

LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL IPN.

Rocío Huerta Cuervo*

Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales del IPN
rociohuertac@hotmail.com

Tema: Administración Educativa: El Modelo Académico del IPN
Subtema: La estructura organizacional del IPN.

1.-Resumen

La reforma al modelo educativo del IPN iniciada en el año 2001 y que estableció sus propósitos originales en el Programa de Desarrollo Institucional 2001-2006 y en la serie "Materiales para la Reforma", definió como un aspecto sustantivo de dicho proceso, la reforma al modelo académico institucional. De acuerdo a dichos documentos el "modelo académico indica las maneras en que una institución se organiza para impartir los programas de estudio, contiene dos aspectos básicos: la estructura organizacional y los planes de estudio. [IPN. MR. 15. P. 158]

El propósito de esta ponencia es presentar un análisis inicial de la estructura organizacional del IPN, como un aspecto sustantivo del modelo académico que nos ayudará a entender los avances o limitaciones que ha tenido el rediseño de los planes y programas de estudio. El análisis que aquí se presenta es inicial y forma parte del proyecto de estudio "Evaluación del avance a la reforma al modelo académico del IPN" presentado ante la Secretaría de Investigación y Posgrado.

2.-Palabras clave: Cambio institucional, estructura organizacional, cultura organizacional, innovación educativa, modelo académico.

3.-Introducción.

Acorde a lo formulado por Stephen P. Robbins una estructura organizacional "...define como se dividen, agrupan y coordinan formalmente las tareas en el trabajo. Hay seis elementos básicos que deben abordar los administradores cuando diseñan la estructura de su organización: especialización laboral, departamentalización, cadena de mandos, tramo de control, centralización y descentralización y formalización" [Robbins. P. 425].

En el documento "Un Nuevo Modelo educativo para el IPN" [IPN.MR.1], aunque se habla de la estructura organizacional, sólo se hace referencia a algunas características del funcionamiento de las unidades académicas del IPN, por ejemplo que se organizan en tres niveles: medio superior, superior y posgrado y que los programas se ofertan en las modalidades presencial, que es la fundamental, semipresencial y no presencial. [IPN.MR.15. P84-86]

Pero la forma en que el IPN se organiza para ofrecer los programas académicos, no sólo guarda relación con las características anotadas más arriba, sino con la organización global de la institución, que es la que condiciona la forma en que operan los centros, unidades y escuelas. Dicha organización está precisada por reglas formales contenidas en la legislación politécnica y también por un conjunto de reglas informales, las cuales forman parte de la cultura organizacional. Muchos de los efectos que se perciben en el funcionamiento de las escuelas no son más que consecuencias de la estructura organizacional que tenemos. Los materiales para la reforma no abordan estos aspectos.

4.-Metodología.

La investigación será descriptiva en una primera fase, tomando como base los seis elementos dados por Robbins y los elementos derivados del neoinstitucionalismo y evaluativa en la segunda. La evaluación se realizará considerando las propuestas de transformación inicialmente definidas en el Programa de Desarrollo Institucional 2001-2006, contrastándolas con la realidad actual, la cual se conocerá a través de instrumentos de exploración de los diversos elementos que integran la estructura organizacional del IPN.

5.- Algunos elementos del marco teórico.

El nuevo institucionalismo es un enfoque teórico que ha aparecido en los últimos quince años, como alternativa al enfoque racional. Los modelos racionales – dice Vergara -prestan poca atención al contexto en el cual se desenvuelven las personas y las organizaciones. El nuevo institucionalismo, por el contrario considera que “los contextos institucionales - políticos sociales, económicos-, dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento, sobre el desempeño de las organizaciones” y los resultados que ellas alcanzan. (Vergara. P.16, Romero P.11)

Se entiende por institucionalización el proceso mediante el cual un conjunto de pautas de comportamiento que sistematizan una determinada actividad social adquiere regulación jurídica formal.

North [1993], hace una distinción entre instituciones (reglas) formales o legales e instituciones informales, tales como las costumbres y convenciones sociales, formadas por repetición o duración de decisiones en el transcurso del tiempo. Subraya que las instituciones son creadas intencionalmente con el fin de servir a los intereses de aquellos que tienen el poder de negociación [Romero. P23] “Las instituciones son una creación humana, evolucionan y son alteradas por humanos...La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente.” [North. P.16-17].

Nills Brunsson define a las instituciones como “sistemas de ideas que forman realidad social” [Brunsson. 2006] a fin de distinguir a las instituciones de las normas y las organizaciones.

Para que las instituciones existan se requiere entonces un fuerte sistema de valores y significados, de creencias compartidas y códigos de conducta establecidos que generan prácticas sociales generalizadas. Las instituciones recorren transversalmente a las organizaciones, por ejemplo, el patrimonialismo, los contratos, la religión, las vacaciones, la corrupción, el comercio informal.

North, refiere que su teoría está construida partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación. Cuando se combinan podemos entender por qué existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de las sociedades. Advierte también, que los costos de la información son la clave de los costos de la negociación, “...que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que está intercambiando y los costos de proteger y hacer cumplir compulsivamente los acuerdos.” [P.43]

El autor revela que el cambio institucional es un proceso complejo, porque generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo. El neo institucionalismo señala que es fundamental el desarrollo cultural y de los incentivos en las etapas de reforma institucional, a fin de alentar a las fuerzas proclives al cambio y reconocer

en mayor medida las bondades de la libre discusión racional de las ideas, de la experimentación, de la innovación y del desarrollo tecnológico con fines productivos pero también y, sobre todo, para evitar la desorganización.

Sí las normas no se cumplen, si no se establecen balances de fuerzas, fórmulas justas de representación, protección y atención de las demandas de los sectores sociales más desprotegidos, entre otros, con el claro objetivo de evitar que la institución sea aprovechada por intereses personales o de grupos, marginando a otros segmentos que la componen, se elevarán los costos de transacción y de transformación, induciendo el sesgo hacia el corto plazo, hacia escalas de desempeño reducidas y hacia la “tiranía de lo urgente”, o lo políticamente adecuado.

Una reforma institucional se define como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización. [Vergara. P.29] En el caso del Instituto Politécnico Nacional, la reforma institucional, significa la transformación del modelo educativo y la construcción del modelo de integración social, lo que implica revisar las concepciones sobre la educación superior que se brinda, sus fines, los conceptos y prácticas en los procesos de enseñanza prevalecientes, la estructura orgánica que posibilita esos procesos, las normas escritas y la cultura organizacional existentes.

March y Olsen [1997], examinan las funciones que desempeñan las instituciones políticas en los regímenes democráticos y apuntan que en todo sistema político se necesitan dos tipos diferentes de instituciones: agregativas e integrativas. Las primeras agregan, por medio de la negociación, las preferencias divergentes de los ciudadanos. Las segundas crean, por medio del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos. [P. 25]

Los autores refieren que una institución es un entramado compuesto por tres sistemas: el individual, la organización y el conjunto de instituciones que podemos llamar entorno. Muchas de las complicaciones en el estudio del cambio se relacionan con la manera en que estos tres sistemas se combinan. [March, Olsen. P 115].

La cultura organizacional, genera rutinas. Las rutinas son acciones que no reclaman evaluaciones específicas de un asunto a atender, sino sólo la aplicación de ciertas medidas para la solución de estas problemáticas o asuntos. “Con el tiempo, estas rutinas, se transforman en las reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que componen la cultura de la institución. [Vergara P.26]

March y Olsen explican el cambio institucional como una constante tensión entre la institución y el medio ambiente, originada por la permanencia de rutinas organizacionales. Generalmente, el ritmo de las transformaciones en el medio ambiente –dicen- es mucho más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales. [Vergara. 25 y 29]

Las rutinas están vinculadas con la preservación de determinados intereses y estructuras de poder dentro de una organización, entonces modificarlas puede significar quebrantar intereses existentes.

6.- Hipótesis de trabajo a contrastar con el estudio exploratorio. Situación de la estructura organizacional del IPN.

6.1.- La especialización (Los individuos dentro de la institución). El Instituto carece de equipos altamente especializados para tener un desempeño de excelencia en las áreas básicas y centrales en el terreno educativo. No hay una política definida para la

consolidación de los cuerpos de especialistas en aspectos relevantes de la educación, específicamente de la educación superior. Este es el caso de áreas prioritarias como; diseño curricular, atención a la profesionalización de los docentes, tutoría hacia los estudiantes, política de ingreso a la institución, evaluación académica, por sólo mencionar algunas. Ello impide la consolidación de equipos de trabajo especializados con un alto grado de eficiencia.

- Los cuerpos directivos.

En un diagnóstico elaborado por los directivos del nivel medio superior en septiembre de 2005, en el contexto de la primera evaluación de medio camino, se concluyó que:

Existe en ese nivel “desconocimiento de las funciones, responsabilidades y ámbitos de competencia de los cuerpos directivos, - lo que provoca - que la gestión institucional no responda a las necesidades de las unidades académicas y por lo tanto los procesos no tienen la eficiencia y calidad requeridas”. Dicha situación -la carencia de una capacitación directiva- “limita la potenciación de las capacidades del nivel”. [IPN.EMC.DEMS.PPT]. Este diagnóstico fue aprobado por el pleno de directivos del nivel medio superior, cinco años después de haber iniciado los trabajos por la reforma institucional. En general lo dicho por los directivos del nivel medio superior es aplicable a toda la institución. Los nombramientos de directivos se resuelven antes que todo por criterios políticos.

- Los docentes.

En el diagnóstico del Programa de Desarrollo Institucional se estableció “Dado el esquema centralizado y vertical de gestión que se tiene, las políticas y decisiones normalmente se toman en el área central, pero no se consensan y algunas veces no coinciden con lo que las escuelas necesitan, mucho menos con los planteamientos de sus academias y colegios de profesores” [IPN. PDI. P47] Esta realidad no ha cambiado en lo sustancial, la gestión sigue siendo centralizada y vertical, los profesores dentro de las escuelas no participan en la toma de decisiones.

6.2.- La departamentalización. No hay criterios establecidos vinculados con los propósitos de la reforma institucional, para definir el tamaño y las funciones de cada uno de los departamentos, los cambios operados en los mismos han sido básicamente de nombre y las funciones definidas formalmente no siempre se corresponden con las actividades específicas que éstos realizan.

6.3.-En cuanto a la cadena de mandos¹. La estructura organizacional (real) del IPN, posee seis niveles claramente diferenciados. El primero lo constituye el Director General, el cual tiene capacidad para decidir sobre los aspectos centrales de la vida de la organización, de sus escuelas, centros y unidades, sobre sus normas y reglamentos, del presupuesto, etc. Esta situación comprensible en otros órganos desconcentrados de la administración pública, para el caso de una institución de educación superior es sumamente limitante. Se trata de un liderazgo disfuncional, ya que “la acumulación de poder en un solo individuo debilita a las instituciones, desinstitucionaliza la vida de una organización” [BID. 2006.P 15], genera prácticas discrecionales y aminora la reflexión crítica sobre el desempeño de la misma.

En un segundo nivel están los Secretarios de las diferentes áreas centrales, son ellos son

¹ .- “La cadena de mandos es una línea continua de autoridad que se extiende de la parte superior de la organización hasta el último escalafón y aclara quién reporta a quién”. [Robbins. P. 429] En el artículo 8 de la Ley Orgánica y el 135 del reglamento Orgánico, se establece la siguiente cadena de mandos: “Artículo 8.- Son autoridades del Instituto: I.- El director general; II.-El secretario general; III.- Los secretarios de área; IV.- Los directores de coordinación, y V.- Los directores, directores adjuntos y subdirectores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación”.

quienes influyen en el Director General en el proceso de toma de decisiones.

En el tercer nivel se sitúan los directores de las escuelas, centros y unidades; ellos se encargan de administrar, coordinar y conducir las escuelas

El cuarto nivel lo forman los demás funcionarios que integran las áreas centrales. (Directores de área, jefes de división), son los encargados de realizar el trabajo operativo que tiene que ver con la atención a diversos servicios institucionales.

El quinto nivel lo forman funcionarios de menor jerarquía en las escuelas, que se ocupan de coordinar de manera directa el trabajo operativo en cada una de ellas.

Por último, están los profesores, trabajadores de apoyo a la educación y analistas que prestan diversos servicios -en forma directa- a los estudiantes.

6.4.- Los tramos de control.² Estos son de dos tipos formales, los cuales están definidos por los reglamentos internos y los reales que derivan de acuerdos políticos sobre la capacidad de injerencia de distintos mandos principalmente de primero y segundo nivel.

6.5.- La formalización. Del año 2001 a la fecha, en todos los planes elaborados la meta de actualizar los manuales de organización ha estado presente, y ello es así por las constantes reestructuraciones que se realizan. La formalización de los procesos es precaria.

6.6.- El nivel de centralización en la toma de decisiones está definida por la Ley Orgánica y el conjunto de reglamentos, ésta determina que el Director General tiene las facultades sustantivas en este proceso, la descentralización se da básicamente en aspectos administrativos y técnicos previa definición en la orientación de los mismos.

7.- Referencias bibliográficas.

1. MARCH James G. y OLSEN Johan P. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Sinaloa. México 1997. 330p.
2. NORTH Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de cultura económica. México 1993. 190 P.
3. ROBBINS Sthepen. Comportamiento Organizacional. Editorial Pearson. Prentice Hall. Décima Edición. México 2004.
4. ROMERO Jorge Javier. Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias sus cercanías. En El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. POWELL y DIMAGIO (compiladores). Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Universidad Autónoma del Estado de México. México. P 7-32.
5. VERGARA Rodolfo. Estudio introductorio en MARCH James G. y OLSEN Johan P. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Sinaloa. México 1997. P 1-37.
6. IPN. Ley Orgánica. Reglamento Interno. IPN. México. 2001. 184. P.
7. IPN. Materiales para la Reforma. (MR) No. 15. De la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento: Más que un glosario. México. 2004. 266p.

² .- Los tramos de control, determinan el número de niveles jerárquicos en una organización, el número de administradores, y el tamaño de las áreas o departamentos, a partir de las funciones que tiene asignadas. [Robbins. P. 430]

8. IPN. Materiales para la Reforma. (MR) No.1. Un nuevo modelo educativo para el IPN. México. 2004. 166 p.
9. IPN. Programa de Desarrollo Institucional 2001- 2006. (PDI). México. 2002.195 p.
10. IPN. Secretaría Técnica. Dirección de Evaluación. Seguimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Institucional 1995-2000 del IPN. (El avance de la reforma académica integral a 1998). México. 1999. 81p.
11. IPN. Secretaría Técnica. Programa Institucional de Mediano Plazo (PIMP) 2004-2006. El futuro: estrategias para una transformación. 2004. 164 P.

* Rocío Huerta Cuervo es Lic. En Economía, Maestra en Políticas Públicas y en Gestión y Dirección de Centros Educativos. Participa en este proyecto de estudio la alumna Yohali Pacheco.