuras, procesos y dinámicas organizacionales en la formación de la comprensión lectora.

La población estudiada estuvo conformada por 15 telesecundarias de una zona escolar del estado de Veracruz. La muestra, seleccionada fue por conveniencia y de tipo no probabilístico, incluyó siete escuelas, debido a que el resto de ellas no presentaban condiciones adecuadas para el estudio (cambio de directores, procesos de evaluación, revisiones, o situaciones administrativas). Éstas están ubicadas en los municipios de Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, Emiliano Zapata, Jalcomulco y Tlaltetela. En el estudio participaron 6 directores, 5 asesoras técnico-pedagógicas, 4 docentes, 1 supervisora de zona escolar y 53 estudiantes. Se considera que la muestra de siete escuelas proporciona información valiosa para este estudio de tipo cualitativo. No se pretende hacer generalizaciones sino un acercamiento y comprensión de la realidad del propio fenómeno educativo desde una visión que integra lo pedagógico y organizacional.

Las técnicas de recolección de datos empleadas fueron la entrevista semiestructurada y el análisis documental. La entrevista semiestructurada permitió obtener información detallada sobre el objeto de estudio a través de la percepción de los actores involucrados. Esta técnica proporcionó flexibilidad, permitiendo adaptar las preguntas en función del desarrollo de la conversación para profundizar en temas específicos o redirigir la entrevista cuando fue necesario. Los instrumentos utilizados fueron el cuestionario, compuesto por una serie de preguntas guía para realizar las entrevistas. Y la matriz de categorías, empleada para clasificar y analizar la información obtenida de las entrevistas. Para el análisis de los datos se definieron tres constructos teóricos representados en la tabla 1.

Tabla 1. Constructos teóricos.

Constructo teórico	Categoría	Dimensión
Estructura organizacional educativa formal	Cuadro de la organización	Posiciones
		Oficinas
		Departamentos
		Programas
		Metas
		Políticas
	Coordinación	Prácticas

		Procedimientos
		Reglas institucionales
		Actividades técnicas
		Productos
		Servicios
	Control	Instrumentos
Estructura organizacional educativa informal	Cuadro de la organización	Posiciones
		Oficinas
		Departamentos
		Programas
		Metas
		Políticas
	Coordinación	Prácticas
		Procedimientos
		Reglas institucionales
		Actividades técnicas
		Productos
		Servicios
	Control	Instrumentos
Mitos y ceremonias	Legitimidad	

Fuente: elaboración propia.

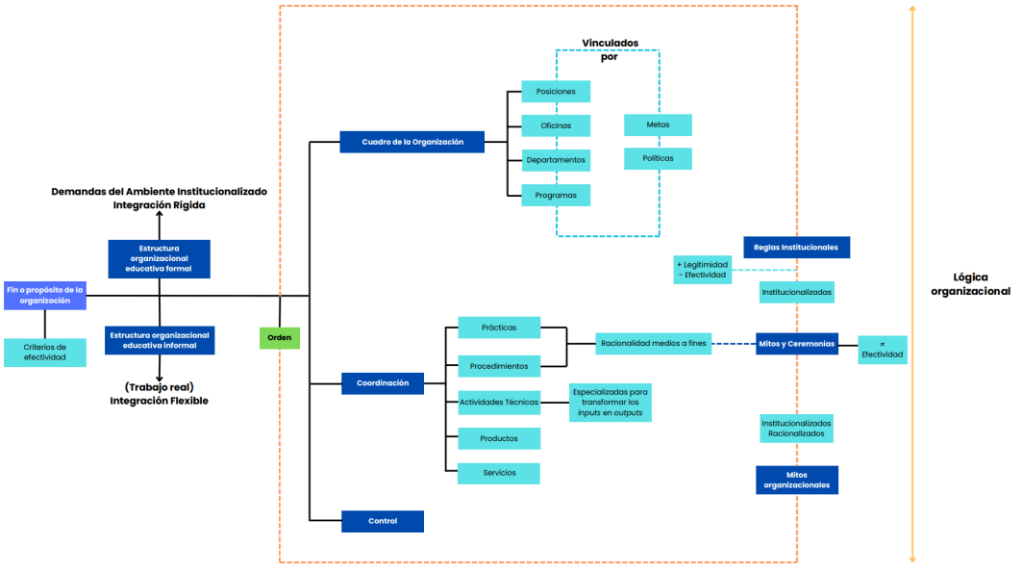
El estudio piloto del instrumento de entrevista se diseñó con base en las áreas de estudio. Para validar su pertinencia y claridad, se realizó un jueceo por expertos y se aplicó un estudio piloto a 10 personas, lo que permitió hacer ajustes antes de la recolección definitiva de datos.

Resultados

Estructura organizacional educativa formal

De acuerdo con la narrativa de los actores que participaron en el estudio, existe una organización educativa formal de la enseñanza de la lectura de comprensión representada en la figura 1.

Figura 1. Estructura organizacional educativa (formal e informal).

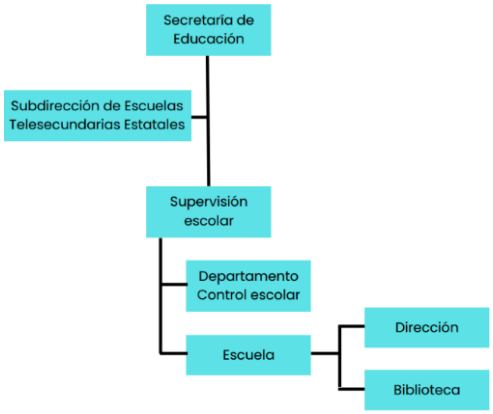


Fuente: Elaboración propia tomado de Meyer, J. y Rowan, B. (1999). Que aparecen en Dimaggio,P. y Powell, W. (1999).

Cuadro de la organización

Los resultados de las entrevistas arrojan que existe un cuadro de la organización con las posiciones: supervisión escolar, asistente técnico pedagógico (ATP), director(a) de escuela telesecundaria, docentes y estudiantes; así como oficinas que incluyen la Secretaría de Educación, la Subdirección de Escuelas Telesecundarias Estatales, la Supervisión escolar, el Departamento de control escolar y las oficinas identificadas en las escuelas telesecundarias son la Dirección y la Biblioteca representada en la figura 2.

Figura 2. Oficinas y departamentos de la estructura organizacional educativa formal.



Fuente: elaboración propia.

El cuadro de la organización también se encuentra conformado por programas, metas y políticas presentadas en la Tabla 2, en su narrativa los actores hacen alusión a dieciséis programas que son enviados a las escuelas telesecundarias vía la subdirección para el fomento de la lectura en las y los estudiantes, que implementan a nivel estatal y nacional. Cade destacar que ATP y dirección mencionaron programas que ya no están vigentes, pero se siguen ejecutando y otros que ya no se realizan, desde la narrativa de ATP uno de ellos es el Programa de día internacional del libro*, mientras que la dirección mencionó que anualmente realizan el evento del día internacional del libro. Como se puede visualizar en la tabla las metas identificadas en la narrativa de los actores están orientadas al trabajo de enseñanza de la lectura de comprensión que docentes deben de lograr desarrollar en las y los estudiantes, mientras que las políticas están enfocadas a orientar el trabajo de lectura que se realiza en las diferentes posiciones, oficinas y departamentos.

Tabla 2. Programas, metas y políticas presentes en el cuadro de la organización.

Programas	Metas	Políticas
1.Lectores invitados 2.Cuenta cuentos 3.Círculo de lectores 4.Concurso de oratoria 5.Libro artesanal veracruzano 6.Lector acompañante 7.Plan de atención a la comprensión lectora 8.Programas emergentes de lectura	1.Lograr los aprendizajes que marcan los planes y programas de estudio 2.Identificar el funcionamiento de las metas establecidas en el consejo técnico para el ciclo escolar 3.Lograr la adquisición de la comprensión lectora para la formación académica del estudiante	1.Brindar un servicio educativo en las comunidades alejadas 2.Apoyar a los estudiantes para que sepan leer, desarrollar y alcanzar la habilidad de comprensión lectora 3.Inculcar, fomentar y desarrollar la comprensión lectora en los estudiantes, para la resolución de problemáticas 4.Darle importancia a la comprensión lectora y estructura, fomentando permanentemente la comprensión lectora 5.Los programas de lectura que trabaje el docente son de acuerdo con la dificultad o grado del grupo 6.Implementar un programa de lectura al año. 7.Contar con concursos para trabajar la comprensión lectora

9.Programas de convivencia para la lectura 10.Envió de libros y materiales de lectura y de inglés por parte de la secretaría de educación 11.Envió de material didáctico por parte del ATP 12.Red Edusat 13.Concursos de conocimientos nivel zona, regional, estatal y nacional Ya no está vigente 14.Programa del día del libro* (se realiza) 15.Programa de estrategia estatal (se realiza) 16.Programa de educación continua (ya no se realiza)	4.Desarrollar en el estudiante la capacidad de interrogar y cuestionar lo leído, lo que dice la lectura, el escritor y tome una postura ante eso 5.Formar en el estudiante la habilidad de la comprensión lectora y pensamiento lógico, para que se apropie de la comprensión lectora, y pueda obtener un abanico de posibilidades para su bienestar social, económico, cultural y personal 6.Realizar estudios superiores 7.Combatir el rezago educativo	8.Entregar un reconocimiento a los participantes de cuentacuentos 9.El estudiante ganador del concurso de zona participa en el siguiente nivel 10.Realizar talleres de evaluación diagnóstica al inicio del ciclo escolar 11.Realizar encuentros de cuentacuentos 12.Realizar reuniones semanales de círculo de lectores 13.Realizar anualmente una mesa de cierre de trabajo 14.El último jueves de cada mes se realiza el programa de círculo de lectores 15.Secretaría de Educación brinda capacitación docente 1 vez al año 16.Dar capacitación a docentes encargados de la biblioteca 1 vez al año 17.Realizar reuniones de trabajo de consejo técnico mensual y establecen las estrategias para trabajar la lectura durante el ciclo escolar 18.Involucrar a padres de familia en las actividades de fomento a la lectura 19. Docentes deben realizar comisiones 20. Realizar las actividades que el docente indica

Fuente: elaboración propia.

Coordinación

En la coordinación de la estructura organizacional educativa para la enseñanza de lectura de comprensión intervienen diferentes elementos que se representaron en la Figura 1, en primer lugar, se encuentra las prácticas, que de acuerdo con la narrativa de los actores son específicas en cada rol. En las entrevistas se mencionó que quien se encarga de realizar la función de bibliotecario la desempeña un docente que no tenga horas frente a grupo, por lo que dentro de las prácticas está contemplado brindarle la capacitación y seguimiento correspondiente. En la tabla 3 se especifican las prácticas que realizan en la organización para la coordinación de la enseñanza de la lectura de comprensión.

Tabla 3. Prácticas para la coordinación de la estructura organizacional educativa.

Supervisión escolar	ATP	Dirección	Docentes	Estudiantes
1.Ir a las escuelas a supervisar y dar acompañamiento 2.Realizar capacitación de lectura a docentes y encargados de biblioteca	1.Supervisión de escuelas asignadas durante el ciclo escolar 2.Realizar visitas recurrentes a escuelas 3.Dar seguimiento a docentes y directores, ver cómo están	1.Visitar aulas 2.Supervisar clases 3.Hacer sugerencias sobre el trabajo de	1.Encuentro de lectores por zona y región 2.Compartir estrategias de lectura implementadas por zona 3.Evaluación formativa 4.Análisis de evaluación diagnostica y formativa 5.Diagnóstico de la lectura.	1.Participación en el círculo de lectura 2.Participación en el concurso de oratoria 3.Participación en el concurso

3.Enviar resultados de las evaluaciones a las zonas	trabajando y proporcionar materiales de apoyo 4.Realizar talleres de evaluación diagnóstica 5.Realizar capacitaciones a docentes durante el ciclo escolar 6.Compartir estrategias exitosas de lectura 7.Elaboración de programas y actividades de lectura 8.Seguimiento y gestión de convocatorias de los concursos de lectura 9.Redacción del informe final de ciclo escolar de las estrategias de lectura 10.Realizar estrategias de apoyo a docentes - Lecturas de escritores veracruzanos: Novelistas veracruzanos, Biografía del autor, Cuentos, Novelas y Actividades	lectura de comprensión 4.Realizar la mesa de cierre de trabajo	6.Rescatar información y hacer preguntas de acuerdo con el texto 7.Participar en los círculos de lectura 8.Exposición de un libro en las mesas de cierre de trabajo 9.Visitas domiciliarias para conocer contextos mediante la aplicación de baterías 10.Lector acompañante 11.Café literario 12.Debates 13.Círculos de estudio 14.Ferias de lectura 15.Mesas redondas 16.Foros de discusión 17.Exposición un libro en el acto cívico (Ya no está vigente) 18.Ha cambiado la práctica de la estrategia de lectura 5 más 1, son 10 estrategias esporádicas y 2 permanentes 19.Trabajar los valores y la comprensión lectora 20.Tiene una comisión y debe de realizar un proyecto y desarrollarlo en la escuela 21.Trabajo colegiado 22.Estudiantes que no saben leer siguen pasando de grado 23.Lector acompañante 24.Lectura arrebatada	de cuentacuentos

Fuente: elaboración propia.

Los procedimientos para coordinar la estructura organizacional educativa para la enseñanza de la lectura de comprensión se presentan en la Tabla 4, los realizados por la supervisión escolar, están enfocados en observar el trabajo que se realiza en las escuelas, ATP proporciona los medios y conocimientos para que los docentes los desempeñen en las aulas, los docentes son quienes implementan las acciones de enseñanza de la lectura de comprensión en las y los estudiantes, la dirección busca la manera de obtener recursos en los espacios de lectura.

Tabla 4. Procedimientos para la coordinación de la estructura organizacional educativa.

Supervisión escolar	ATP	Dirección	Docentes
1.Delegar funciones a ATP para las visitas a escuelas	1.Difusión de materiales de lectura 2.Envió de materiales para trabajar la lectura	1.Gestión de Infraestructura para espacios de lectura	1.Diagnóstico de lectura 2.Evaluaciones digitales 3.Fomentar la lectura

2.Realiza visitas y hace sugerencias pedagógicas a los docentes sobre el trabajo de la lectura	3.Elaboración de Memoria pedagógica de lectoescritura 4.Elaboración de programa de estrategias de lectura para guía de los docentes 5.Realizar taller de evaluación diagnóstica: Evaluaciones digitales y evaluación formativa	2.Gestor en concursos de oratoria 3.Gestor en concursos de Cuentacuentos 4.Gestor en concursos de libro artesanal veracruzano	4.Realizar actividades orientadas a la lectura individual y en grupo: Lector acompañante y lectura arrebatada 5.Distribución de la participación en círculo de lectores 6.Participación en reuniones de consejo técnico, para la planeación del trabajo docente 7. Estrategia de recuperación de conocimientos: tres meses para nivelar el rezago educativo 5. Problema con recursos económicos para trabajar la lectura: docente imprime lecturas 6. Sistema de alerta temprana: ayudaba al seguimiento y evaluación de estudiantes con dificultades (2023 se dejó de realizar)

Fuente: elaboración propia.

Las reglas institucionales para la coordinación de la estructura organizacional educativa conforme a lo que expresaron los actores en sus narrativas son de dos tipos, las que dan las pautas para las participaciones en concursos y la ley que se implantó en pandemia que prohibía reprobar estudiantes, la cual señalan los actores que dificultó la asignación de calificaciones e influyó en el rezago educativo de la enseñanza de la lectura de comprensión.

Las actividades técnicas para la coordinación de la estructura organizacional educativa que realizan los actores son bajo su responsabilidad, ya que ellos se encargan de darle la orientación a las actividades para trabajar la enseñanza de lectura de comprensión y solucionar situaciones específicas.

Los productos que coordinan la estructura de la organización educativa se enlistan en la Tabla 5, estos dependen del puesto de los actores, que en sus narrativas expresaron la orientación a generar informes del trabajo de lectura, recursos para trabajar y analizar la lectura, y el resultado del trabajo realizado con las y los estudiantes de la enseñanza de la lectura de comprensión.

Tabla 5. Productos de la estructura organizacional educativa.

Supervisión escolar	ATP	Directores	Docentes	Estudiantes
1.Informes finales del trabajo de lectura	1.Memoria pedagógica de lectoescritura 2.Programas de lectura 3.Materiales de trabajo de lectura 4.Blog con material de lectura para trabajo docente 5.Informe final del trabajo de lectura	1.Proyectos de lectura 2.Exposiciones de lectura 3.Estrategias de lectura 4.Informes del trabajo de lectura	1.Expedientes de evaluación de lectura 2.Análisis de pruebas estandarizadas PISA y PLANEA 3.Textos discontinuos para trabajar la lectura 4.Plan de trabajo anual de lectura realizado en consejo técnico	1.Fichas bibliográficas 2.Resúmenes de lecturas 3.Esquemas de lecturas 4.Diagramas de lecturas 5.Libros artesanales

			5.Reportes mensuales de círculo de lectores	

Fuente: elaboración propia.

En los servicios que se implementan para la coordinación de la estructura organizacional educativa de la enseñanza de la lectura de comprensión incluye la Red Edusat, capacitaciones anuales y el préstamo de libros. Sin embargo, los actores mencionaron en sus narrativas que la SEV no apoya adecuadamente a la supervisión escolar, especialmente en el pago de servicios esenciales.

Control

El control de la estructura organizacional educativa esta dado por instrumentos implementados por los actores involucrados, dichos controles proporcionan información del trabajo que se realiza en la enseñanza de la lectura de comprensión presentes en la Tabla 6.

Tabla 6. Control de la estructura organizacional educativa.

Supervisión escolar	ATP	Docentes	Estudiantes
1.Guías de supervisión para visitas a escuelas telesecundarias 2.Registros de evaluaciones diagnósticas de los estudiantes	1.Visitas de supervisión de bibliotecas y materiales disponibles en las escuelas 2. Gestionaban el sistema de alerta temprana (2023 se dejó de realizar)	1.Informes bimestrales sobre las actividades de lectura 2.Reporte de calificaciones y resultados de evaluaciones de lectura: PISA y PLANEA 3.Evaluación diagnóstica de lectura 4. Reuniones de consejo técnico para evaluación formativa, instrumentos, registros de trabajo, planes de trabajo, ajustar estrategias según los resultados obtenidos 5.Cronograma mensual para programas: círculo de lectores y lector acompañante 6.Visitas domiciliarias y aplicación baterías para recolectar datos 7.Conteo del número de palabras que el estudiante lee por minuto	1.Responder preguntas de las lecturas y actividades que realiza 2.Resumir libros leídos

Fuente: elaboración propia.

Estructura organizacional educativa informal

En la narrativa de los actores se identificó la presencia de estructura organizacional educativa informal representada en la Figura 1.

Cuadro de la organización

La estructura organizacional educativa informal está conformada por las mismas posiciones, oficinas y departamentos presentes en la estructura organizacional educativa formal, sin embargo, los programas, metas y políticas que los actores comentaron en sus narrativas como se presenta en la Tabla 7 están enfocados y planteados de acuerdo con sus necesidades y expectativas.

Tabla 7. Programas, metas y políticas del cuadro de la organización de la estructura organizacional educativa informal.

Programas	Metas	Políticas
1.Programa específico para movilizar la biblioteca.	1.Ser promotores de conocimientos de lectura 2.Focalizar y ver los contextos en particular 3.Crear vínculos con los docentes para tener reciprocidad en el trabajo de lectura 4.Seguir con el trabajo de lectura que se ha realizado 5.Ayudar cada vez más a que los estudiantes desarrollen el gusto por la lectura y crezca su nivel de comprensión y desarrollan más vocabulario 6.Realizar caja viajera con materiales de lectura acordes a la edad de los estudiantes 7.Trabajar un nuevo programa de comprensión lectora que llamen la atención de los estudiantes 8. Desarrollar concursos en los que puedan participar más estudiantes 9.Trabajar por un año la lectura de comprensión 10.Lograr que los estudiantes se apliquen como lo hacen sus maestros para el trabajo de la lectura	1.La sugerencia pedagógica que realiza la supervisión escolar en las visitas a las escuelas debe ser firmada por el maestro correspondiente y el director 2.Una lectura fluida no indica que el estudiante comprenda lo que lee 3.Si el estudiante sabe leer y comprender es suficiente para que aprenda de las otras asignaturas

Fuente: elaboración propia.

Coordinación

Las prácticas que realizan los actores para la estructura organizacional educativa informal, con base a sus narrativas, son actividades realizadas para obtener sus propios materiales para la enseñanza de la lectura de comprensión, uno de los docentes entrevistados comentaba que al no tener los libros correspondientes a telesecundaria utiliza el de secundarias técnicas para trabajar la lectura. En la Tabla 8 se presentan las prácticas que realiza cada actor.

Tabla 8. Prácticas de la estructura organizacional educativa informal.

ATP	Directores	Docentes	Estudiantes
1.Programa específico para movilizar la biblioteca dirigido al docente bibliotecario	1.Compromiso con la lectura 2. Antes tenía diálogo con el director de la primaria para solicitar apoyo para la enseñanza de la lectura	1.Arraigarse a la comunidad y dar apoyo de nivelación en las tardes por el contexto donde se encuentra 2. Ser autodidactas para resolver sus necesidades, no se les proporciona capacitación 3. Identificar las necesidades de lectura, trabajar y desarrollar la comprensión lectora 4. Apoyar en el encuentro escolar de lectores 5. Realizar una hora de lectura los viernes 6. Actividades para desarrollar la comprensión lectora: literal, interpretativa, argumentativa; dependiendo el grado 7.Narrar o actuar las lecturas 8.Realizar lectura pausada 9.De las lecturas realizadas con los estudiantes se les solicitan redacten preguntas literales del texto, su opinión, identifiquen si hay algún valor que pueden rescatar, analicen la lectura realicen esquemas 10.No realizar las mismas actividades 11.Buscar lecturas que llamen la atención 12.Proporcionar material de lectura 13.Realizar guías para la búsqueda de palabras en el diccionario 14.Antes: los papás mandaban un formato para que firmaran que el alumno leyó en casa. Ahora se les pide a los padres de familia apoyo para lectura de 20 min en casa 15.Antes se encargaban de realizar clubs 16.No se les comenta a los estudiantes cuando trabajan los programas que diseñan en consejo técnico	En casa: 1.Practicar la lectura 2.Leer en tiempos libres 3.Leer libros de ficción o de sus intereses 4.Lectura y escritura de historias 5.Uso de celular para tareas y tiempo de ocio En la Escuela: 1.Leer lentamente, para identificar y analizar 2.Lecturas grupales 3.Realizar proyectos de cuentos 5.Practicar lectura en voz alta 6.Uso de guías para la búsqueda de palabras en el diccionario 7.Actividades de reseñas de libros leídos 8.Realizar lecturas en actos cívicos 9.El alumno que mejor lee es que participa en el acto cívico 10.El docente invita al alumno a participar en los concursos 11.De forma grupal se hace la selección del representante a participar en el concurso

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la narrativa de los actores los procedimientos que se realizan en la estructura organizacional educativa informal, presentes en la Tabla 9, se enfocan en movilizar los materiales limitados que tienen y la sensibilización para hacer uso de los recursos con los que cuentan las escuelas.

Tabla 9. Procedimientos de la estructura organizacional educativa informal.

Supervisión escolar	ATP
1.Dejar por escrito las observaciones que la supervisión escolar identifica en las visitas 2. Caja viajera / Biblioteca viajera: selección de materiales de lectura de acuerdo con el grado para promover y motivar la lectura. 3. Práctica de sensibilización libros de biblioteca.	1.Movilización del material de lectura con la caja viajera 2.Práctica de sensibilización de libros de aula, libros de biblioteca y material didáctico

Fuente: elaboración propia.

En la narrativa de los actores solo se mencionó una regla institucional para la coordinación de la estructura organizacional educativa informal que hace referencia al trabajo que realizan, debe ser para el aprendizaje de las y los estudiantes.

En la estructura organizacional educativa informal se han desarrollado productos, supervisión escolar y ATP mencionan como estos van enfocados a la movilización de los recursos de lectura presentes en las escuelas, mientras que los productos que las y los estudiantes realizan están enfocados a los resultados de las actividades que el docente trabaja con ellos.

Los servicios presentes en la estructura organizacional educativa informal de acuerdo con la narrativa de ATP se encargan de realizar prácticas de sensibilización, por otro lado, la supervisión escolar comentó que el pago de los servicios de luz, internet y papelería corre por su cuenta, pues son necesarios para realizar su trabajo.

Control

Como se presenta en la Tabla 10 los instrumentos que se implementan para el control de la estructura organizacional educativa informal según lo comentado por los actores en sus narrativas se guían por sus percepciones de las participaciones de las y los estudiantes y por lo que saben de las y los egresados.

Tabla 10. Control de la estructura organizacional educativa informal.

Supervisión escolar	ATP	Director	Docente
1.Indicador referente a que se hace un buen trabajo es saber de casos de egresados que estudian el bachillerato y licenciatura. 2.Indicador egresados que tienen empleos	1.Cronograma mensual de la caja viajera 2.Trabajo realizado es efectivo por la percepción que tienen cuando ven a los estudiantes desarrollar las actividades que les envían 3.Indicador de su trabajo es observar que los estudiantes en libro artesanal se comprometen, aprenden, involucran y crean un aprendizaje significativo 4.Indicador de su trabajo es observar la calidad en la expresión oral y corporal de los participantes en cuentacuentos	1.Formato de control de lectura en casa, firmado por padre de familia (ya no se utiliza)	1.Formato de control de lectura en casa, el tutor firma si el alumno lee en casa

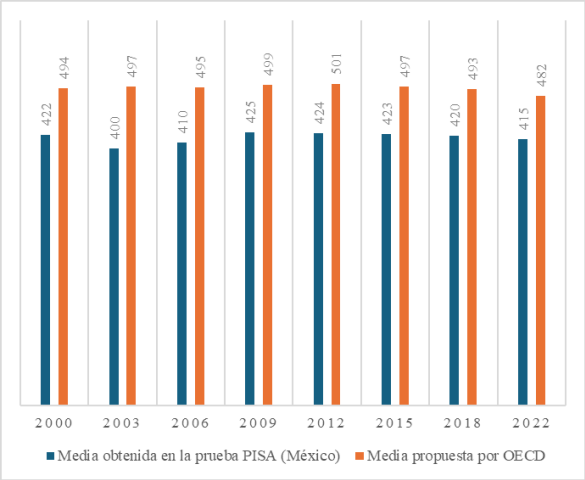
Fuente: elaboración propia.

Mitos y ceremonias

En las narrativas de los actores que participaron en el estudio se identificó la presencia de mitos y ceremonias, en los programas estatales y nacionales para el fomento de la lectura, en los concursos que realizan para el fomento de la lectura, en las políticas que orientan el trabajo, en las prácticas formales e informales que realizan las diferentes posiciones de la organización para la comprensión lectora, en los procedimientos, productos y controles que se realizan dentro de la organización de la enseñanza de la lectura de comprensión.

En los resultados de la evaluación internacional realizada por PISA en el rubro de lectura, México ha mostrado una tendencia al posicionarse por debajo de la media propuesta por la OECD, pese a los planes y programas que se implementan en las escuelas para la enseñanza de la lectura de comprensión, de acuerdo con la media de desempeño de lectura, México se encuentra dentro de los rangos del nivel mínimo esperado, como se puede observar en la Figura 3 desde el año 2000 hasta el 2022 los resultados obtenidos no han tenido variaciones significativas con respecto a la media obtenida en la prueba, incluso después de posponer la prueba que estaba prevista para 2021 se pudo evidenciar que hubo una disminución en la media a raíz de la pandemia por COVID 19.

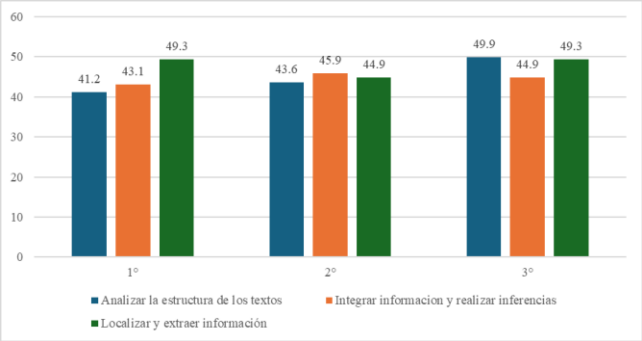
Figura 3. Resultados de lectura obtenidos en la prueba PISA del 2000 al 2022: México.



Fuente: elaboración propia, a partir de: PISA 2022 Results (volumen I and II), 2023.

A nivel nacional de acuerdo con los resultados de la evaluación diagnóstica de lectura realizada por MEJOREDU en 2022-2023 Figura 4, se puede visualizar un incremento del primer grado al tercero, obteniendo el mayor puntaje en la categoría de analizar la estructura de los textos con 49.9 y en segundo lugar por una diferencia de .5 localizar y extraer información, con 5 puntos por debajo el integrar información y realizar inferencias.

Figura 4. Resultados de la evaluación diagnóstica del aprendizaje de lectura realizada en 2022-2023 en educación básica.



Fuente: elaboración propia, a partir de Tabla 2.4 Resultados de la evaluación diagnóstica del aprendizaje de las y los alumnos de educación básica 2022-2023.

Discusión

La enseñanza de la lectura de comprensión es un fenómeno socio-cultural con repercusiones significativas en la vida de las y los estudiantes. Desde el punto de vista educativo, sus alcances se relacionan con la inclusión social y autonomía de las personas, porque carecer de comprensión lectora resulta una limitante para seguir aprendiendo y con ello, se reducen las probabilidades para conseguir el bienestar social y económico.

La presente investigación aporta, al problema del rezago en la comprensión lectora en educación telesecundaria en México, que sí existe una relación con la administración que dirige los programas y acciones educativas, es decir, la estructura organizacional formal e informal influyen, como lo pedagógico, en el rezago de la comprensión lectora en tanto que su cuadro de la organización, coordinación y control están orientados a una lógica organizacional para mantener legitimidad de sus acciones y asegurar la supervivencia de la organización

educativa, más allá de lograr el propósito educativo (enseñar la comprensión lectora en las y los estudiantes).

Lo anterior significa, de acuerdo con el marco teórico de la teoría de la organización y del institucionalismo sociológico, que el sistema educativo responsable de la educación telesecundaria ha institucionalizado mitos racionales (Mayer y Rowan, 1999) como los dieciséis programas oficiales para la lectura de comprensión, en los cuales existe y persiste un lógica similar al juego de suma cero, ya que para participar en la mayoría de los programas debes saber leer y, no están diseñados para aprender a leer, al final del proceso de competencia solo habrá un(a) ganador(a) con cientos o miles de perdedores. Sin embargo, el trabajo de organizar los concursos es bastante y queda a cargo de todo el cuadro de la organización, donde la supervisión escolar, las y los directores, así como docentes llevan la mayor responsabilidad, dedicación y tiempo. Siendo la principal consecuencia, prestar atención a las clases, a las actividades para la enseñanza de la lectura de comprensión.

Una posible explicación de por qué la organización educativa institucionaliza mitos racionales es debido a las presiones del ambiente que señala como "necesario" asumir determinados programas, departamentos e incluso mayor complejidad en la organización bajo la promesa de hacer de manera "correcta" la función encargada y, al mismo tiempo ser legitimados como una organización formal que cumple con su fin, por lo tanto, de una manera no clara pero sí de *facto* asegura la supervivencia debido a que se adaptó a los criterios ambientales (usualmente establecidos por organismos internacionales como Organización de las Naciones Unidas, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) pese a que no se cuenta con evidencia sobre la efectividad de tales programas, departamentos o funciones para la enseñanza de la lectura de comprensión o, dicho de otra forma, para reducir el rezago en la comprensión lectora en la educación telesecundaria.

El tema del rezago en la comprensión lectora ha sido tratado históricamente desde la pedagogía (Ripalda, et al., 2020; Ponce, 2022; Morales-Escobar, et al., 2024; Saredo, et al. 2024) con resultados interesantes en tanto la construcción de soluciones desde el currículum, la didáctica y la evaluación pero, de manera marginal se ha introducido el tema organizacional. Es por este motivo, que consideramos que un avance en la esfera de la enseñanza de la comprensión lectora consiste en reconocer que al institucionalizar mitos que no demuestran su

efectividad para reducir el rezago pero, contribuyen a la legitimidad y supervivencia de la organización educativa. Tomar conciencia de estas situaciones permite ampliar el entendimiento del fenómeno hacia la esfera organizacional y, no solo considerar la esfera pedagógica. Es decir, la efectividad de las acciones para reducir el rezago en la comprensión lectora deberá considerar aspectos organizacionales formales, informales, el tema de la legitimidad, las instituciones, así como los mitos y las ceremonias. Con lo cual, si bien entendíamos este fenómeno educativo como complejo, ahora conocemos nuevas condiciones que sí afectan en el logro de la enseñanza de la comprensión lectora en las y los estudiantes de telesecundaria.

Las pruebas estandarizadas como PISA (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 y 2022) y MEJOREDU (2023) señalan un nivel educativo por debajo del mínimo esperado en los aprendizajes considerados como básicos, entre los cuales, la lectura de compresión es una de ellas. Estas dos evaluaciones coinciden en el hecho que los programas, estrategias y acciones orientados a la enseñanza de la comprensión lectora no han tenido el impacto esperado, es decir, el fin de la organización de la lectura de comprensión en telesecundaria no ha sido efectiva porque los indicadores educativos muestran que en vez de mejorar, se ha retrocedido. Estos resultados se interpretan como pobreza en el aprendizaje, según el Banco Mundial (2019), esta condición se enfoca en las y los estudiantes que se encuentran en la parte inferior de la curva de aprendizaje. La pobreza en el aprendizaje combina la tasa de niños que sufren la Privación de la Escolarización (PE) es decir, tasa de niños y niñas en edad de primaria que no están escolarizados, y la tasa de las y los niños que no alcanzan la comprensión mínima de lectura, es decir, Carencia en el Aprendizaje (CA).

Entre los resultados obtenidos en relación a la categoría de estudio control, la cual busca establecer los instrumentos o dispositivos necesarios para conocer si la organización se encuentra en el rumbo adecuado para alcanzar su fin, la enseñanza de la comprensión lectora en telesecundaria, se encontró que aunque en cada inicio de ciclo escolar se evalúan las competencias básicas, entre ellas la lectura de comprensión, los resultados no son considerados en la toma de decisiones para instrumentar los programas, las estrategias y acciones en la enseñanza de la comprensión lectora. Se implementan los programas que manda la secretaría de educación federal y estatal de manera eficiente aunque éstos no mejoran los indicadores de lectura. Cabe señalar que dichos programas no cuentan con

instrumentos de evaluación para el aprendizaje, por lo cual, no se tiene información sobre su efectividad en el fin buscado.

El cuadro de la organización formal, categoría de estudio, para la enseñanza de la lectura obedece a lo establecido por la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) con una estructura vertical, con jerarquías claras, donde encontramos departamentos, oficinas, posiciones y programas que están vinculados por metas y políticas. Sin embargo, en todo el cuadro no encontramos ninguna área específica o especializada para la lectura de comprensión, si bien la supervisión escolar en su posición de Asesor Técnico Pedagógico (ATP) tiene asignada la responsabilidad de gestionar los programas de fomento a la lectura, no cuenta con recursos, toma de decisión, ni capacidad organizacional para implementar acciones de fondo y de amplio espectro en relación con el fin de enseñar la lectura de comprensión.

Esta situación que se presenta en el cuadro de la organización formal para la lectura de comprensión nos dice la TO que se debe a que la SEV al ser una organización inserta en un medio como la educación, altamente institucionalizado, incorpora mitos para mantener su legitimidad, éxito y aumentar sus probabilidades de sobrevivir. Por lo cual, al incorporar los programas de fomento de la lectura asegura que el trabajo de todo el cuadro se justifique porque será visible las acciones en favor de la comprensión lectora. Los concursos, su preparación, sus presentaciones, los trabajos expuestos y calificados; eliminatorias y premiaciones generan una percepción de hacer lo "correcto" por la lectura, aunque los resultados de las pruebas estandarizadas confirmen que el nivel de aprendizaje se localiza por abajo del mínimo esperado, con lo cual no es posible pensar en la efectividad de los programas.

El institucionalismo sociológico a través de los trabajos de Meyer y Rowan (1978, en Powell y Dimaggio, 1999) sobre la inspección y evaluaciones ceremoniales nos dicen que organizaciones como la SEV han institucionalizado, a manera de rituales racionalizados las prácticas de control como son inspección y evaluación, debido a que dichas prácticas tienden a exponer sucesos y diferencias que debilitan la legitimidad, aunque de forma pública se anuncien evaluaciones a los programas, éstas no se realizarán porque atenta contra el supuesto de que todos en la organización actúan por vocación a la educación, de buena fe, comprometidos por mejorar los aprendizajes de las y los estudiantes. En consecuencia, la SEV intentará minimizar la inspección y evaluación de sus programas de fomento de la lectura en telesecundaria, aunque consciente que no se pueden eliminar,

convertirá dichas prácticas en ceremonias de premiación para estudiantes, directores, docentes y administrativos. En definitiva, se presenta un isomorfismo en el ambiente institucional complejo de la educación (Meyer y Rowan 1978, en Powell y Dimaggio, 1999, pp. 100-101), porque hay una separación de actividades entre la estructura formal de la organización a través de la estructura informal de la organización; se presentan rituales racionalizados como son los programas de fomento de la lectura que se basan en la confianza y buena fe porque su efectividad no ha sido demostrada y; se evita la inspección y evaluación efectiva como elemento prioritario para la toma de decisiones de los programas, estrategias y acciones para la enseñanza de la comprensión lectora pues, a cambio, se aceptan ceremonialmente metas ambiguas, evaluaciones parciales e inspecciones a modo que si bien no se dirigen a la efectividad, sí a mantener la legitimidad ante la sociedad y las agencias gubernamentales.

La categoría de estudio coordinación, en la estructura organizacional educativa formal, se encontró que el conjunto de actividades se realizan de manera ordenada por parte de los cinco actores educativos (supervisión escolar, ATP, dirección, profesores y estudiantes). Se detectó una separación entre los procedimientos, prácticas, productos y controles; este hecho, dice la TO es un indicador de la falta de coordinación y control por tres razones. La primera se debe a que el conjunto de trabajo en cantidad, tiempo y esfuerzo resulta significativo y otorga legitimidad a la organización porque les hace percibirse como útiles, funcionales a pesar de la falta de validación técnica como lo sería un modelo educativo para la enseñanza de la comprensión lectora para telesecundaria pero, es la confianza y vocación, a manera de buena fe de sus actores educativos, quienes validan las actividades de coordinación y control, pues recordemos que la efectividad es baja.

Los mitos y ceremonias institucionalizados, es decir, programas de fomento de la lectura, en sus concursos y premiaciones, por la SEV y en consecuencia por la estructura de organización formal, depositan su confianza en "tres prácticas: evitar, ser discreto y "hacerse de la vista gorda" (Goffman, 1967, pp. 12-18, citado en Powell y Dimaggio, 1999, p. 99). Al estar separados y presentar un alto grado de autonomía los departamentos, las oficinas y las posiciones se favorece el evitar supervisiones y evaluaciones estrictas sobre la efectividad de los programas de fomento de la lectura, al mismo tiempo, se generan condiciones para hacerse de la vista gorda en relación a las anomalías que tanto programas, como acciones realizadas por biblioteca e incluso docentes. De igual manera, se mantiene la discreción ante acciones o estrategias que se implementan pero no se observan

favorables para contribuir al fin de la organización. Lo anterior se mantiene debido a la participación de los actores educativos porque asegura su prestigio e infunde confianza en los mitos (programas) racionalizados que sustentan la actividad que la organización hace para la consecución de su fin.

Las categorías y dimensiones de estudio del constructo teórico estructura organizacional educativa formal, ver tabla 1, buscan en conjunto y en la práctica eliminar la incertidumbre, conservar la estructura formal y mantener un flojo acoplamiento (Weick, 2009) a través de acciones como delegar sin claridad en las funciones, ambigüedad en las metas, baja atención a los datos relacionados con diagnósticos o evaluaciones y, especial atención a mantener relaciones basadas en la confianza y buena fe, dado que contribuyen a generar una atmósfera de confianza al interior y exterior de la organización, claro, a costa de la efectividad en el fin educativo.

Por su parte, el otro constructo teórico de la investigación, estructura organizacional educativa informal, se genera de forma paralela a la estructura formal mediante prácticas que funcionan como mecanismos para lograr propósitos de los subgrupos interesados en el fin de la organización. De manera simultánea, presenta una característica crítica para la organización que es reducir al mínimo la incertidumbre y mantener la confianza en el grupo que las metas y el fin educativo se están logrando debido a su esfuerzo, comunicación y toma de decisiones. La estructura informal se presenta bajo la idea de profesionalización, donde cada actor se presume un profesionista que sabe con claridad qué, cómo y cuándo debe actuar y, por supuesto, con los mejores resultados posibles por lo que no hace falta la inspección; lo anterior permite a la organización realizar sus rutinas al mismo tiempo que los mitos y ceremonias se llevan al cabo, pues, lo informal crea la percepción de que las cosas que se hacen son las adecuadas y necesarias para alcanzar el fin debido a que todas y todos cumplen con sus funciones, responsabilidades en la medida de las reglas, procesos y políticas señaladas.

Los resultados de este trabajo tienen relación con el trabajo de Gallegos de Dios (2002) en tanto que la organización encargada de la enseñanza de la comprensión lectora resulta ineficaz como institución, aunque se aporta que las razones para entender la baja efectividad de los programas se debe a que directivos de la organización asumen mitos y ceremonias racionalizados por un ambiente altamente institucionalizado y complejo que al volverse isomorfas ante el

ambiente obtienen legitimidad y credibilidad para sobrevivir, de manera independiente de la efectividad en su fin organizacional.

También guarda relación con los estudios sobre cultura organizacional y su contexto en relación con la enseñanza-aprendizaje (Romero, 2019; Negrete, 2019; Díaz, 2022; Pérez, 2023; Muñoz, et al., 2023; Salcedo, et al., 2023) porque destaca cómo las prácticas educativas se conforman de acuerdo a las instituciones ambientales para adaptarse a los proceso que se consideran "correctos" y, al cumplirlos se adquiere legitimidad; en este estudio se observó que los actores educativos desarrollan un entendimiento de los criterios que los programas por parte de gobierno implican, ante lo cual cooperan y al mismo tiempo construyen de manera informal una estructura organizacional para maximizar su legitimidad, aumentar recursos y capacidades de supervivencia.

Con el clima organizacional y la evaluación se relaciona por las habilidades que se destacan para la adaptación con el ambiente y seguimiento de los objetivos (Carlos, 2021; Díaz, 2021; Chumpisuca, 2022; Ferrando, 2023; Quevedo, 2024) y del tema evaluación (Cadavid, et al., 2019; Romero y Heredia, 2019; Fonseca, et al., 2019; Valdivia y Fernández, 2020), se distingue la necesidad de evaluar la eficiencia de los programas implementados para identificar el impacto en la comprensión lectora de las y los estudiantes, así como la necesidad de realizar evaluaciones durante el proceso de enseñanza.

De acuerdo con los hallazgos de este trabajo, la respuesta a la pregunta de investigación es que efectivamente la estructura organizacional educativa sí influye en las prácticas y procedimientos que autoridades, directivos y docentes realizan para el desarrollo de la enseñanza de la lectura de comprensión en los estudiantes de telesecundaria de la zona escolar 000, porque la organización que administra la enseñanza de la lectura de comprensión, se encuentra en un ambiente altamente institucionalizado y ha incorporado programas para el fomento de la lectura socialmente legitimados y racionalizados en su estructura organizacional educativa formal aunque no tengan efectividad en el logro del fin educativo. Al mismo tiempo se ha creado una estructura organizacional educativa informal para reforzar la legitimidad y supervivencia con prácticas para estabilizar las relaciones internas y externas pero con resultados por debajo del promedio en la comprensión lectora en las y los estudiantes de telesecundaria.

La presente investigación presenta un nivel conceptual y crítico en su aportación a la organización de la comprensión lectora en telesecundaria por lo tanto su transferibilidad consiste en incorporar la reflexión sobre las prácticas organizacionales denominadas como mitos y ceremonias no con el objetivo de eliminarlas necesariamente, sino con la intención de elaborar estrategias para incrementar la efectividad en la enseñanza de la lectura de comprensión sin descuidar temas como la legitimidad y la supervivencia de la organización.

Entre las limitaciones del estudio se destaca que al utilizar un enfoque metodológico cualitativo e interpretativo, donde se realizaron entrevistas en una única zona escolar y con una muestra por conveniencia que incluyó siete escuelas telesecundarias; los hallazgos no se pueden generalizar ni pensar que describen situaciones estables e invariables. Sin embargo, también es cierto que se generó un conocimiento de tipo organizacional sobre cómo influye en el fenómeno educativo, al grado de ofrecer una explicación sobre por qué los resultados en pruebas estandarizadas a estudiantes de telesecundaria señalan que estamos por debajo del mínimo aceptable en competencias básicas (incluyendo lectura de comprensión) y no solo se debe a razones pedagógicas.

Con base en los resultados de la investigación y con todo el cuidado del fenómeno de la enseñanza y organización de la comprensión lectora que exige, se sugiere dos vertientes para futuras investigaciones: primero profundizar en las razones y el efecto del cambio de la estructura formal considerando el ambiente institucional donde se localiza la organización educativa; segundo explorar el tema de liderazgo por parte de la organización educativa en la conformación de los contextos institucionalizados donde la compleja red de relaciones de poder juegan un papel crucial.

Conclusiones

El estudio se propuso analizar la enseñanza de la lectura desde la teoría de la organización, considerando el impacto de estructuras, procesos y dinámicas organizacionales en la formación de lectores competentes en el nivel educativo básico de telesecundaria, ante lo cual se concluye que la mirada organizacional en un fenómeno educativo aporta desde su campo epistemológico conceptos que se visibilizan en las mismas interacciones pedagógicas, al mismo tiempo aporta aristas como la legitimidad, la supervivencia organizacional como prioridad de administrativos y gestores y la importancia que tiene la estructura organizacional

educativa formal e informal en la efectividad de la enseñanza de la comprensión lectora.

En lo que se refiere al objetivo general sobre identificar los elementos organizativos que favorecen la comprensión lectora en los estudiantes de telesecundaria se llega a la conclusión que la ausencia de un modelo educativo que proponga rutas educativas para la enseñanza de la lectura de comprensión que oriente pedagógicamente, así como no considerar de forma consciente, por parte de las y los directivos, una estructura organizacional educativa que coordine el trabajo de los distintos actores educativos, marque los criterios de control y evaluación para la toma de decisiones educativa en los tres grados escolares, resulta imprescindible para incrementar la efectividad de estudiantes que dominen la lectura.

Es una necesidad promover una cultura de la evaluación formativa tanto de los programas para el fomento de la lectura como de las estrategias pedagógicas implementadas en el aula. También es conveniente agregar en la estructura de la organización educativa para la comprensión lectora, un departamento especializado para enseñanza, promoción y evaluación de la lectura de comprensión en telesecundaria, en línea con lo investigado y propuesto por Villamizar y Gualdron (2023).

En cuanto a los objetivos específicos se identificó la estructura organizacional educativa, pero se observa que no es consciente en los actores educativos, es decir, no se pone especial atención en temas como la coordinación, control y evaluación al momento de implementar los programas para fomento de la lectura, aunque sí se destacan temas como currículum y didáctica en la enseñanza de la lectura en la zona escolar 000 de telesecundaria. Esto implica que las acciones se realizan pero suelen no estar enlazadas unas con otras, y en muchas ocasiones, poco o nada se involucran los aspectos pedagógicos tratados en clase. Además, las evaluaciones que se realizan a principio de año no son referente para elaborar los planes de trabajo con base en un estudio donde se detecten causas principales para asignar estrategias en específico. Cabe destacar que se logró distinguir la estructura formal, la informal, los mitos y ceremonias que explican la legitimidad de los actos y programas efectuados pero con baja efectividad, aunque el efecto del ambiente altamente institucionalizado en la educación básica lo autojustifica debido a que sí hay mucho trabajo pero con resultados por debajo del mínimo esperado.

En el segundo objetivo específico se analizó la relación entre la estructura de la organización educativa de la lectura y el rendimiento lector de los estudiantes, donde se destaca que si bien los programas destinados a la promoción de la lectura no han sido efectivos, de acuerdo a los resultados de las pruebas PISA y MEJOREDU pero, en contraparte sí logran institucionalizar mitos y ceremonias racionalizados en la estructura formal que otorgan legitimidad y aseguran la continuidad de la organización aunque su efectividad no sea la requerida.

Se concluye que los mitos y ceremonias institucionalizados tienen la función de lograr la aceptación del medio ambiente educativo en telesecundaria, a través de los cuales se obtiene aprobación y legitimidad con base a objetivos, estrategias, programas y acciones por parte de la organización para la enseñanza de la comprensión lectora aunque su efectividad es baja.

La propuesta que se hace es considerar el campo de lo pedagógico y la estructura organizacional educativa al implementar programas de fomento a la lectura, estrategias de lectura, modelo educativo o todo aquello que se considere necesario para la enseñanza de la comprensión lectora. Porque en la mayoría de los estudios sobre la lectura en los distintos niveles educativos destacan problemas de orden, coordinación, control y dirección (Cadavid, et al., 2019; Elche y Yubero, 2019; Fonseca, et al., 2019; Romero y Heredia, 2019; Gómez, 2020; Navarro, et al., 2020; Ripalda, et al., 2020; Valdivia y Fernández, 2020; Carlos, 2021; Lusquinos, 2021; Bravo, et al., 2023; Bustos, et al., 2023; Quiceno, 2023; Salazar y Rivera, 2023; Arias, 2024; Auccaylle, 2024; Jihuallanca, 2024; Morales-Escobar, et al., 2024; Quevedo, 2024) sin embargo, como prevalece el campo epistemológico de lo pedagógico esos problemas que son más del campo organizacional no son atendidos en su justa dimensión. Con lo cual, es verdad que existen muchos esfuerzos por parte de varios actores educativos pero carecen de una estructura organizacional que integre metas, prácticas, programas en la obtención de resultados. Aunque se logre legitimidad en la propuesta de trabajo vía mitos y ceremonias racionalizados.

En este sentido, construir un modelo educativo específico de los tres grados escolares que responda al contexto, situaciones y características de la telesecundaria pero, al mismo tiempo, proponer una estructura organizacional educativa que complemente lo pedagógico con miras a contar con un cuadro de la organización donde se designe posiciones, oficinas, departamentos y programas vinculados con las metas y políticas a seguir. Establecer una coordinación de las prácticas, procedimientos, técnicas, productos y servicios que sean los medios

para alcanzar los fines en tanto incrementar la efectividad. De la misma manera, crear dispositivos de control que proporcionen información a lo largo de los procesos para tomar decisiones que conduzcan a la efectividad.

La enseñanza de la lectura de comprensión es un fenómeno educativo que sucede al interior de una organización, por eso se debe de pensar desde lo organizacional y lo pedagógico. Las investigaciones que conforman el estado del arte mencionan elementos que influyen en la práctica docente, pero son elementos que forman parte de la organización de la lectura, lo que requiere un aprendizaje para dirigir y administrar con criterios pedagógicos esas prácticas educativas. Se logró identificar las diferentes perspectivas y prácticas de la enseñanza de la lectura de comprensión, ya que en su mayoría se observa la necesidad de: implementación, gestión y evaluación de programas, sin embargo son elementos de la estructura organizacional educativa que no se conciben porque pertencen a un campo epistemológico distinto a lo pedagógico por parte de los actores educativos. Una perspectiva diferente a lo planteado por Villagrán, et al., 2018 que desde el liderazgo escolar consideraba necesario pasar de lo administrativo a lo pedagógico, donde el desarrollo profesional de directivos y docentes era determinante para tener una estructura organizativa adecuada a las necesidades del fenómeno educativo.

Realizar esta integración entre pedagogía y organización hará posible instrumentar el orden en la propuesta educativa de la enseñanza de la comprensión lectora, con una lógica organizacional susceptible de trazar rutas para alcanzar los objetivos y, en caso de no lograrse, se tendrá claridad dónde buscar y qué cambios hacer para reorientar la organización hacia el nivel de efectividad esperado.

Resulta necesario construir una cultura que considere la evaluación de los programas y acciones emprendidas para la enseñanza de la comprensión lectora en las y los estudiantes de telesecundaria, porque la lectura de comprensión es un medio para la inclusión social y la autonomía de las personas en tanto que brinda una herramienta para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

Referencias bibliográficas

Arias, J. (2024). Gestión curricular de la Política de Fomento de la Lectura en la Escuela Unificada República de Perú. *Gestión De La Educación, 10*(2). https://doi.org/10.15517/rge.v10i2.58734

Auccaylle, J. (2024). *Liderazgo pedagógico del monitoreo y acompañamiento docente en el aprendizaje de la lectura en el nivel primaria en Marcaconga – Cusco* [Trabajo Académico de Segunda Especialidad, Universidad San Ignacio de Loyola]. https://repositorio.usil.edu.pe/entities/publication/a3361cc1-6560-43a1-bc58-6f342ff699bc

Banco Mundial. (2019). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo, cuadernillo del "Panorama general"*. Banco Mundial. https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/

Barrios, Y. B., Alcalá, M. A., Carrillo, M. S., & Vargas, L. E. (2020). Clima organizacional de los procesos de participación comunitaria de una institución educativa. Caso estudio. *Utopía y Praxis Latinoamericana, 25*(11), 138-163. https://doi.org/10.5281/zenodo.4278340

Bravo, R. N., Vargas, K. V., Manzano, M., & Lazo, C. S. (2023). Alfabetismo en el Siglo XXI: Análisis de competencias de lectura y escritura en Ecuador. *Revista De Ciencias Sociales, 29*, 183-196. https://doi.org/10.31876/rcs.v29i.40946

Bustos, M. Y., Orejuela, L. F., Caballero, A. N., & Ortiz, W. (2023). La enseñanza-aprendizaje de la lectura en el séptimo año de la educación general básica. *Sinergia Académica, 6*(Especial), 81-100. https://sinergiaacademica.com/index.php/sa/article/view/107

Cadavid, N., Jiménez-Jiménez, S., Quijano, M. C., & Solovieva, Y. (2019). Corrección de las dificultades psicopedagógicas de la lectura en español. *Avances en Psicología Latinoamericana, 37*(2), 361-374. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/apl/a.6628

Carlos, E. N. (2021). *Clima organizacional y su influencia en la gestión educativa de las instituciones de educación básica regular privada de Lima Este* [Tesis de doctorado, Universidad San Ignacio de Loyola]. https://repositorio.usil.edu.pe/server/api/core/bitstreams/b2393152-7aee-4aea-99d9-5181ac477135/content

Chumpisuca, Y. (2022). *Gestión administrativa y clima organizacional de los trabajadores del Instituto de Educación Superior-CIMAC, Abancay, 2021* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. https://hdl.handle.net/20.500.12692/89270

Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (2011) *El bote de basura como modelo de elección organizacional*. Gestión y Política Pública 247-290 (Trabajo original publicado en 1972)

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU). (2023). *Evaluación diagnóstica del aprendizaje de las y los alumnos de educación básica 2022-2023. Informe de Resultados*. Primera edición. ISBN serie digital: 978-607-8985-02-9.

Daft, R. (2011) *Teoría y diseño organizacional*. Décima edición. Cengage Learning. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w23309w/Teoria_Diseno_Organizacional.pdf

Díaz, H. (2021). *Estrategias innovadoras para optimizar el clima organizacional en la carrera profesional de Educación Primaria, Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín de Tarapoto, año 2019* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. https://repositorio.unprg.edu.pe/handle/20.500.12893/9159

Díaz, L. (2022). Cultura organizacional y desempeño docente en las instituciones educativas del nivel primario, Chota - Cajamarca. *Sciencevolution, 1*(1), 24–30. https://doi.org/10.61325/ser.v1i1.9

DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 7-103). Fondo de Cultura Económica.

Elche, M., & Yubero, S. (2019). La compleja relación de los docentes con la lectura: El comportamiento lector del profesorado de educación infantil y primaria en formación. *Bordón: Revista de Pedagogía, 71*(1), 31-45. https://doi.org/10.13042/Bordon.2019.66083

Espriella, R., & Restrepo, C. (2020). Teoría fundamentada. *Revista Colombiana de Psiquiatría, 49*(2), 127-133. https://doi.org/10.1016/j.rcp.2018.08.002

Ferrando, F. (2023). *Análisis del clima organizacional de los centros de educación secundaria: Incidencia de las formas organizativas y las condiciones de trabajo* [Tesis de maestría, Universidad de la República]. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15211.76328

Fonseca, L., Migliardo, G., Simian, M., Olmos, R., & León, J. A. (2019). Estrategias para mejorar la comprensión lectora: Impacto de un programa de intervención en español. *Psicología Educativa: Revista de los Psicólogos de la Educación, 25*, 91-99. https://doi.org/10.5093/psed2019a1

Gallegos de Dios, O. (2022). Escuelas rurales multigrado y Telesecundarias en México, ¿existió recuperación de aprendizajes tras la crisis educativa por la COVID-19? *Sincronía, Revista de Filosofía, Letras y Humanidades, 27*(83), 368-386. https://doi.org/10.32870/sincronia.axxvii.n83.20a23

Giler-Medina, P. X., Cedeño-Ostaiza, J. D., & Cevallos-Lucas, E. V. (2023). Fortalecimiento de la competencia lectora y animación a la lectura en docentes de educación básica. *REFCalE: Revista Electrónica Formación y Calidad Educativa, 11*(2), 1–14. https://refcale.uleam.edu.ec/index.php/refcale/article/view/3745

Gómez, D. (2020). *Representaciones sociales de los docentes de educación básica y media acerca de la lectura crítica y su relación con las políticas educativas de lectura* [Tesis de maestría, Universidad del Tolima]. https://repository.ut.edu.co/server/api/core/bitstreams/3ac43dd5-c442-4299-b492-87c9b22a5a84/content

Jihuallanca, J. (2024). *Estrategias formativas y liderazgo pedagógico para mejorar la competencia de lectura en estudiantes de educación primaria – Cusco* [Trabajo Académico de Segunda Especialidad, Universidad San Ignacio de Loyola]. https://repositorio.usil.edu.pe/entities/publication/c4cbd3b5-ee63-4917-9077-a3e20c7aa33e

Lusquinos, C. (2021). *Liderazgo escolar y resultados de aprendizaje en escuelas primarias* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Madrid]. https://repositorio.uam.es/handle/10486/700308?locale-attribute=es

Meyer, J., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En P. DiMaggio & W. Powell (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 79-103). Fondo de Cultura Económica.

Morales-Escobar, I., Londoño, M., & Doria-Correa, R. (2024). Programa Interdisciplinar de Reflexión, Formación, Acción para la Enseñanza de la Lectura Crítica. *Investigación Cualitativa en Educación, 13*(3), 165–182. https://doi.org/10.17583/qre.10461

Muñoz, R. del P., Cámac, J. C., & Sánchez, L. D. (2023). Cultura organizacional y evaluación del desempeño docente en la IE n°3071 Manuel Tobias García Cerrón, Puente Piedra, Lima. *IGOBERNANZA, 6*(22), 267–292. https://doi.org/10.47865/igob.vol6.n22.2023.255

Navarro, F., Ávila, N., Calle-Arango, L., & Cortés, A. (2020). Leer, escribir y hablar en perfiles de egresados de educación superior: Contrastes entre instituciones y carreras. *Calidad en la educación, 52*, 170-204. https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n52.766

Negrete, M. V. (2019). ¿Es la lectura un componente importante de la cultura organizacional en las empresas? *Revista GEON (Gestión, Organización y Negocios), 6*(2), 97-109. https://doi.org/10.22579/23463910.157

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/53f23881-en

Pérez, E. (2023). *La cultura organizacional y desempeño docente en las universidades de Lima Metropolitana* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Federico Villareal]. https://repositorio.unfv.edu.pe/handle/20.500.13084/7100

Perrow, C. (2024) *Una sociedad de organizaciones.* (María A. Duck. Trans.) Revista Española de Investigaciones Sociologicas, (59) 19 -55. (Trabajo original publicado en 1992) https://doi.org/10.5477/cis/reis.59.19

Pfeffer, J. (2000) *Nuevos rumbos en la Teoría de la Organización: Problemas y posibilidades.* (María del Pilar Carril Villareal. Trans.) Oxford University Press. (Trabajo original publicado en 1997)

Ponce, I. (2022). Discurso y práctica docente: Intervenciones en la enseñanza de la lectura. *Chakiñan, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, (16)*, 128-142. https://doi.org/10.37135/chk.002.16.08

Quevedo, L. M. (2024). *Clima organizacional y su relación en el área de comunicación de los estudiantes del cuarto año de educación secundaria de la Institución Educativa JEC San Fernando, distrito de Manantay, 2022* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Ucayali]. https://apirepositorio.unu.edu.pe/server/api/core/bitstreams/7f197fac-82f2-4931-b44e-d83636fd0922/content

Quiceno, L. (2023). *Prácticas de lectura en el cotidiano escolar de la localidad de Sumapaz, política educativa y trabajo docente* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2614/te.2614.pdf

Ripalda, V., Macías, J., & Sánchez Mata, M. (2020). Rincón de lectura, estrategia en el desarrollo del lenguaje. *Horizontes, Revista de Investigación en Ciencias de la Educación, 4*(14), 127–138. https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v4i14.98

Romero, M. F., & Heredia, H. (2019). Técnicas para la evaluación de la lectura y las TIC: Tres cuestionarios para su diagnóstico. *Campo Abierto, Revista de Educación, 38*(1), 45-63. https://revista-campoabierto.unex.es/index.php/campoabierto/article/view/3154

Romero, S. (2019). *Cultura organizacional y desempeño en los docentes de una institución educativa en Ventanilla - Callao* [Tesis de maestría, Universidad San Ignacio de Loyola]. https://repositorio.usil.edu.pe/server/api/core/bitstreams/f6a38dbd-e233-4867-b0bd-48f6b1b17022/content

Salazar, A. M., & Rivera, A. A. (2023). Estrategia de evaluación formativa en lectura crítica para mejorar el quehacer pedagógico en las instituciones educativas urbanas de Miranda, Cauca. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 7*(5), 388-409. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i5.7724

Salcedo Ticlla, M., Campana Concha, A. R., & Urbina, G. (2023). Cultura organizacional y calidad educativa en las instituciones educativas públicas San Juan Bautista, UGEL Huamanga. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 7*(1), 4971-4981. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i1.4811

Saredo, F., Kanovich, S., Adinolfi, S., Estévez, J., Molinelli, R., & Ferreira, R. (2024). Enseñanza de la lectura y la escritura en la universidad: Recorridos colaborativos de investigación-acción. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 29*(103), 27–27. https://ojs.rmie.mx/index.php/rmie/article/view/5

Sierra, D. M. (2024). La enseñanza de la lectura y la escritura desde criterios de medición y comprensión para estudiantes del grado 3. *Ciencia y Educación, 5*(10.1), 32-44. https://doi.org/10.5281/zenodo.13917297

Simon, J & March, H (1977) *Teoría de la organización*. Barcelona: Editorial Ariel

Valdivia, S. V., & Fernández, M. E. (2020). La evaluación formativa en un contexto de renovación pedagógica: Prácticas al servicio del éxito. *Actualidades Investigativas en Educación, 20*(1), 26. https://doi.org/10.15517/aie.v20i1.40159

Villagrán, C., Mellado, M. E., & Cubo-Delgado, S. (2018). Relación entre variables mediadoras del desempeño docente y resultados educativos: Una aproximación al liderazgo escolar. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales, (87)*, 213-240. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7341379

Villamizar-Barrera, L. D., & Gualdron, M. Z. (2023). Cultura organizacional, asertividad y empoderamiento de saberes en la comunidad del programa de enfermería en la Universidad de Santander, campus Cúcuta. *AiBi Revista de Investigación, Administración e Ingeniería, 11*(3), 52–60. https://doi.org/10.15649/2346030X.3265

Weick, K. (2009). Educational organizations as loosely coupled systems (Caldera, D., & Ortega, M., Trans.). *Revista Gestión y Estrategia, (36)*, 93-110. (Trabajo original publicado en 1976). https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2009n36/Weick

Expansión organizacional del Estado bajo el paradigma de la disciplina fiscal: una lectura desde la metáfora del cefalópodo

Recibido: 14 febrero Aceptado: 15 abril 2025

Lúbar Andrés Chaparro Cabra[1]

Resumen

El ensayo analiza y discute las razones detrás de la creación y permanencia de organizaciones estatales, desafiando la visión economicista dominante que aboga por la reducción del Estado. A pesar de las reformas administrativas promovidas desde los años 80 para disminuir el tamaño del aparato estatal, el número de organizaciones estatales ha aumentado, lo que sugiere que su existencia responde a dinámicas más complejas.

Desde una perspectiva weberiana, el Estado es concebido como un instituto político que regula las relaciones sociales a través de la burocracia y el monopolio de la fuerza. Para ilustrar su funcionamiento, propongo la metáfora del cefalópodo, donde el Estado es la cabeza y las organizaciones estatales son sus tentáculos, que se expanden y regeneran según las necesidades sociales y políticas.

Cuatro factores explican la creación de estas organizaciones: i) Estabilidad institucional: garantizan continuidad más allá de los ciclos electorales; ii) Proyección de agendas políticas: formalizan ideologías y cambios estructurales impulsados por gobiernos en turno; iii) Demandas sociales y crecimiento poblacional: surgen como respuesta a problemas emergentes y nuevas necesidades ciudadanas; iv) Captura del Estado: funcionan como herramientas de influencia política y burocrática.

El ensayo concluye que, lejos de disminuir, las organizaciones estatales continuarán evolucionando y especializándose, impulsadas por desafíos globales como el cambio climático, la seguridad y la transformación digital. A futuro, más que un achicamiento del Estado, es probable que se observe una mayor sofisticación de las organizaciones estatales.

Palabras clave

organizaciones estatales, creación de organizaciones, neoliberalismo, burocracia

[1] Docente e investigador catedrático de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Nacionalidad: colombiano. Correo-e: lubachap@esap.edu.co

Abstract

The essay analyzes and discusses the underlying reasons for the creation and persistence of state organizations, challenging the dominant economistic perspective that advocates for the reduction of the State. Despite administrative reforms implemented since the 1980s aimed at downsizing the state apparatus, the number of public organizations has increased, suggesting that their existence responds to more complex dynamics.

From a Weberian perspective, the State is conceived as a political institution that regulates social relations through bureaucracy and the monopoly of legitimate force. To illustrate its functioning, I propose the metaphor of a cephalopod, in which the State represents the head and state organizations are its tentacles—extending and regenerating in response to evolving social and political needs.

Four main factors explain the emergence of these organizations: i) Institutional stability: they ensure continuity beyond electoral cycles; ii) Projection of political agendas: they formalize ideologies and structural changes promoted by incumbent governments; iii) Social demands and population growth: they emerge in response to new problems and evolving citizen needs; iv) State capture: they operate as instruments of political and bureaucratic influence.

The essay concludes that, rather than diminishing, state organizations will continue to evolve and become increasingly specialized, driven by global challenges such as climate change, security, and digital transformation. In the future, instead of a shrinking State, a greater sophistication of state organizations is likely to be observed.

Keywords

State organizations, organization creation, neoliberalism, bureaucracy

Introducción

Desde la década de 1990, la reforma de la administración pública ha estado guiada por el postulado de la ineficiencia del sector público, manifestada en sobrecostos en la provisión de bienes y servicios, clientelismo y corrupción, distorsión de precios, déficit fiscal, entre otras disfuncionalidades estructurales del propio Estado (Ramírez y Ramírez, 2004). La solución propuesta consistió en reducir el tamaño del Estado, entendiendo esto como la disminución del número de

organizaciones estatales, del personal estatal y de los gastos de funcionamiento. Estas ideas comenzaron a cobrar fuerza a nivel global desde la década de 1980 y, en América Latina, adquirieron especial relevancia a partir de la crisis de la deuda pública iniciada en 1982 (Giraldo, 2009). Desde el enfoque económico dominante, esta estrategia fue sintetizada en el llamado "decálogo de Williamson" (1990), que propuso una serie de ajustes estructurales y administrativos orientados a la reconfiguración del Estado.

Dichos ajustes se estructuraron en torno a tres perspectivas. En primer lugar, desde el ámbito de la política pública, se impulsó un cambio en el modelo de provisión de bienes y servicios, sustituyendo los subsidios a la oferta por subsidios focalizados[2] a la demanda. En segundo lugar, desde el enfoque macroeconómico, se promovió la reducción del tamaño del Estado, medido fundamentalmente por la magnitud del gasto público y sus determinantes, con énfasis en alcanzar el equilibrio fiscal. Finalmente, desde la perspectiva microeconómica, se adoptó una visión del individuo como agente racional que maximiza su utilidad, lo que condujo a una postura contraria a toda intervención estatal que pudiera distorsionar el funcionamiento del mercado, afectar las preferencias individuales, reducir la utilidad esperada (por ejemplo, mediante controles de precios) o restringir la libertad de elección.

Cuatro décadas después de esta orientación de las reformas administrativas, encontramos que el tamaño del Estado nunca se redujo: las organizaciones estatales crecieron en número, aumentó el empleo público y el gasto público es mayor (Ley de Wagner). En este sentido, la visión economicista es insuficiente para explicar el fenómeno organizacional: ¿qué y cómo explicar el crecimiento de las organizaciones estatales? Resulta completamente paradójico, el hecho de que por un lado, haya una coincidencia retórica tan fuerte en las críticas y malformaciones del Estado, y por otro, se creen más organizaciones y/o que crezcan en sus funciones y tamaño.

La relevancia de este interrogante se fundamenta en dos dimensiones analíticas. La primera concierne a la necesaria coherencia epistemológica en la enseñanza de los asuntos públicos, tanto en su vertiente teórico-conceptual como en su dimensión pragmática, incorporando en dicho análisis los aportes —y también las

[2] Este proceso se conoce como focalización y consiste en orientar recursos o servicios públicos hacia grupos específicos de la población, generalmente aquellos en situación de mayor vulnerabilidad, en respuesta a las restricciones presupuestarias y a las exigencias de disciplina fiscal.

limitaciones— de la economía como disciplina auxiliar. En este ámbito, resulta recurrente la hegemonía de marcos normativos derivados de la teoría económica neoclásica, los cuales prescriben una concepción instrumental del Estado, subordinado funcionalmente a las dinámicas del mercado, y articulado a una narrativa que promueve su reducción sistemática bajo los principios de eficiencia, racionalidad fiscal y minimización del intervencionismo. Esta situación plantea un problema de consistencia formativa, en tanto se observa empíricamente que las organizaciones estatales no sólo mantienen su presencia, sino que amplían su campo de acción y, en numerosos casos, emergen nuevas entidades estatales orientadas a la atención de problemáticas sectoriales específicas o a la gestión de bienes públicos complejos. Se configura así una paradoja dentro del discurso económico dominante: mientras se argumenta a favor de la contracción del aparato estatal, se reconoce simultáneamente la necesidad de crear entes reguladores que, paradójicamente, habiliten condiciones para la competencia y el funcionamiento eficiente del mercado, lo cual implica una expansión selectiva de la arquitectura institucional del Estado.

La segunda dimensión se vincula con la necesidad de superar la visión despectiva o reduccionista del Estado y de sus componentes estructurales. Al referirme a estos componentes, aludo a los instrumentos que conforman el aparato gubernamental: burocracias, dispositivos de intervención, capacidad coercitiva, entidades públicas, procedimientos administrativos, mecanismos de estandarización, entre otros. Lejos de ser meras expresiones de ineficiencia o disfuncionalidad, estos elementos constituyen dispositivos fundamentales para la provisión de orden, la estabilidad institucional y la gestión de los conflictos inherentes a toda sociedad compleja. En este sentido, la existencia del Estado —y, por extensión, de sus organizaciones— no sólo resulta funcional, sino ontológicamente necesaria para la articulación del poder, la estructuración de las relaciones sociales y la administración de los problemas colectivos. Desde esta perspectiva, parece más plausible —al menos en términos estructurales— que desaparezcan o se debiliten organizaciones privadas, comunitarias o del tercer sector, antes que las entidades públicas encargadas de sostener la gobernabilidad y de canalizar institucionalmente los conflictos sociales.

En este escrito sostengo que las organizaciones estatales se crean con el propósito de ordenar y estructurar las interacciones humanas. Por esta razón, atendiendo a una dosis de realismo y superando el negacionismo, el fenómeno de creación de estas organizaciones debe estudiarse y comprenderse desde una perspectiva más

compleja. El análisis de las organizaciones estatales en particular —y del aparato estatal en general— requiere enfoques que ofrezcan herramientas para entender la realidad del ecosistema organizacional que conforma la gestión gubernamental. Esto implica atender a la emergencia de nuevos problemas sociales, el crecimiento poblacional, los intereses políticos, la configuración del poder de los bloques económicos hegemónicos, entre otras variables que confluyen y coinciden en la creación de nuevas entidades estatales.

Partiendo del argumento central según el cual las organizaciones estatales surgen como mecanismos para estructurar la acción social en contextos de alta incertidumbre y fragmentación, este ensayo se enfoca en explicar las razones que justifican su creación y persistencia. Asimismo, se argumenta por qué el enfoque economicista dominante resulta insuficiente como marco analítico para abordar esta realidad compleja. Si bien el análisis carece de una localización espacial precisa, se incluyen algunas referencias tangenciales a agencias creadas en las últimas décadas, la mayoría de ellas en el contexto colombiano.

El manuscrito se divide en seis partes, incluida esta introducción. En la segunda se explica por qué es simplista la visión tradicional de mercado y del enfoque economicista dominante en explicar las realidades organizacionales de lo estatal. En la tercera se ofrece un marco analítico para comprender el Estado y sus organizaciones a partir de la acción social y el enfoque clásico weberiano de la administración pública. El objetivo de esta sección es dejar claro la necesidad de los Estados y el incremento de las organizaciones para atender nuevos fenómenos complejos dentro de los países. En la cuarta se presenta una definición de organizaciones estatales y se describen cuatro elementos que identifico como explicativos en la creación y permanencia de organizaciones estatales. En la quinta parte, se presentan algunos temas que forzarán a una reorientación de las organizaciones estatales en los próximos años, e incluso un aumento. Por último, se presentan las conclusiones.

Los problemas epistemológicos del enfoque basado en subordinación del Estado

Desde el paradigma dominante de la economía[3] —particularmente influenciado por la economía neoclásica y por las teorías de gestión pública desarrolladas en las

[3] Cuando me refiero al paradigma dominante, aludo específicamente a la economía ortodoxa, en particular a la escuela neoclásica, la cual sostiene que el mercado constituye la institución central y estructuradora de las relaciones sociales. Desde esta perspectiva, se asume que los mecanismos

últimas décadas— se ha consolidado una visión instrumental del Estado y de sus organizaciones, subordinada a la lógica del mercado. En este enfoque, se concibe que los problemas públicos deben ser abordados principalmente a través de mecanismos de mercado, y que la intervención estatal en el ámbito social debe limitarse a corregir fallas específicas, actuar de forma subsidiaria o facilitar condiciones para el funcionamiento eficiente de los actores privados. Esta perspectiva reduce la acción del Estado a un rol funcional y tecnocrático, despojándolo de una comprensión más amplia como actor político y social con capacidad propia de agencia. Este enfoque subordina a las organizaciones estatales al concepto de racionalidad económica según el cual la forma de actuar de éstas debe ser para corregir las fallas del mercado (Stiglitz, 2000). Esta perspectiva instrumental de las organizaciones estatales se caracteriza por ser atemporal, asocial y apolítica.

El enfoque tiene un supuesto poderoso y básico: las transacciones se dan en un escenario de información completa, perfecta y simétrica entre los actores que intervienen en la relación social de consumo y/o producción. Esto implica que no hay incertidumbre, y que es predecible que habrá intercambio por parte de los individuos involucrados en la transacción. En este contexto, la información se concibe como el mecanismo fundamental que emplean los actores para tomar decisiones racionales orientadas a la maximización del beneficio o la utilidad. Un símil ilustrativo de esta característica es el de una *fotografía*: esta captura el momento en que se acuerdan el precio y la cantidad de un bien o servicio, sin revelar el proceso previo que condujo a dicho acuerdo o transacción. De esta manera, la "dinámica social" puede entenderse como la suma de *múltiples fotografías*, cada una representando un momento específico que, en conjunto, reflejan los agregados económicos dentro del campo social.

Si bien este enfoque no aborda explícitamente las relaciones sociales que subyacen al intercambio, se infiere que las decisiones individuales de consumo contribuyen al bienestar social. Cada persona accede a una canasta de bienes y servicios conforme a su restricción presupuestaria, y el resultado se considera eficiente en términos paretianos[4]. En este marco de análisis, la acción colectiva se asume como

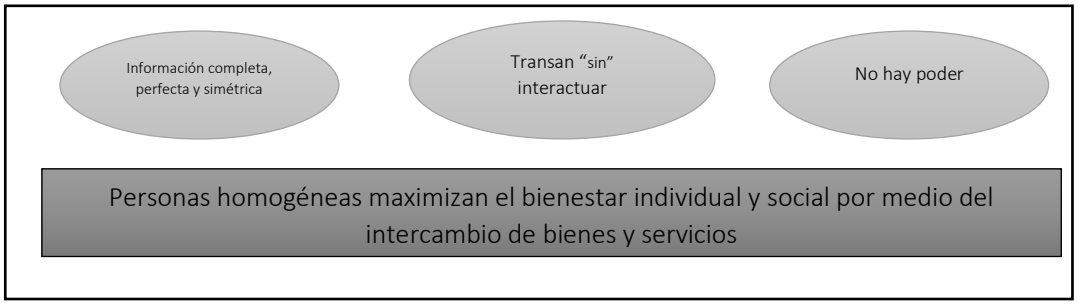
de oferta y demanda, guiados por individuos racionales que maximizan su utilidad, son suficientes para asignar eficientemente los recursos y coordinar la vida social.

[4] El Primer Teorema Fundamental del Bienestar establece que, bajo ciertas condiciones de competencia perfecta, toda asignación de recursos que resulta de un equilibrio competitivo es eficiente en el sentido de Pareto. Es decir, no es posible mejorar la situación de un individuo sin empeorar la de otro.

neutral y su impacto puede cuantificarse a través de la suma de los excedentes del consumidor y del productor.

La última característica a destacar es la ausencia de tensión, conflicto o confrontación en las transacciones que tienen lugar entre los individuos. Esta condición se deriva de la inexistencia de incertidumbre en el modelo, lo que permite representar las relaciones de consumo y producción como simétricas, caracterizadas por una intensidad y reciprocidad equivalentes. Se proyecta así la idea de una igualdad sustantiva entre los actores, quienes compartirían los mismos atributos en un contexto de supuesta homogeneidad. Para los fines de este ensayo, denomino este enfoque como el modelo ideal de libertad de mercado, sustentado en la ausencia de dominación y en un ideal de libertad en el que las decisiones son tomadas de manera individualista. A su vez, este modelo presupone una subordinación del Estado, ya que cualquier intervención externa es concebida como una distorsión de la libertad de elección y, por tanto, como un obstáculo para la maximización del bienestar.

Esquema 1. Modelo ideal de libertad de elección del mercado.



Nota. Elaboración propia.

Ahora bien, hay dos problemas teóricos en los planteamientos de este esquema ideal. En primer lugar, el Estado es una realidad material estructurado por organizaciones estatales que buscan generar orden, promover la estabilidad social, reducir la incertidumbre, promover la cooperación y agenciar las tensiones derivadas del poder. En segundo lugar, son el conjunto de organizaciones del Estado las que permiten que las transacciones privadas se realicen. Varios ejemplos al respecto. El Estado puede crear una organización estatal para promover la libre competencia o crear aranceles (el caso de las superintendencias encargadas de inspeccionar, vigilar y controlar los abusos del mercado) o limitar la iniciativa privada proveniente del extranjero por medio de un decreto expedido

por la organización encargada de los temas comerciales. Asimismo, el poder estatal puede estatizar los capitales para que se agencien los bienes y servicios por medio de empresas públicas[5].

En este caso, el enfoque que plantea la subordinación del Estado —y de sus instituciones— frente al mercado no se sostiene empíricamente. Tampoco puede hablarse de una relación simétrica, ya que existe una subordinación funcional del sector privado respecto a la gestión gubernamental. Esto se debe a que es únicamente a través de las funciones estatales —como la regulación— que se posibilitan transacciones de mercado; además, es el Estado quien garantiza los derechos de propiedad mediante el sistema judicial y establece mecanismos de señalización de precios orientados a inducir decisiones valoradas como socialmente racionales (por ejemplo, la reducción del consumo de bebidas azucaradas), entre muchas otras funciones. Si bien podría argumentarse que el capital privado logra complementar[6] funciones estatales —como sucede en los procesos de privatización—, esto ocurre exclusivamente a partir de decisiones de carácter público, tomadas por una organización estatal con legitimidad para hacerlo. Es decir, la entrada del capital privado al ámbito estatal se da cuando un actor político lo propone y se concreta únicamente mediante autorizaciones legales y marcos regulatorios. Un ejemplo ilustrativo de ello es la privatización de las telecomunicaciones en México y Colombia.

Sumado a lo anterior, el campo de acción de las organizaciones estatales no se reduce al ámbito empresarial, es decir, la preocupación de las organizaciones estatales aborda problemas complejos y más globales como los ambientales, de pobreza, del aborto, la nutrición saludable, entre muchísimos más. La configuración de estas situaciones define en varios casos la existencia de competencias estatales e incluso de nuevas organizaciones.

[5] Caso venezolano con las estatizaciones en la era del presidente Hugo Chávez.

[6] Aunque el mercado opera dentro del marco regulatorio definido por el Estado y sus organizaciones, resulta fundamental reconocer su papel en el cumplimiento de fines públicos, especialmente en la asignación de recursos, la innovación y el crecimiento económico. Esta perspectiva no busca desestimar los aportes del mercado ni sugerir su eliminación, sino enfatizar que su funcionamiento está condicionado por decisiones políticas e institucionales. El Estado no solo regula, sino que configura y orienta al mercado como instrumento estratégico para alcanzar objetivos colectivos. Por ello, el debate no debe plantearse en términos de oposición entre Estado y mercado, sino como una reflexión sobre su articulación funcional. En última instancia, la "mano invisible" del mercado opera bajo el permiso y la supervisión del Estado.

Concepto de Estado y de organizaciones estatales

El principal problema de la visión ortodoxa sobre las organizaciones estatales radica en su reconocimiento limitado del poder del Estado. Este poder, según Crozier y Friedberg (1990), debe entenderse como "el resultado que cumple la condición de ser contingente y derivado de la movilización de las fuentes de incertidumbre pertinentes que [los actores] controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego" (p. 26). En un sentido complementario, Weber (2014) define el poder como "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia" (p. 43). El Estado, desde el punto de vista organizacional weberiano, lo entendemos como un instituto político "de actividad continuada en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión de monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente" (Weber, 2014, pág. 43). Para este autor, el Estado corresponde a una asociación política que está ligada a un espacio geográfico, a una población y al monopolio legítimo de la fuerza, es decir de la coacción física. Los seres humanos, aceptamos ese monopolio legítimo; en otras palabras, reconocemos la probabilidad de dominación porque es una despersonificación del uso de la fuerza en nombre de principios y valores que se consideran superiores como la paz, el cuidado de los niños y las niñas, el bienestar de los adultos mayores, la seguridad ciudadana; aunque no haya consenso social sobre el contenido de intereses superiores, y que en la práctica el Estado responda sólo a unos intereses específicos.

Si bien el concepto de Estado se puede asumir desde diferentes aristas, acá lo simplifico desde la visión operativa como la suma de las organizaciones que dan forma a la configuración que se plasma de manera muy simple de cara a la ciudadanía en los organigramas con toda su fuerza jurídica que implica esto. Es una realidad material observable en los países, los cuales tienen divisiones geográficas y cuentan con organizaciones que se van creando para responder a las dinámicas poblacionales y territoriales[7]. Por ejemplo, la población aumenta y las realidades que suceden en las divisiones geográficas se complejizan y por tanto las organizaciones se adaptan pues la sociedad las considera importantes para gestionar sus problemas, necesidades e incluso anhelos.

[7] Por ejemplo, en nuestros países es común observar la creación de nuevos municipios (Chaparro, 2013), los cuales se estructuran a través de organizaciones estatales encargadas de brindar bienes y servicios a la población.

Antes de entrar en materia sobre la creación de organizaciones estatales, es importante reiterar que si bien éstas se plasman en organigramas, su funcionamiento es complejo, porque responde a componentes de poder, hay funcionarios inmersos, junto con sus hábitos y prácticas; hay manuales; negociaciones; estrategias, objetivos y un sinnumero de aspectos que son estudiados por teóricos de las organizaciones y la administración pública. Por eso resulta, muy simplista desde el enfoque económico dominante, que se suponga al Estado como un ente subordinado que se puede comprender como un agente económico más.

El poder de la entelequia estatal y la despersonificación del poder

Las sociedades modernas han configurado una forma de estructuración social basada en el Estado. Desde el punto de vista weberiano, la legitimidad es la creencia en la validez y justificación de un sistema de poder y autoridad (Barenstein, 1982). Esa legitimidad puede originarse en la tradición, en los valores y costumbres, o en la legalidad de las normas y los estatutos. El problema de la legitimidad carismática y la sustentada en costumbres es que no despersonalizan el poder; es decir, lo asocian a una figura individual investida de atributos especiales. Esto conduce a que la relación social —y, en consecuencia, el orden social— sea frágil, pues se apoya en vínculos afectivos y respuestas emocionales. En cambio, una forma de organización sustentada en una estructura impersonal o abstracta incrementa la probabilidad de obediencia y, con ello, de persistencia del orden social. Este argumento se vincula con la noción de incertidumbre del orden social desarrollada por Crozier y Friedberg (1990): a mayor solidez institucional, mayor capacidad de gestionar dicha incertidumbre. Por ello, la dominación basada en la despersonalización a través de normas, reglamentos y leyes representa, en términos weberianos, el tipo ideal.

En el Esquema 2 se presentan los tres elementos que otorgan fuerza a la entelequia[8] estatal. El análisis adoptado es de carácter macro, donde el Estado se configura como la instancia que justifica la legitimidad y estabilidad de las decisiones colectivas. Esta legitimidad solo es posible en la medida en que las personas que interactúan en el entramado social otorgan voluntariamente el poder

[8] El concepto de entelequia, proveniente de Aristóteles, alude a la realización plena de una potencialidad. En este sentido, la entelequia del Estado puede entenderse como la forma en que una abstracción institucional —producto de relaciones humanas e históricas— alcanza tal grado de formalización y autonomía que actúa como si tuviera vida propia, ocultando su origen social tras una apariencia de racionalidad objetiva.

de dominación a la asociación política denominada Estado. Este, a su vez, ejerce dicho poder a través de la burocracia, monopolizando el uso legítimo de la fuerza sobre sus representados mediante estructuras administrativas especializadas.

Esquema 2. Modelo ideal basado en la dominación legítima con organización

Nota. Elaboración propia.

Desde esta perspectiva, el Estado (persona jurídica) se constituye como un mecanismo para alcanzar el orden social, en la medida en que las personas reconocemos la necesidad de un actor situado por encima de la jerarquía humana, al cual debemos obediencia. Esta asociación política se sostiene fundamentalmente en dos instrumentos que le permiten ejercer autoridad y legitimidad. En primer lugar, el poder que emana de los actos administrativos emitidos por esta persona jurídica —el Estado—, orientados a preservar el orden social. En segundo lugar, la existencia de un cuerpo de funcionarios que opera bajo los principios del cuadro administrativo propuesto por Weber[9] en su modelo ideal de dominación burocrática. Desde esta lógica, siguiendo el enfoque de Coleman (1982), es menos probable que tú o yo obedezcamos una orden, como no arrojar basura o no agredir a un vecino, si esta proviene de una persona natural. En cambio, la existencia del Estado como ente abstracto y normativamente respaldado incrementa la probabilidad de cumplimiento, precisamente por su capacidad de institucionalizar la autoridad. Sin embargo, esto no implica que el Estado sea un artefacto perfecto, libre de subjetividades, ni que su aparato

[9] Según Weber (2014), en el tipo más puro de dominación, el cuadro administrativo se compone de individuos que se deben exclusivamente a los deberes objetivos de su cargo. Esta forma de organización se caracteriza por una jerarquía claramente definida, competencias formalmente establecidas, ingreso mediante contrato y procesos de selección objetivos (como exámenes), percepción de un salario regular, dedicación exclusiva o principal al cargo, posibilidad de ascenso en la estructura jerárquica, independencia respecto a los medios administrativos, prohibición de apropiarse del cargo o de sus recursos, y sujeción a una estricta disciplina y vigilancia administrativa (p. 176).

burocrático actúe con total objetividad, desprovisto de condicionamientos humanos. Al igual que el modelo de libertad de elección presentado en el Esquema 1, se trata de una construcción ideal que funciona como marco explicativo de la relativa estabilidad de las relaciones sociales, o al menos, de la aspiración a alcanzarla.

Metáfora del cefalópodo: el Estado como cabeza y sus organizaciones como tentáculos

Para ilustrar la relación entre el Estado como institución política (el "cerebro") y la creación de organizaciones estatales, propongo la metáfora de un cefalópodo. El Estado puede concebirse como un organismo vivo que, desde el punto de vista organizacional, posee la capacidad de orientar la actividad económica, social, política y ambiental dentro de los límites territoriales que él mismo define y legitima mediante el derecho. Esta estructura, que encarna la entelequia estatal y su capacidad de dirección, se asemeja a los cefalópodos: organismos con una cabeza prominente y un cuerpo flexible y musculoso que les permite moverse con agilidad, cambiar de color y modificar su piel como mecanismos de adaptación y supervivencia. En el ámbito institucional, esta función adaptativa es análoga al rol del gobierno, que actúa como el órgano de conducción del Estado durante un período determinado, definido por las dinámicas de competencia política y los procesos democráticos que determinan qué grupo accede al poder estatal.

En este sentido, considero más apropiado emplear el término **organizaciones estatales** para referirse a este tipo de entidades. Como explicaré más adelante, las organizaciones no se crean para responder a un periodo de gobierno específico ni para cumplir objetivos de corto plazo. Por el contrario, su razón de ser radica en su capacidad para perdurar en el tiempo y mantener estabilidad en el ámbito de competencia para el cual fueron diseñadas, resistiendo así los vaivenes de la política, los intereses de los grupos de poder y los ciclos electorales. Por ello, el término organizaciones estatales resulta más preciso que *organizaciones gubernamentales*, ya que estas últimas se asocian directamente con el gobierno de turno. Asimismo, es un concepto más específico que *organizaciones públicas*, dado que, con las nuevas tendencias que promueven la participación de actores no estatales en la gestión de lo público, existen organizaciones públicas que no forman parte del aparato estatal —como ocurre con ciertas organizaciones comunitarias o entidades que coadyuvan en la prestación de servicios públicos o en el suministro de bienes públicos—.

Las organizaciones estatales constituyen parte del cuerpo del cefalópodo, en el marco de la metáfora previamente planteada. Es decir, son entidades que disponen de recursos públicos, operan bajo marcos normativos específicos y se integran en las distintas ramas del poder público que conforman la asociación política denominada Estado. En esta lógica, las organizaciones estatales representan los "tentáculos" del cefalópodo. El número de tentáculos varía según la especie, y cada uno posee un alto grado de flexibilidad y autonomía funcional, al contar con su propio sistema nervioso. Esta característica les permite operar de manera relativamente independiente y responder de forma sensorial a estímulos externos, sin perder su conexión con el centro de coordinación general, es decir, el "cerebro" del Estado.

Asimismo, al igual que ocurre con los tentáculos de un cefalópodo, que pueden regenerarse tras ser seccionados como mecanismo de adaptación y supervivencia, las organizaciones estatales también presentan una capacidad de recomposición institucional. En términos organizacionales, esto se traduce en la supresión de una entidad y la posterior creación de otra que asume, total o parcialmente, sus funciones. Para ilustrar este fenómeno, remito al lector a los escasos casos en que una organización estatal ha sido efectivamente eliminada dentro de su jurisdicción. En el caso colombiano, un ejemplo emblemático es el del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), suprimido en 2011[10] tras revelarse que varios de sus directores compartieron información con grupos ilegales, lo cual derivó en interceptaciones ilegales ("chuzadas") a miembros de la oposición. Además, uno de sus directores fue condenado por su participación en un plan para asesinar a un candidato presidencial. Sin embargo, esta supresión no implicó la desaparición de la función estatal de inteligencia. En su lugar, se creó la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que heredó varias de las funciones del extinto DAS, así como su planta de personal, instalaciones y presupuesto. En términos de la metáfora, puede decirse que el tentáculo encargado de la inteligencia estatal fue regenerado, adaptándose a un nuevo contexto institucional sin perder continuidad funcional.

Este carácter adaptativo de las organizaciones estatales no solo se manifiesta en su capacidad de regeneración interna, sino también en su interacción constante con el entorno. En efecto, el ambiente en el que operan estos "cefalópodos organizacionales" corresponde a sistemas abiertos, racionales y naturales. En

[10] Mediante el Decreto Ley 4057 de 2011, el Gobierno Nacional suprimió el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y reasignó sus funciones a otras entidades del Estado.

primer lugar, el Estado, en tanto asociación política, se encuentra en permanente interdependencia con actividades y actores externos a las organizaciones estatales que lo componen, ajustándose de forma continua a dichas dinámicas. Estos actores —tanto individuales como colectivos— poseen y definen los recursos necesarios no solo para la creación de nuevas organizaciones, sino también para el desarrollo de sus actividades orientadas al cumplimiento de objetivos racionalmente establecidos.

En segundo lugar, las organizaciones estatales incorporan características propias de un sistema racional. Se distinguen por un alto grado de formalización y por la definición precisa de sus objetivos, lo cual las diferencia de otras formas de colectividad. En este sentido, el principal aporte de Weber (2014) radica en su conceptualización de la racionalidad burocrática, entendida como una forma de organización caracterizada por normas, jerarquías y procedimientos formalizados —expresados en expedientes, reglamentos y estructuras administrativas— que convierten a estas organizaciones en artefactos racionales. Así, por ejemplo, ministerios y secretarías son creados con un propósito social dentro de un campo específico de política pública o intervención estatal, y su funcionamiento se sustenta en el poder normativo del derecho[11]. En el sentido desarrollado por Lynn (1996), este poder se ejerce a través de profesiones especializadas que establecen actos administrativos formalizados y estandarizados.

En tercer lugar, las organizaciones estatales también presentan rasgos propios de un sistema natural. A pesar de su formalidad estructural, estas organizaciones no operan en aislamiento respecto al sistema social. Por el contrario, sus integrantes —directores, burócratas y colaboradores— interpretan y ejecutan sus funciones de forma discrecional, lo cual puede generar variaciones en la implementación de objetivos colectivos. Incluso, como en la metáfora del cefalópodo, estos actores pueden actuar de manera autónoma, dificultando la coordinación intergubernamental y generando tensiones o contradicciones entre distintas áreas del aparato estatal. A continuación, profundizo en las razones que explican por qué se crean las organizaciones estatales.

[11] Según Weber (2014), el derecho consiste en un conjunto de normas formalmente establecidas y codificadas, respaldadas por la autoridad del Estado o por una instancia legalmente reconocida. Su rasgo fundamental es su carácter vinculante y obligatorio.

Importancia de la creación de organizaciones estatales y sus elementos originarios

A diferencia del sentimiento adverso que genera la creación de organizaciones estatales que se desprende de la visión económica dominante, planteo como un aspecto fundamental y positivo que la organización estatal expanda sus tentáculos de acuerdo con los requerimientos que la dinámica social demanda. Aquí desarrollo los principales aspectos asociados a la creación de organizaciones estatales y propongo cuatro factores clave que contribuyen a su surgimiento.

Expansión de la organización estatal en el ámbito social

La pregunta central que orienta esta reflexión es: ¿por qué se crean las organizaciones que dan forma al Estado? O, en términos de la metáfora utilizada, ¿por qué aumentan los tentáculos del aparato estatal? Esta cuestión es abordada directamente por Anthony Downs (1967) en su texto clásico, donde identifica cuatro razones principales para la creación de oficinas públicas: i) la rutinización del carisma, es decir, la institucionalización de las ideas de un líder con el propósito de perpetuarlas más allá de su presencia directa; ii) la necesidad de desarrollar una función social específica; iii) la escisión o división de una oficina preexistente, generando nuevas estructuras organizacionales; y iv) el impulso emprendedor de un gobierno con orientación "pro-Estado". Según Downs, una vez creadas, estas oficinas siguen un ciclo vital compuesto por etapas de crecimiento, estabilización, envejecimiento y, en algunos casos, supresión o desaparición. Si bien este marco ofrece una base instrumental útil para comprender la lógica detrás de la creación de organizaciones estatales, su enfoque resulta estático y centrado principalmente en dinámicas internas de las oficinas. Esto puede llevar a una confusión conceptual entre oficina y organización, y deja de lado elementos contextuales y políticos más amplios que también inciden en la conformación del aparato estatal.

La unidad de análisis en Downs (1967) es el buró, lo cual, para los fines de este manuscrito, representa una limitación analítica importante. Su enfoque no considera a la organización como una entidad viva, producto de la acción social y de procesos históricos más amplios. Al centrarse exclusivamente en las oficinas, su análisis se restringe al funcionamiento interno de las estructuras burocráticas, sin incorporar las dinámicas contextuales —políticas, sociales o económicas— que condicionan tanto la creación como el desempeño de las organizaciones estatales.

Una limitación similar se encuentra en manuales clásicos de administración pública, como el de Simon, Smithburg y Thompson (1950), donde se sostiene que las agencias gubernamentales surgen como organizaciones formales cuando ciertos actores consideran que, a través de su creación, es posible alcanzar objetivos deseados (p. 25). En este enfoque, la formación de organizaciones estatales se inserta en una visión de sistemas sociales en equilibrio, bajo una lógica lineal que parte del reconocimiento de un problema o necesidad, sigue con la movilización de apoyos organizados y culmina con la creación de una nueva estructura formal en el momento y lugar adecuados. Sin embargo, ambos enfoques tienden a minimizar el carácter contingente, conflictivo y negociado de la acción organizacional en el ámbito estatal, dejando de lado las complejidades que atraviesan la toma de decisiones públicas y la interacción entre actores con intereses diversos.

La propuesta de Simon, Smithburg y Thompson (1950) comparte elementos conceptuales básicos de organización de Scott y Davis (2007, p. 23) en lo que tiene que ver la noción de organizaciones como estructuras sociales creadas por las personas para soportar la consecución de objetivos comunes. No obstante, las organizaciones estatales no corresponden con criterios de equilibrio y linealidad como se infiere en Down (1967) y en Simon, Smithburg y Thompson (1950). Si así fuera, su creación sería previsible y "organizada", pero es un fenómeno que no se puede planear; y su funcionamiento y lógica dista mucho de procesos previsibles y lineales. Como lo señala Arellano (2010) "estas creaturas sociales [las organizaciones estatales] son un semidesordenado conjunto de personas y agentes, impulsados por intereses políticos (que varían en el tiempo según la alternancia electoral), que tienen limitadas capacidades y recursos, técnicas y tecnologías, y que implementan las políticas atadas a reglas, procesos informales y el intento constante de evitar la incertidumbre" (Pág. 68).

Tabla 1. Enfoques sistémicos sobre la creación de organizaciones estatales

Tipo de sistema	**Acción social**
Abierto	El Estado interactúa con su entorno político, social, económico y ambiental.

Tipo de sistema	**Acción social**
Racional	Formalización por medio de un acto normativo (Constitución, ley o decreto) la creación de la organización, se dota de su propio reglamento.
Natural	Reajuste interno y análisis meso-organizacional.

Nota. Elaboración propia con base en Scott y Davis (2009).

Antes de presentar los cuatro elementos que propongo como activadores en la creación de organizaciones del Estado, retomo la idea de las organizaciones estatales como sistemas abiertos, racionales y naturales, siendo dicho enfoque el marco general dentro del cual se mueve ese cefalópodo. Como sistema abierto, interactúa de manera permanente con actores políticos (quienes además forman parte del aparato estatal); con actores sociales, que confieren legitimidad a la acción estatal; con el ámbito económico; y con el entorno natural o ambiental. Como sistema racional, el aparato estatal tiene sus propios mecanismos de formalización para lo cual se apoya del poder y la jurisdicción de las ciencias jurídicas. Como sistema natural, constituye reglas informales de acuerdo a las situaciones cotidianas relacionadas con las tareas y actividades que deben realizar sus miembros. Este modelo híbrido permite dar cuenta de la complejidad inherente a las organizaciones estatales, y es importante destacar que ninguna organización es idéntica a otra, incluso dentro de un mismo país, departamento o territorio. Aunque el sistema racional busca estandarizarlas mediante normas y procedimientos formales, su carácter simultáneamente abierto y natural hace que dicha homogeneidad sea, en la práctica, inalcanzable.

Elementos que dan origen a nuevas organizaciones estatales

Ahora bien, cuáles son los factores que dan origen a las organizaciones que componen el Estado. Considero cuatro elementos que confluyen en la creación de organizaciones estatales. Como se explica en la Tabla 2, dos son de tipo temporal y dos son el resultado de interacción social y política de los sistemas abiertos en los cuales hacen parte las organizaciones estatales.

Tabla 2. Elementos constitutivos que permiten la creación de organizaciones estatales

Tipo	Elemento	Contenido
Temporal	Estabilidad	Reduce la incertidumbre sobre el ciclo electoral y la definición de prioridades de los gobiernos.
	Largo plazo	Permite incorporar en la estructura estatal temas que, de acuerdo con la ideología del grupo en el poder, se proyectan como prioritarios y con vocación de permanencia en el futuro.
Interacción	Estímulos externos	Es una respuesta a demandas sociales y de grupo y aumento poblacional.
	Captura del Estado	Permite que funcionarios de elección popular gestionen recursos o tengan burocracias para responder a sus clientelas y base popular.

Nota. Elaboración propia.

En primer lugar, las organizaciones permiten institucionalizar decisiones. Este primer elemento, tomado de Brunnsen (2007), vincula la toma de decisiones con la continuidad y solidez que ofrece una estructura organizacional de carácter estatal. En este orden de ideas, la creación de organizaciones estatales contribuye a disminuir la incertidumbre generada por la fragilidad del ciclo electoral y el riesgo de que ciertos temas no sean priorizados por los gobiernos de turno. Al institucionalizar las decisiones, se define organizacionalmente —en la estructura o el organigrama— quiénes son los responsables de una determinada tarea durante un periodo prolongado. Este aspecto es fundamental, en tanto que las demandas derivadas de problemas públicos tienden a ser canalizadas hacia esas organizaciones estatales. La persistencia institucional que proporciona una organización se manifiesta en la definición de su misión, el ámbito de competencias, los recursos asignados, la responsabilidad política y el personal que la integra. Este elemento es muy importante en la actualidad por la complejidad

de problemas públicos pues requiere organizaciones con cuadros administrativos altamente especializados para realizar análisis sobre problemas complejos que requieren gran flujo de información, capacidad institucional y toma de decisiones oportuna. Este es el caso de temas como el cambio climático o las preocupaciones generadas por el crimen transnacional y la seguridad de las ciudades. En el caso de Bogotá, D.C., por ejemplo, se consideró en el año 2016 la creación de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia para aumentar la capacidad operativa y mejorar la coordinación con la policía. Este cambio fue incorporado como parte del Plan de Desarrollo del Distrito (Secretaría Distrital de Planeación, 2016), en respuesta a las metas asociadas al problema de mayor interés percibido por la ciudadanía bogotana. El solo hecho de la creación de la organización estatal local (fortalecimiento de la institucionalidad en materia de seguridad) se concibió como un gran éxito de la consolidación institucional.

El segundo elemento constitutivo se relaciona con la posibilidad de incrustar en la estructura social, temas de políticas públicas de acuerdo con ideologías o marco de creencias del gobierno de turno. Es lo que Cairney (2012) llama campo de las ideas o creencias para ejercer el poder. Sucede cuando un gobierno es copado por movimientos alternativos a los partidos o facciones tradicionales del bloque hegemónico. Estas organizaciones son promovidas por el gobierno para que, en una posible perdida de elecciones futuras, sus "ideas" estén institucionalizadas. Un ejemplo que ilustra este aspecto es la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad, cuyo objetivo es reemplazar el enfoque tradicional de ayudas sociales basado en principios de focalización[12], por una perspectiva alternativa orientada a una transformación estructural. Esta iniciativa responde al cumplimiento de una de las principales promesas del primer gobierno de izquierda en Colombia, que planteó un verdadero cambio social como eje de su agenda política.

El tercer elemento hace referencia a esos factores externos que demandan grupos que quieren institucionalizar un tema en la agenda gubernamental para lo cual se crean coaliciones promotoras, encargadas de argumentar temas, problemáticas y enfoques. No sólo reclaman priorizar su tema (acuerdos de paz, reinserción de grupos armados, aborto, cambio climático, adulto mayor, género), sino que a su vez se reclama capacidad institucional para materializar las acciones definidas,

[12] La organización existente es el Departamento Administrativo de Protección Social (DAPS), el cual, según un funcionario de nivel directivo, "[t]iene críticas de corrupción y una visión neoliberal de lo que implica políticas de igualdad". Por ello, "[l]o que se buscaba con la creación del Ministerio era un enfoque nuevo" (Arango, 2024).

razón por la cual es importante lograr la creación de una organización estatal encargada de interlocutar con las coaliciones y defensores de los temas. Un ejemplo ilustrativo es la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) la cual responde a la visión de justicia restaurativa que se invocó para firmar el acuerdo de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)[13]. Igualmente, están los grupos poblacionales específicos históricamente excluidos como mujeres, comunidades LGBTI, personas con discapacidad, jóvenes, comunidades indígenas, entre otras. Se cree que con la creación de organizaciones estatales se podrá salir de la condición crónica de desigualdad y exclusión social que retrasan el desarrollo social y la garantía de los derechos de los grupos más vulnerables (Vicepresidencia de la República, 2023).

En este elemento originario también ubico el hecho del crecimiento poblacional que motiva mayor atención y capacidad estatal. Solo para citar un ejemplo numérico, según datos del Banco Mundial (2024) en el año 2000 la población mundial era de 6.144 millones de personas, mientras que en el año 2022 alcanzó los 7.950 millones, es decir 1.806 millones de personas más en sólo dos décadas. En sólo América Latina, la población creció 138 millones en este periodo, equivalente a la población que tiene un país como México y casi tres veces el tamaño de un país como Colombia. Esto quiere decir que son nuevas personas que requieren realizar trámites, demandan el derecho a la identificación, a la salud, a la educación, a las pensiones, a los servicios públicos domiciliarios, entre muchos otros. Por lo tanto se necesita el aumento de organizaciones estatales.

El cuarto y último factor que influye en la creación de organizaciones estatales tiene que ver con la necesidad de asegurar apoyo político para viabilizar su trámite. La conformación de nuevas estructuras administrativas requiere, en muchos casos, del aval de instancias legislativas o de otros tomadores de decisiones, como el Congreso, la Cámara de Representantes, los concejos municipales o las asambleas departamentales. Estos actores políticos evalúan estratégicamente su respaldo, capitalizando la creación de nuevas organizaciones como una respuesta visible ante el electorado, una vía para posicionar su agenda, una oportunidad de exigir participación burocrática, e incluso un mecanismo para

[13] Se trata de una organización —un "tentáculo" del Estado colombiano— que no forma parte de las tres ramas del poder público, sino que pertenece al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Para consultar la configuración de este sistema, véase: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php, consultado el 10 de abril de 2025.

acceder a recursos públicos a través de la contratación, con miras a financiar futuras campañas electorales.

Por esta razón, en algunas ocasiones las organizaciones estatales se convierten en instrumentos de asignación o "representación burocrática" para los partidos que integran la coalición de gobierno. En este contexto, quienes más incentivos tienen para promover el crecimiento del aparato estatal son los políticos y sus estructuras partidarias, ya que ello amplía sus posibilidades de obtener representación dentro del Estado. Como consecuencia, tanto el Estado como sus organizaciones pueden terminar capturados por actores estratégicos que operan desde la lógica de distribución de poder y recursos. Incluso desde la oposición, estas dinámicas se expresan en la ocupación de órganos de control como las contralorías, personerías y demás entidades de control, lo cual suele justificarse como parte del sistema de pesos y contrapesos que estructura el funcionamiento estatal.

El futuro de la entelequia estatal: ¿cuántas organizaciones se crearán?

Si bien no existe un inventario exhaustivo de organizaciones estatales en todos los países del mundo, una aproximación a su crecimiento puede observarse a través del aumento sostenido del gasto público. En 1995, el gasto público[14] mundial representaba el 25,1% del Producto Interno Bruto, mientras que en 2021 ascendía al 33,6%. Este crecimiento también se refleja en el empleo público: el sector estatal emplea aproximadamente a un tercio de la fuerza laboral global y a casi la mitad de los trabajadores formales en países de bajos ingresos (Banco Mundial, 2024). Estos datos no solo sugieren un Estado más activo, sino también una expansión organizacional. Esta tendencia sugiere, sin lugar a dudas, la creación y el ajuste constante de organizaciones estatales orientadas a enfrentar problemas sociales y públicos cada vez más complejos. Detrás de estos porcentajes hay estructuras organizacionales, burócratas y colaboradores que desempeñan funciones específicas dentro del aparato estatal. Adicionalmente, cabe destacar la aparición de organizaciones supraestatales, entendidas como entidades financiadas por los propios Estados, creadas para coordinar agendas globales en temas como conflictos internacionales, medio ambiente, migración, salud o desarrollo sostenible (Zamudio y Arellano, 2025). Este fenómeno —aún

[14] Según el Banco Mundial (2024), los gastos públicos se definen como "los pagos de dinero por actividades operativas del Gobierno para la provisión de bienes y servicios. Incluyen la remuneración de empleados (como sueldos y salarios), el pago de intereses y subsidios, donaciones, beneficios sociales y otros desembolsos, como rentas y dividendos".

escasamente abordado en la literatura sobre burocracias y organizaciones estatales— introduce nuevas dinámicas administrativas que trascienden las fronteras nacionales y desafían las concepciones tradicionales de la organización pública.

Resulta utópico imaginar, hacia el año 2100, unas relaciones sociales completamente desvinculadas de la mediación del Estado. Es razonable anticipar que, en las próximas décadas, las organizaciones estatales evolucionarán hacia estructuras más sofisticadas, desarrollando funciones complejas con el apoyo de tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, para abordar problemáticas persistentes como la inequidad, la crisis ambiental, la movilidad en las grandes ciudades, el consumo de sustancias psicoactivas o el uso del tiempo libre, entre muchas otras. Es plausible que, en este proceso de transformación, las organizaciones ajusten y rediseñen sus competencias, dejando atrás denominaciones tradicionales como "Secretaría de Movilidad" o "Ministerio de Transporte" para dar paso a entidades como "Secretaría de Movilidad Aérea" o "Agencia de Regulación de Tránsito Espacial".

Aunque no es posible predecir con certeza cuántas organizaciones compondrán los aparatos estatales hacia el año 2100, sí resulta poco realista asumir que el Estado tenderá a reducirse, o que los planes de austeridad lograrán suprimir organizaciones de forma sostenida o sustituirlas por estructuras más flexibles. Siguiendo el planteamiento de Meier y Hill (2005), las burocracias han sido recurrentemente objeto de llamados a su desaparición, pero han demostrado su capacidad de adaptación y persistencia. Muy probablemente seguirán proliferando, dado que enfrentan tareas de gran escala necesarias para garantizar la acción social, el orden y la estabilidad, reduciendo así los niveles de incertidumbre que afectan la vida cotidiana de las personas.

La evolución de las organizaciones estatales en las últimas décadas pone de relieve una paradoja: lejos de una reducción uniforme, la administración pública ha atravesado un proceso de reconfiguración institucional que no puede ser interpretado simplemente como contracción del Estado. Una manifestación clara de esta transformación es la proliferación de agencias estatales especializadas, muchas de ellas con autonomía técnica, creadas para regular sectores específicos o implementar políticas públicas complejas. En América Latina, por ejemplo, el número de agencias reguladoras independientes se triplicó entre 1979 y 2002, lo que evidencia que, incluso en contextos marcados por la liberalización y la

privatización, los Estados han generado nuevas estructuras para ejercer funciones de supervisión y control. Este fenómeno ha dado origen al llamado "Estado regulador", cuyo diseño institucional se ha expandido a nivel global.

La transformación del aparato estatal —representado en la metáfora del cefalópodo— avanza hacia una etapa de hiperespecialización funcional. Los tentáculos organizacionales del Estado no solo se diversifican, sino que adquieren competencias cada vez más técnicas y específicas, orientadas por campos emergentes de política y regulación. Esta evolución se refleja en la creación de unidades institucionales con mandatos delimitados, como agencias dedicadas exclusivamente a la movilidad aérea, al tránsito espacial o al gobierno algorítmico. La incorporación de tecnologías como la inteligencia artificial, el big data y las plataformas GovTech acelera esta segmentación, dando lugar a una arquitectura organizacional más granular, dinámica y altamente tecnificada. Al mismo tiempo, la creciente interdependencia global exige que estos tentáculos estatales actúen de forma articulada tanto en contextos nacionales como supranacionales, incorporando esquemas de cooperación multiactor y redes intergubernamentales que redefinen los límites tradicionales de la acción estatal.

En síntesis, el futuro de las organizaciones estatales no apunta a su desaparición, sino a su transformación estructural y funcional. Lejos de ser una carga, constituyen instrumentos fundamentales para reducir la incertidumbre, promover la equidad y garantizar el orden social. Como afirman Meier y Hill (2005), las burocracias no desaparecen ante la complejidad, sino que tienden a fortalecerse frente a tareas colectivas de gran escala. Por tanto, la evolución del aparato estatal debe entenderse como un fenómeno que se expande en lo cuantitativo y un proceso adaptativo frente a un entorno cada vez más interdependiente, tecnológicamente avanzado y socialmente demandante.

Conclusiones y reflexiones finales

La creación de organizaciones estatales constituye una expresión autónoma de la capacidad del Estado para adaptarse funcionalmente a entornos sociales cada vez más complejos. La existencia y proliferación de estas entidades responde a necesidades estructurales de orden, regulación, estabilidad y gestión de conflictos. Desde una perspectiva crítica, la insuficiencia del enfoque economicista dominante, el cual reduce la acción estatal a consideraciones de eficiencia fiscal o tamaño organizacional. En contraste, se plantea que el Estado,

y con él sus organizaciones, es un agente activo que estructura la acción social y canaliza demandas colectivas. La metáfora del cefalópodo permite visualizar esta dinámica: el Estado como cabeza que guía tentáculos organizacionales adaptables y regenerables. Esta imagen ayuda a comprender que las organizaciones estatales no desaparecen, sino que se transforman ante nuevos desafíos sociales.

Entre los factores que explican la creación de organizaciones estatales se destacan tanto elementos de orden institucional como interacciones sociales y políticas. La necesidad de estabilidad más allá de los ciclos electorales, la proyección ideológica de gobiernos, las presiones poblacionales y sociales, así como la captura del aparato estatal, configuran un ecosistema organizacional en constante expansión. Los problemas públicos complejos actuales —como el cambio climático, la seguridad urbana o las transiciones tecnológicas— requieren respuestas institucionales especializadas, lo cual refuerza el rol de las organizaciones estatales. De ahí que su surgimiento no pueda entenderse como un acto meramente tecnocrático, sino como un proceso social y político de construcción institucional. Las organizaciones, más que simples instrumentos, son espacios de interacción, disputa y agencia. Esta dimensión relacional refuerza su importancia en la arquitectura del poder estatal.

Las organizaciones estatales del futuro no tenderán a desaparecer, sino a volverse más sofisticadas, especializadas y digitalizadas. El aumento del gasto público, el empleo estatal y la aparición de nuevas agencias regulatorias refuerza esta proyección. Estas transformaciones permitirán atender problemas globales complejos que requieren alta capacidad de gestión, coordinación y toma de decisiones informada en un mundo cada día más poblado. Así, más que estructuras rígidas, las organizaciones del futuro serán nodos adaptativos dentro de redes públicas y público-privadas. Su eficacia dependerá de su capacidad para equilibrar autonomía operativa con articulación estratégica.

Por último, es necesario superar las visiones reduccionistas del Estado que aún predominan en la formación de profesionales en asuntos públicos, y avanzar hacia una comprensión más compleja que reconozca su valor político, social y técnico. En este marco, las organizaciones estatales no deben concebirse como obstáculos, sino como plataformas esenciales para gestionar problemáticas emergentes y responder a desafíos colectivos. En un contexto global caracterizado por la interdependencia y la crisis permanente, el Estado sigue siendo el actor más confiable para liderar transformaciones estructurales. Por ello, comprender las

razones y dinámicas que explican la creación de sus organizaciones constituye un ejercicio fundamental para repensar la política pública y proyectar el futuro de la institucionalidad democrática de nuestros países.

Referencias bibliográficas

Arango, D. (2024). Entrevista # 1. Realizada a funcionaria del nivel directivo del Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

Arellano, D. (2010). "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones públicas". En: Problemas, decisiones y solucione. Enfoques de política pública. CIDE.

Banco Mundial (2024). Tabla de indicadores de desarrollo mundial (WDI). https://wdi.worldbank.org/table/2.1

Barenstein, J. (1982). "El marco analítico weberiano". En: El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Brunsson, N. (2007). The consequences of decision-making. Oxford University Press. Cap.1 a 3, pp. 1-49 (48 páginas)

Cairney, P. (2012). The Role of Ideas. En: Understanding public policy: Theories and issues (pp. 220-243). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

Chaparro, L. A. (2013). La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. *Administración & Desarrollo*, 41(57), 73–91.

Coleman, James (1982). The asymmetric society. Syracuse: Syracuse University Press.

Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública (2024). Manual de la estructura del Estado Colombiano. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php

Colombia. Presidencia de la República (31 de octubre de 2011). Decreto 4057. *Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se*

reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44625

Colombia. Vicepresidencia de la República (2023). Ministerio de Igualdad y Equidad. Estudio técnico. Estructura y planta de personal. Gobierno de Colombia.

Colombia. Secretaría Distrital de Planeación (2016). Bogotá Mejor para todos. Plan de Desarrollo Distrital. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/tomo_2_-_plan_distrital_de_desarrollo_0.pdf

Crozier, M. y Friedberg, M. (1990). "Las restricciones de la acción colectiva". En: El actor y el sistema.

Downs, A. (1967). The life cycle of bureaus. How are born the bureaus. En: Classics of public Administration. Fondo de Cultura Económica.

Giraldo, C. (2009). "Introducción". En: Las finanzas públicas en América Latina. Editorial desde abajo.

Lynn, Laurence E. (1996). "Public Management as Art, Science and Profession". Chatham, NJ Chatham House Publishers.

Meier, K., & Hill, G. (2005). Bureacracy in the Twenty; First Century. The Oxford handbook of public management, 51, 71.

Pollitt, C. (2015). "Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe". Public Policy and Administration, 31(1), 3-28

Ramírez, E. y Ramírez, J. (2004). "Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno". Arellano, D. (Coord.) En Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuesto por resultados en América Latina. Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México.

Scott, W y Davis, G. (2007). "The subject is organizations; the verb is organizing". En: Organizations and organizing. Rational, natural and open system perspectives. Routledge.

Simon, Smithburg y Thompson (1950). "How governmental organizations originate". En: Public administration. Transaction publishers. New Brunswick (USA) and Lindon (UK).

Stiglitz, J. (2000). "The market failures". En: Economics of the Public Sector. Tercera edición.

Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*. FCE. México. Fondo de Cultura Económica.

Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington: Institute of International Economics.

Zamudio González, L. y D. Arellano-Gault. (2025*). International Organizational Anarchy*. Londres: Palgrave MacMillan. [en prensa].

El enfoque Una Salud. La relación inter-organizacional entre la OMSA, la FAO, la OMS y el PNUD para evitar crisis por enfermedades de origen zoonótico

Recibido: 25 abril Aceptado: 13 abril 2025

Gretel Cervantes Hernández[1]

Francisco Galindo Maldonado[2]

Resumen

La producción animal ha rebasado nuestra concepción sobre las enfermedades zoonóticas. Las millones de muertes humanas por el SARS-CoV-2 evidenciaron los riesgos que enfrenta la humanidad y la estrecha interrelación entre la salud humana, animal y ambiental. Desde hace casi dos décadas, se han impulsado esfuerzos para consolidar el enfoque Una Salud, que destaca dicha interdependencia como vía para prevenir, detectar, erradicar y estudiar enfermedades animales transmisibles a humanos.

En 2010, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial de Sanidad Animal y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura conformaron una alianza para impulsar este marco. En 2022 se integró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, lo que reafirma el compromiso de implementar una estrategia común para abordar los riesgos sanitarios asociados a la relación entre humanos, animales y ecosistemas.

Este texto tiene como propósito ofrecer una visión desde la cooperación inter-organizacional, a través de una revisión de textos relacionados con el establecimiento de agenda para promover el enfoque Una Salud. Asimismo, se identifican los avances logrados tras la pandemia de COVID-19 y los desafíos que enfrentan tanto las organizaciones internacionales como los gobiernos para prepararse ante futuras crisis sanitarias de origen zoonótico.

Palabras clave

Una Salud, cooperación, organizaciones internacionales, políticas públicas

[1] Investigadora posdoctoral en Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional Autónoma de México. Nacionalidad: mexicana. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9216-1623 Correo-e: gcervantesh@gmail.com

[2] Profesor Titular C en Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional Autónoma de México. Nacionalidad: mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2737-6158

Abstract

Animal production has surpassed our understanding of zoonotic diseases. The millions of human deaths caused by SARS-CoV-2 highlighted the risks facing humanity and the close interconnection between human, animal, and environmental health. For nearly two decades, efforts have been made to advance the One Health approach, which emphasizes this interdependence as a means to prevent, detect, eradicate, and study animal diseases transmissible to humans.

In 2010, the World Health Organization, the World Organisation for Animal Health, and the Food and Agriculture Organization of the United Nations formed an alliance to promote this framework. In 2022, the United Nations Development Programme joined the initiative, reinforcing the commitment to implement a coordinated strategy to address health risks associated with the human–animal–ecosystem interface.

This text aims to offer a perspective based on inter-organizational cooperation through a review of literature related to the agenda-setting process for promoting the One Health approach. It also identifies the progress made in the aftermath of the COVID-19 pandemic, as well as the challenges faced by both international organizations and national governments in preparing for future health crises of zoonotic origin.

Keywords

One Health, cooperation, international organizations, public policies

Introducción

En las últimas décadas, las enfermedades zoonóticas han adquirido una relevancia creciente en el debate internacional sobre salud pública, particularmente a raíz de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2. Esta crisis sanitaria global evidenció no solo la interdependencia entre la salud humana, animal y ambiental, sino también la necesidad de enfoques coordinados y multisectoriales para prevenir y gestionar futuras amenazas. Uno de los marcos que ha ganado visibilidad en este contexto es el enfoque Una Salud, promovido por un conjunto de organizaciones internacionales —la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y, más recientemente, el

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— como una estrategia para abordar de forma integrada los desafíos sanitarios en la interfaz humano-animal-ecosistema.

Desde una perspectiva organizacional, este trabajo utiliza los lentes del institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008; Schmidt y Radaelli, 2004) para interpretar cómo estas organizaciones internacionales no solo actúan como entidades técnicas, sino que también generan, legitiman y circulan ideas y discursos que buscan transformar la manera en que se define y gestiona un problema público global. En este marco analítico, las organizaciones internacionales son entendidas como actores generadores de sentido que, en contextos de intervención de muchos países y la ausencia de jerarquías formales, logran coordinarse a través de marcos narrativos compartidos más que por estructuras normativas rígidas (Phillips, Lawrence y Hardy, 2004).

El objetivo de este artículo es entender el papel de estas organizaciones en la construcción discursiva del enfoque Una Salud y su intento de posicionarlo en la agenda internacional como un instrumento clave de prevención ante futuras pandemias. A través de una revisión documental, se analizan los logros alcanzados en el contexto de la crisis por COVID-19, así como los desafíos que enfrentan, tanto las organizaciones internacionales como los diferentes gobiernos, para traducir este marco en políticas públicas efectivas. Con lo anterior, se busca contribuir al estudio de la cooperación inter-organizacional en escenarios de crisis, desde una mirada que articula teoría organizacional y discurso institucional.

Crisis y discurso

Las crisis de salud pública son eventos biológicos pero también económicos, sociales y políticos. En la literatura sobre políticas públicas, varios marcos teóricos argumentan que la resistencia al cambio en las políticas es la norma, y lo que buscan es estudiar los factores que generan dichos cambios. El concepto de "momentos críticos" se usa como sinónimo de "crisis" (Ladi, 2016) y se entiende como interrupciones temporales, momentos en los que la definición del problema está en construcción y puede conducir a un cambio en la política pública (Capoccia y Kelemann, 2007).

Desafortunadamente, en momentos de crisis se ha observado que el debate sobre el problema tiende a centrarse en asignar responsabilidades en lugar de cambiar

el foco de atención hacia la búsqueda de soluciones (Ladi, 2016). Aunque esto ocurrió a nivel mundial tras la crisis provocada por la COVID-19, sin duda, diversos países y actores políticos también han considerado la posibilidad de nuevas pandemias de origen zoonótico y, por lo tanto, es imperativo estar preparados para enfrentarlas. Pero, ¿realmente estamos listos?

El discurso utilizado y el momento en el que ocurren las crisis son dos factores fundamentales cuando se busca posicionar un tema en la agenda para formular políticas públicas. El discurso da forma al problema y, por lo tanto, influye en su definición, lo que afecta su priorización, los esfuerzos de cooperación, recursos y los resultados de política pública. El momento es un factor crucial para visibilizar un problema que antes no era considerado de esa manera. En este caso, resulta interesante observar los esfuerzos realizados por organizaciones internacionales para definir el problema de las enfermedades de origen animal.

El problema de las pandemias de origen zoonótico que afectan a los humanos ha sido definido y discursado como internacional y no nacional. Esto genera dificultades en la delimitación del problema público y, en consecuencia, en la formulación de políticas públicas dentro de un contexto de racionalidad y recursos limitados por parte de los gobiernos de los distintos países. Lo anterior ocurre porque todos los países deben actuar al unísono para crear políticas locales que prevengan la transmisión de enfermedades, y sin embargo, son pocos los que lo hacen. Por esta razón, diversas organizaciones internacionales han asumido el liderazgo en la definición del problema e intentan contribuir a la creación de políticas públicas. ¿Qué se ha hecho? Se ha trabajado en torno al marco de Una Salud para diseñar políticas públicas integrales que garanticen la salud de los humanos, otros animales y el ecosistema.

El enfoque Una Salud

En esta sección se presenta una breve descripción de la evolución del marco Una Salud. Resulta de particular interés observar los intentos de utilizar este nuevo discurso por parte de las organizaciones internacionales para establecer la relevancia de la interacción entre los humanos y el resto del planeta y así lograr prevenir o actuar en casos de crisis originadas por enfermedades que provienen de otras especies animales.

Desde la década de 1960, el epidemiólogo veterinario Calvin Schwabe acuñó el término "Medicina Única" (*One Medicine*) para evidenciar los intereses comunes entre la salud de los humanos y otros animales (Zinsstag et al., 2023). Sin embargo, la noción de una interrelación entre los seres humanos y su entorno tiene raíces históricas más profundas, que se remontan tanto a los círculos académicos del siglo XIX como a los conocimientos ancestrales de civilizaciones indígenas y de las primeras sociedades humanas (Zinsstag et al., 2023).

El enfoque Una Salud fue lanzado oficialmente en 2004 en la conferencia titulada "Un Mundo, Una Salud: Construyendo Puentes Interdisciplinarios para la Salud en un Mundo Globalizado", convocada por la Fundación Rockefeller (Lee y Brumme, 2013). En esta conferencia se presentó la propuesta de los Principios de Manhattan, en la que se instó a líderes mundiales, a la comunidad global de salud y a instituciones científicas a prevenir enfermedades epidémicas de origen zoonótico y a mantener la integridad de los ecosistemas (Wildlife Conservation Society, 2004).

En la literatura médica, el término Una Salud apareció por primera vez en el año 2005 para enfatizar su potencial en el fortalecimiento de los sistemas de salud y destacar el valor añadido de una cooperación más estrecha entre la salud humana y animal, algo que no podría lograrse mediante enfoques disciplinarios aislados (Zinsstag et al., 2005). Fue hasta 2007 que comenzó la idea de implementar este enfoque, cuando la Junta de la Asociación Médica Veterinaria de Estados Unidos aprobó el establecimiento de una iniciativa para facilitar la colaboración y cooperación entre las profesiones de ciencias de la salud, las instituciones académicas, las agencias gubernamentales y las industrias con el fin de ayudar en la evaluación, tratamiento y prevención de la transmisión de enfermedades entre especies (American Veterinary Medical Association, 2008).

Más tarde, en 2010, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) formalizaron el concepto Una Salud y establecieron una asociación tripartita para compartir responsabilidades y colaborar en el desarrollo de políticas públicas basadas en este marco. En esta estrategia, conocida como la Nota Conceptual Tripartita, las tres organizaciones internacionales reconocieron una responsabilidad compartida en la gestión de los riesgos sanitarios en la interfaz humano-animal (tanto silvestre como doméstico)-medio ambiente.

Sin embargo, es de destacar que cada una de estas organizaciones tiene diferentes prioridades y visiones de los problemas públicos. Por ejemplo, la OMSA, con una jurisdicción más reducida y menos recursos que la FAO y la OMS, ha enfatizado la importancia de la actividad veterinaria en la prevención y tratamiento de enfermedades de origen zoonótico (Mackenzie, McKinnon y Jeggo, 2014), así como el compromiso con el control de enfermedades transmitidas en la interfaz humano-animal. La FAO, por su parte, se centra en la producción y distribución de alimentos, las prácticas de mercado, la adopción de prácticas sostenibles y la gestión de los recursos naturales (Mackenzie, McKinnon y Jeggo, 2014). Finalmente, la OMS ha trabajado principalmente con un enfoque de salud antropocéntrico, observando también la seguridad alimentaria y se ha vinculado con la OMSA y la FAO para compartir responsabilidades en la gestión de riesgos sanitarios.

Aunque inicialmente el grupo tripartito conceptualizó el enfoque Una Salud como un mecanismo para abordar amenazas sanitarias en la interfaz humano-animal-medio ambiente, debido al origen e intereses particulares de cada una de las tres organizaciones multilaterales, las prioridades se centraron en zoonosis, seguridad alimentaria y resistencia a los antimicrobianos. Es decir, la visión que dominaba el marco Una Salud estaba claramente enfocada en el beneficio humano, por lo que fue necesario incluir voces que asignaran un papel relevante al medio ambiente, los ecosistemas y la fauna silvestre dentro del discurso.

Antes de la pandemia de COVID-19, los esfuerzos para avanzar en el marco Una Salud tuvieron resultados limitados. Hasta antes de la pandemia, los avances más significativos se limitaban a la realización de reuniones y a la aprobación de algunas iniciativas por parte de organismos multilaterales, gobiernos y actores diversos. Este impulso fue liderado, en gran medida, por la comunidad dedicada a la salud animal, destacando el papel activo de profesionales veterinarios y de la OMSA como principales promotores del enfoque (Lee y Brumme, 2013).

Con la pandemia de COVID-19 y la crisis climática en curso, en marzo de 2022 se decidió la inclusión formal del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el grupo tripartito conformado por la OMS, la FAO y la OMSA. Con esta incorporación se ha logrado un mayor equilibrio entre las diferentes visiones del problema público que claramente antes se inclinaba hacia priorizar la salud humana. Y es que, aunque concebido como una interrelación entre la interfaz humano-animal-ecosistema, en la práctica, como hemos venido

mencionando, el enfoque Una Salud inicialmente se centró principalmente en la salud humana, los animales domésticos y los sistemas de producción de alimentos, dejando de lado visiones ecológicas, socioeconómicas, culturales y el contexto político (Traore et al., 2023). Por esta razón, algunos autores sostienen que el marco Una Salud no fue claramente conceptualizado en sus inicios (Chien, 2013), ya que su definición priorizó ciertos aspectos sobre otros, evidenciando cómo cada organización y disciplina comprendió la realidad y la causa del problema según la naturaleza de la entidad internacional a la que pertenecía.

Con la creación del grupo Cuadripartito con el apoyo del OHHLEP (Cuadro de Expertos de Alto Nivel en Una Salud), se ha logrado una definición que abarca toda la interfaz humano-animal-medio ambiente. Según el OHHLEP, Una Salud:

> "es un enfoque integrado y unificador que tiene como objetivo equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas. Reconoce que la salud de los humanos, los animales domésticos y salvajes, las plantas y el entorno en general (incluidos los ecosistemas) están estrechamente vinculados e interdependientes. Este enfoque moviliza múltiples sectores, disciplinas y comunidades en diversos niveles de la sociedad para trabajar juntos en fomentar el bienestar y abordar las amenazas a la salud y los ecosistemas, al tiempo que se atiende la necesidad colectiva de agua, energía y aire limpios, alimentos seguros y nutritivos, enfrentando el cambio climático y contribuyendo al desarrollo sostenible" (Organización Mundial de la Salud, 2021).

Esta definición de Una Salud por parte del OHHLEP es uno de los mayores avances que las cuatro organizaciones internacionales han logrado. Con un discurso unificado que busca alcanzar el equilibrio social y ecológico y la transdisciplinariedad, y que ha sido respaldado por todos los miembros del grupo cuadripartito, representa un consenso para la formulación y planificación de iniciativas bajo este enfoque. Y, aunque aún no se ha implementado completamente a nivel país, se cree que las políticas de salud pública diseñadas bajo este concepto ayudarán a la comunidad global a prepararse y enfrentar futuras pandemias y crisis sanitarias con menores pérdidas tanto de vidas humanas como de recursos económicos (Zinsstag et al., 2023).

Más adelante, este grupo cuadripartito trabajó en la publicación del **Plan de Acción Conjunto sobre Una Salud (2022-26)** en 2022, con el objetivo de comenzar a delinear las directrices para la implementación del marco Una Salud en políticas públicas a nivel internacional.

No obstante, a pesar de las buenas noticias sobre la existencia de un discurso común entre las cuatro organizaciones internacionales, es innegable que cada una de ellas cuenta con diferentes recursos, alcances y estrategias para movilizar los intereses que persigue. Por lo tanto, aunque hay consenso sobre el marco Una Salud y está claro que su implementación es crucial para prevenir y actuar ante futuras pandemias de origen zoonótico, la importancia que se asigna a cada factor (es decir, humano, animal o ambiental) en la definición del problema y en la consecuente búsqueda de objetivos sigue difiriendo significativamente. Por ejemplo, las prioridades globales en relación con las zoonosis de interés, la seguridad alimentaria y los riesgos ambientales siguen variando considerablemente entre ellas. Y, por supuesto, esto también ocurre a nivel nacional, subnacional o comunitario. Al respecto, estas instancias han enfatizado la relevancia de enfocar y adaptar los esfuerzos a las características de cada localidad.

Por lo anterior, aunque el marco Una Salud resulta completamente lógico en el discurso, presenta la limitación de sistematización, tropicalización y aplicabilidad a nivel país. El Plan de Acción Conjunto sobre Una Salud (2022-26) cuenta con seis ambiciosas líneas de acción para fortalecer la coordinación, integración y colaboración entre las cuatro organizaciones internacionales y apoyar los esfuerzos globales para operacionalizar este enfoque (Elnaiem et al., 2016). Sin embargo, aún está por verse qué tanto serán financiadas, respaldadas y traducidas en políticas públicas por los distintos países. Y es que, de acuerdo con Traore et al. (2023, p. 674):

> "no existen objetivos formalmente reconocidos ni estándares para la implementación de Una Salud, ni métricas rigurosamente derivadas y validadas para evaluar el desempeño o el valor agregado, los compromisos y los efectos positivos o negativos".

Esta falta de estandarización e implementación de un marco interdisciplinario no es sorprendente, ya que crear políticas que también prioricen la salud de otros animales y del ecosistema en un período relativamente corto, como el que impuso la pandemia de COVID-19, parece un desafío considerable. Más allá de la crisis del COVID-19, lo que más puede ayudar a la humanidad a estar preparados para una nueva crisis de este tipo son las alianzas regionales, la estandarización de prácticas, la creación de institutos nacionales y regionales de salud pública y el financiamiento para el desarrollo de investigaciones interdisciplinarias. Para Zinsstag et al. (2023), el principal desafío consiste en transformar el paradigma tradicional del control de enfermedades, desplazando el énfasis desde la vigilancia

y respuesta centradas exclusivamente en humanos hacia una etapa más temprana del proceso. Esto implica fortalecer la inversión en acciones preventivas y avanzar hacia una integración efectiva de los sistemas de vigilancia y respuesta en los ámbitos ambiental, animal y humano. Estos autores subrayan la urgencia de destinar mayores recursos a intervenciones orientadas a la prevención y la preparación en contextos socioecológicos, donde ya existe una base de evidencia más consolidada.

Nzietchueng et al. (2023) proponen una definición de intervención en el marco del enfoque Una Salud orientada a facilitar su puesta en práctica. Para los autores, una intervención debe concebirse como una acción articulada entre al menos dos sectores, es decir, de carácter multisectorial, que integre, además, diversas disciplinas, es decir, multidisciplinaria, con el propósito de mejorar la efectividad y eficiencia de los servicios relacionados con los sistemas de salud humana, animal (terrestre y acuática), vegetal y ambiental. Esta propuesta busca no solo clarificar los criterios que deben cumplir las intervenciones bajo este enfoque, sino también enfrentar uno de los principales obstáculos señalados en este trabajo: la dificultad de traducir un marco conceptual amplio en acciones concretas, coordinadas y medibles en contextos institucionales diversos.

Como puede observarse, el planteamiento anterior implica que la implementación del enfoque Una Salud requiere, necesariamente, una articulación entre sectores y disciplinas, orientada a generar beneficios compartidos, soluciones integrales y procesos de toma de decisiones. Asimismo, debe garantizarse una participación multidisciplinaria equitativa en todas las etapas de la intervención, desde la planificación hasta la movilización de recursos, el monitoreo y la evaluación, así como el uso colaborativo de recursos técnicos, humanos y financieros.

Por último, Nzietchueng et al. enfatizan la necesidad de establecer, mediante procesos de consenso entre los sectores involucrados, indicadores medibles que permitan valorar de manera rigurosa los impactos sociales, económicos y específicos para cada sector derivado de la intervención. Esta dimensión evaluativa es particularmente relevante en el contexto del enfoque Una Salud, donde la diversidad de actores y disciplinas implicadas genera importantes desafíos metodológicos para definir, por ejemplo, qué se entiende por éxito, cómo se mide y desde qué perspectiva. La ausencia de métricas compartidas y validadas dificulta no solo el seguimiento de resultados, sino también la legitimación política y la asignación de recursos en políticas públicas basadas en este enfoque.

Con la implementación del enfoque Una Salud, la comunidad científica y las organizaciones internacionales esperan poder detectar cualquier posible amenaza para la salud lo más pronto posible, con el fin de afrontar sus repercusiones a largo plazo y reducir los recursos necesarios para atravesar una crisis pandémica. Asimismo, con la implementación de este marco, se busca ayudar a los distintos países a gestionar los complejos desafíos y los eventos impredecibles o previsibles que ocurren en la interfaz animal-humano-ecosistema.

Hay algunos casos considerados de éxito a nivel país. Desde 2006, algunas naciones han comenzado a implementar este marco en sus políticas públicas tanto a nivel nacional como local. Por ejemplo, 21 países en África han institucionalizado este enfoque mediante la creación de plataformas Una Salud (Nzietchueng et al., 2023). Un sistema en Italia para monitorear la respuesta al virus del Nilo Occidental en mosquitos, aves silvestres, caballos y humanos permitió ahorrar más de 1 millón de euros entre 2009 y 2015 en comparación con programas que realizaban las mismas actividades por separado (Paternoster et al., 2017). Wielinga y Schlundt (2013) mencionan cómo se logró el control de enfermedades en Dinamarca mediante la integración de medidas de control en granjas y plantas procesadoras de alimentos, lo que generó un ahorro de 25,5 millones de dólares. También hay evidencia de éxito en Kenia con su Unidad de Enfermedades Zoonóticas; sin embargo, la mayoría de estos esfuerzos aún dependen de financiamiento externo y, por lo tanto, están fuertemente influenciados por las prioridades de los donantes (Elnaiem et al., 2016).

Desafíos y complejidades del enfoque Una Salud

Trasladar el tema desde la agenda del grupo cuadripartito a las agendas gubernamentales de todos los países parece ser una tarea complicada, ya que depende en gran medida de la voluntad política de cada contexto y del éxito que logren las organizaciones multilaterales al trabajar conjuntamente con ellos. Detectamos que existe una urgencia por fomentar la colaboración, coordinación y cooperación entre diferentes disciplinas y sectores en cada país. Por supuesto, todas estas actividades requieren una inversión sustancial en la creación de capacidades en ámbitos técnicos, legales y políticos para lograr una traducción efectiva del enfoque a la práctica.

Aunque existe un amplio acuerdo respecto a la relevancia del enfoque Una Salud para promover relaciones sostenibles entre seres humanos, animales y

ecosistemas, la evidencia empírica que respalde sus beneficios concretos aún es escasa. Esta limitación se relaciona, en parte, con el desarrollo histórico del concepto y con la manera en que ha sido operacionalizado, lo que ha llevado a que las dimensiones animal-silvestre y ambiental continúen siendo una de las más rezagadas en su implementación debido a la persistente centralidad otorgada a la salud humana.

Un informe elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza analizó más de 5,000 publicaciones científicas producidas en las últimas tres décadas, identificando entre uno y dos casos anuales de zoonosis a nivel global asociados al comercio de vida silvestre; este hallazgo evidencia las profundas lagunas de información existentes respecto al surgimiento de patógenos humanos a partir de estas fuentes (Kock y Caceres-Escobar, 2022). Pese a los avances recientes en la consolidación del marco Una Salud, persiste la ausencia de un mecanismo global eficaz para la detección temprana de patógenos emergentes originados en la fauna silvestre. Esta limitación resalta la urgencia de desarrollar sistemas de vigilancia integrados que trasciendan los enfoques centrados exclusivamente en la salud humana y permitan una coordinación efectiva entre los ámbitos ambiental, veterinario y epidemiológico.

Uno de los aspectos más importantes que se debe también abordar es el financiamiento para la implementación de este marco, y las organizaciones económicas internacionales tienen un papel fundamental en este sentido. El Banco Mundial ha realizado esfuerzos para enfatizar la importancia del enfoque Una Salud, especialmente desde la perspectiva de la evaluación económica, y ha publicado dos documentos bajo el título *People, Pathogens and Our Planet* (Banco Mundial, 2012). Asimismo, el Banco Mundial estableció el controversial Fondo de Financiamiento de Emergencia para Pandemias (PEF) como un mecanismo para liberar rápidamente fondos destinados a los países más pobres en caso de una pandemia, mediante el uso de bonos pandémicos. De este modo, la organización recaudó dinero de inversores privados, quienes asumen el riesgo de la pandemia, mientras que los países pagan una tasa de interés anual de entre el 10 % y el 12 % (Elnaiem et al., 2016). Durante la pandemia de COVID-19, el mecanismo PEF, que ofrece una cobertura de hasta 500 millones de dólares, se utilizó por primera vez con un éxito modesto, asignando 195,84 millones de dólares a 64 países en abril de 2020 (Banco Mundial, 2020), lo que es una cantidad minúscula si pensamos en los elevados costos asociados a la respuesta necesarias ante la pandemia.

No obstante, uno de los principales cuestionamientos al financiamiento de la seguridad sanitaria global a través de mecanismos privados radica en que estos tienden a alinearse con los intereses financieros y prioridades estratégicas de los inversionistas, en lugar de orientarse hacia medidas centradas en el bienestar colectivo y la salud pública (McMichael y Beaglehole, 2000). Consideramos que esta lógica de mercado puede distorsionar la asignación de recursos, privilegiando intervenciones de alto rendimiento económico o visibilidad política, y dejando de lado aquellas estrategias de prevención que, aunque menos rentables en el corto plazo, pueden ser fundamentales para reducir la vulnerabilidad ante futuras pandemias. En este sentido, el verdadero desafío no reside únicamente en crear fondos para responder a emergencias ya desatadas, sino en garantizar esquemas sostenibles de inversión orientados a la preparación y prevención, ámbitos históricamente subfinanciados por su baja capacidad de generar retornos inmediatos o tangibles. Esta tensión revela una paradoja importante en el área sanitaria global: mientras el discurso enfatiza la necesidad de anticipación, los modelos de financiamiento continúan siendo predominantemente reactivos.

Todo indica que los estudios necesarios para otorgar mayor poder al marco de Una Salud deben ser lo suficientemente relevantes a nivel político y económico para su discusión. Además, se requieren negociaciones económicas y políticas, y, por supuesto, resaltar las pérdidas económicas derivadas de su no implementación.

Desafortunadamente, al parecer las vidas cobradas y las pérdidas económicas causadas por la crisis de la pandemia de COVID-19 no cambiaron de manera relevante la forma de producción ni consumo, la priorización de otros animales, ni el uso de los recursos naturales en las políticas públicas. La degradación de la calidad del aire, el suelo y el agua sigue siendo una amenaza para la salud de todos los animales y los ecosistemas. Así, esta crisis representó un período en el que fue posible alcanzar acuerdos entre las organizaciones internacionales sobre el marco de Una Salud, su definición y la importancia de su implementación. La pandemia de COVID-19 marcó un punto de inflexión para lograr un consenso en el discurso de las organizaciones internacionales y una preocupación genuina por la salud de la interfaz humano-animal-medio ambiente, pero no más allá de eso. La complejidad de su implementación en distintos países y a nivel local es algo que tomará más tiempo, y es poco probable que la mayoría de los países estén preparados para la próxima pandemia y reaccionen de manera efectiva, a menos que ya hayan desarrollado y tengan experiencia en políticas públicas para la

prevención y gestión de enfermedades de origen zoonótico bajo el enfoque Una Salud.

Discusión: entre el consenso discursivo y la limitada implementación

Uno de los hallazgos más relevantes del análisis realizado es la existencia de un consenso discursivo entre las organizaciones internacionales en torno al enfoque Una Salud. Esta narrativa compartida representa un avance importante en términos de reconocimiento del carácter interdependiente de la salud humana, animal y ambiental. Sin embargo, este consenso no ha logrado traducirse de manera sistemática en políticas públicas nacionales, ni en una implementación efectiva del marco en la mayoría de los países.

Esta brecha entre discurso y práctica puede explicarse por varios factores. En primer lugar, el enfoque Una Salud ha sido promovido principalmente desde organismos internacionales, donde su formulación ha respondido a lógicas técnicas, sanitarias y globales. No obstante, su adopción requiere ser adaptada y operacionalizada en marcos jurídicos, institucionales y culturales específicos, lo cual se antoja complicado y plantea desafíos importantes de coordinación y creación normativa. La ausencia de mecanismos formales, métricas comunes y marcos de evaluación intersectorial refuerza esta distancia entre lo que se declara y lo que se hace.

En segundo lugar, cabe preguntarse si el marco Una Salud ha operado como una narrativa de legitimación más que como una guía efectiva de acción. Es decir, su uso como discurso puede estar orientado a mostrar sensibilidad frente a los desafíos globales sin necesariamente alterar ideas arraigadas, estructuras de poder o los intereses sectoriales que limitan el cambio. Este uso estratégico del discurso es común verlo en contextos de problemas globales, donde los compromisos suelen ser declarativos más que vinculantes.

Así, el riesgo de "discursivización" del enfoque Una Salud, es decir, su reducción a una etiqueta retórica, obliga a replantearnos las condiciones institucionales y políticas necesarias para que dicho marco pueda convertirse en una herramienta efectiva de acción. Más allá de la retórica compartida, se requiere voluntad política nacional, financiamiento, capacidad técnica y marcos regulatorios claros para que los países puedan implementar este enfoque con resultados tangibles.

Desde la perspectiva de los estudios organizacionales, el enfoque Una Salud puede entenderse como un producto discursivo construido, negociado y difundido por un conjunto de organizaciones internacionales que buscan incidir en la definición y gestión de problemas públicos globales. En este sentido, el institucionalismo discursivo permite entender cómo dichas organizaciones —la OMS, la FAO, la OMSA y el PNUD— no solo operan como entidades técnicas, sino como actores generadores de sentido, que producen y circulan ideas en forma de discursos legitimadores para influir en la agenda de políticas públicas (Schmidt, 2008). Esto resulta especialmente relevante en contextos organizacionales marcados por la ausencia de una autoridad jerárquica, donde la coordinación inter-organizacional se sostiene mediante narrativas compartidas más que por estructuras formales (Phillips, Lawrence y Hardy, 2004). Así, el análisis de estas organizaciones desde una perspectiva discursiva permite vincular el cambio institucional con procesos simbólicos, ideacionales y relacionales que son fundamentales para comprender la dinámica de cooperación y la dificultad de traducir discursos globales en políticas locales.

Conclusiones

La crisis por el COVID-19 demostró la importancia de comprender que el bienestar humano depende de la salud de otras especies animales y de los ecosistemas. Aunque esta visión tomó gran relevancia en la agenda de las organizaciones internacionales, la mayoría de las agendas gubernamentales continúan fragmentadas y no han mostrado interés o no han logrado un trabajo intersectorial y multidisciplinario. La implementación del marco Una Salud sigue representando un gran desafío, aunque se han logrado avances con la publicación del **Plan de Acción Conjunto sobre Una Salud (2022-26)** por parte del grupo cuadripartito.

La observación más importante de este ejemplo de cooperación y sinergia inter-organizaciones internacionales es que, si bien la literatura de políticas públicas considera los momentos críticos como oportunidades para el cambio, no siempre generan el cambio de políticas radical que se espera por las dificultades que representa traducir las sugerencias de organizaciones internacionales en políticas públicas locales. Las complejidades que identificamos como razones que dificultan un cambio radical de políticas en el caso de las crisis originadas por enfermedades zoonóticas y que son temas indispensables de futuras investigaciones son:

- La necesidad de acción conjunta también por parte de todos los países (no solo de las organizaciones internacionales), ya que las enfermedades de origen zoonótico tienen un carácter internacional debido a la globalización, lo que genera su rápida propagación por todo el planeta.
- La necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, legales y políticas nacionales para traducir el marco Una Salud en la práctica.
- La necesidad de colaboración, coordinación y cooperación entre diferentes disciplinas, secretarías y sectores en cada país, lo que resulta extremadamente complejo a corto plazo.
- La preocupante y continua relegación de la salud de los animales (domésticos y silvestres) y de los ecosistemas a un segundo plano en las políticas públicas.
- La necesidad de obtener financiamiento que no esté centrado en intereses privados.
- La importancia de comprender el contexto social y cultural de cada país para que las políticas públicas no perjudiquen a la población más pobre.
- La necesidad de contar con evidencia científica sobre los incentivos económicos positivos de la implementación de políticas con el enfoque Una Salud, debido a que las políticas públicas internacionales siguen estando fuertemente centradas en el ser humano, particularmente en términos económicos.

El propósito de este texto de revisión documental ha sido examinar un caso de cooperación inter-organizacional a través del marco Una Salud y su promoción por parte de organismos multilaterales. Este enfoque permite ilustrar las tensiones inherentes a la gestión de problemas complejos que, al involucrar múltiples dimensiones —sanitaria, animal, ambiental, productiva y social—, requieren una sinergia institucional que suele estar ausente o fragmentada en los ámbitos nacionales. Como mostramos, mientras que las organizaciones internacionales han construido un discurso lógico y consensuado, su incorporación en las agendas gubernamentales sigue siendo limitada, en gran medida por los desafíos que implica la coordinación efectiva entre sectores tradicionalmente desvinculados, como la salud pública, la sanidad animal, el medio ambiente y la producción agroalimentaria.

Desde la perspectiva del institucionalismo discursivo, lo anterior puede entenderse como el resultado de una disonancia entre la producción de ideas y su capacidad de institucionalización. Las organizaciones internacionales, en su carácter de

actores generadores de ideas, han logrado construir un marco interpretativo que redefine el problema de las enfermedades zoonóticas como multisectorial e interdependiente. Sin embargo, este discurso no ha sido acompañado de los mecanismos institucionales y normativos necesarios para su traducción en políticas públicas operativas a nivel nacional. Como plantea Schmidt (2008), las ideas y los discursos adquieren importancia no solo por lo que dicen, sino por su capacidad de ser internalizados en los contextos institucionales en los que operan.

Finalmente, desde una lectura organizacional, el caso Una Salud evidencia los límites de la coordinación en sistemas de diversos actores y sin jerarquías claras. La articulación entre la OMS, FAO, OMSA y PNUD ha permitido construir una narrativa compartida en el plano internacional, pero este consenso no ha sido suficiente para activar transformaciones profundas en las estructuras nacionales, las cuales continúan operando bajo lógicas sectoriales, con competencias delimitadas y marcos de acción poco adaptados a enfoques transversales. Consideramos que este caso muestra que la coordinación inter-organizacional, cuando no está respaldada por recursos, incentivos y marcos regulatorios comunes, tiende a quedarse en un nivel simbólico. De ahí que el enfoque Una Salud, aunque reconocido como urgente y relevante, continúe operando más como una idea que como una realidad institucionalizada en la mayoría de los países.

Referencias bibliográficas

American Veterinary Medical Association (2008). One Health: A New Professional Imperative. *One Health Initiative Task Force: Final Report*. https://www.avma.org/sites/default/files/resources/onehealth_final.pdf

Capoccia, G. y D. Kelemen (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59: 341–69. DOI: https://doi.org/10.1017/S0043887100020852

Chien Y. (2013). How did international agencies perceive the avian influenza problem? The adoption and manufacture of the 'One World, One Health' framework. *Sociol Health Illn*; 35: 213–26. DOI: 10.1111/j.1467-9566.2012.01534.x.

Elnaiem, A., Mohamed-Ahmed, O., Zumla, A. et al. (2023). Global and regional governance of One Health and implications for global health security. *Lancet*, 401: 688-704. DOI: 10.1016/S0140-6736(22)01597-5.

Kock R. y Caceres-Escobar H. (2022). Situation analysis on the roles and risks of wildlife in the emergence of human infectious diseases. Gland: International Union for Conservation of Nature. DOI: https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2022.01.en

Ladi, S. (2016). Discurssive institutionalism, problem definition, and the consequences of crisis for agenda setting. In *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Nikolaos Zahariadis (Ed.). EUA: Edward Elgar Publishing.

Lee, K. y Brumme, Z. (2013). Operationalizing the One Health approach: the global governance challenges. *Health Policy and Planning*, 28: 778-785. DOI: 10.1093/heapol/czs127

Mackenzie, J., McKinnon, M. y Jeggo, M. (2014). One Health: From Concept to Practice. Chapter 8. In *Confronting Emerging Zoonoses*. Japan: Springer. DOI: 10.1007/978-4-431-55120-1_8

McMichael A.J. y Beaglehole R. (2000) The changing global context of public health. *Lancet*; 356: 495–99. DOI: 10.1016/s0140-6736(00)02564-2

Nzietchueng, S., Kitua, A., Nyatanyi, T., et al. (2023). Facilitating implementation of the one health approach: A definition of a one health intervention. *One Health*, 16: 1-4. DOI: 10.1016/j.onehlt.2023.100491

Organización Mundial de la Salud. (2021). *El grupo tripartito y el PNUMA respaldan la definición de "Una Sola Salud" proporcionada por el Cuadro de Expertos de Alto Nivel para el Enfoque de "Una Sola Salud"*. Recuperado el 20 de febrero de 2025, de https://www.who.int/es/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health

Paternoster, G., Babo, M., Mattivi, A., et al. (2017). Economics of One Health: Costs and benefits of integrated West Nile virus surveillance in Emilia-Romagna. *PLoS One*; 12: e0188156. DOI: 10.1371/journal.pone.0188156

Phillips, N., Lawrence, T. B., y Hardy, C. (2004). Discourse and institutions. *Academy of Management Review*, 29(4), 635–652. DOI: https://doi.org/10.2307/20159075

Schmidt, V. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342

Schmidt, V, y Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183–210. DOI: 10.1080/0140238042000214874

Traore, T., Shanks, S., Haider, N. et al. (2023). How prepared is the world? Identifying weaknesses in existing assessment frameworks for global health security through a One Health approach. *Lancet*, 401: 673-87. DOI: 10.1016/S0140-6736(22)01589-6

Wielinga P.R. y Schlundt J. (2013) Food safety: at the center of a One Health approach for combating zoonoses. *Curr Top Microbiol Immunol*; 366: 3–17. DOI: 10.1007/82_2012_238.

Wildlife Conservation Society. (2004). *The Manhattan Principles on 'One World,* One Health'. New York: Wildlife Conservation Society.

Banco Mundial. (2012). *People, pathogens and our planet. Volumen 2: The economics of One Health*. Banco Mundial. Recuperado el 28 de mayo de 2020, de https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11892

Banco Mundial. (2020). PEF Allocates US$195 Million to More than 60 Low-Income Countries to Fight COVID-19. Recuperado el 15 Abril de 2023, de https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/27/pef-allocates-us195-million-to-more-than-60-low-income-countries-to-fight-covid-19

Zinsstag J., Schelling E., Wyss K. y Bechir Mahamat M. (2005) Potential of cooperation between human and animal health to strengthen health systems. *Lancet*, 366: 2142–45. DOI: 10.1016/S0140-6736(05)67731-8

Zinsstag, J., Kaiser-Grolimund, A., Heitz-Tokpa, K., et al. (2023). Advancing One human-animal-environment Health for global health security: what does the evidence say? *Lancet*, 401: 591-604. DOI: 10.1016/S0140-6736(22)01595-1