

**LA DESCENTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL Y EL PROCESO DE TOMA DE
DECISIONES EN LAS ORGANIZACIONES COMPLEJAS,
EL CASO DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL (IPN)**

MARÍA TRINIDAD CERECEDO MERCADO

Objetivo general:

Formular un modelo estratégico que contenga reformas institucionales que le permitan al IPN enfrentar los retos de la educación superior en el siglo XXI a través del enfoque de la descentralización y el proceso de toma de decisiones.

Objetivos específicos:

- Determinar las características de las organizaciones complejas y su relación con el IPN.
- Analizar los elementos de la nueva estructura orgánico-funcional, que fundamenta el Manual de Organización General del IPN expedido en noviembre de 2006, y su relación con la descentralización y el proceso de toma de decisiones.
- Determinar los rasgos de la actual estructura orgánico-funcional y su contrastación con los elementos fundamentales de la descentralización institucional.
- Distinguir los criterios actuales que sigue el proceso de toma de decisiones en los siguientes aspectos: académico-pedagógico, político y económico-administrativo.
- Formular un modelo estratégico que proponga reformas institucionales que le permita al IPN enfrentar los retos de la educación superior en el siglo XXI.

Planteamiento del problema

El IPN es una organización compleja, la cual al introducir acciones de descentralización generaría una redistribución del poder que beneficiaría a ciertos grupos de poder y perjudicaría a otros.

Las propuesta de estructura orgánica funcional del Instituto puede obedecer más a los intentos de reducir los costos, incrementar la eficiencia administrativa del sistema en su conjunto, participar en procesos simbólicos, facilitar la puesta en marcha del nuevo modelo educativo que a la transferencia y devolución de poder a las instancias operativas y locales de control del Instituto. En todo caso sería pertinente cuestionar la capacidad de dichas instancias operativas y locales del Instituto para anticipar, dar y proyectar por sí solas respuestas satisfactorias a la demanda social y productiva del quehacer institucional. Lo anterior con frecuencia va a ocasionar polémicos intercambios de opiniones.

¿Cuál son las reformas institucionales más adecuadas para que el IPN pueda enfrentar con éxito los retos de la educación superior en el siglo XXI.

Marco contextual

A setenta años de su fundación el Instituto Politécnico Nacional se consolida en la enseñanza de calidad y compromiso con México.

De acuerdo con lo expresado por el Dr. Villa, Director General del Instituto, durante el ciclo 2006-2007 la institución atendió a un total de 137,800 estudiantes 50 mil correspondieron al nivel medio superior en las categorías de bachillerato tecnológico (terminal y bivalente), 82,800 al superior en la categoría de licenciatura y cinco mil al posgrado en las categorías de especialidad, maestría y doctorado. Si se toman en cuenta las lenguas extranjeras y la educación continua además de la educación formal en sus modalidades de escolarizada, a distancia, abierta, virtual o en línea y mixta, la atención

institucional superó las 287 mil personas distribuidas en 15 entidades y 22 localidades de la República Mexicana (IPN, 2007, pp. 2 y 3).

Las líneas estratégicas de acción que orientan el trabajo de la actual administración y que están plasmadas en el Programa Institucional de mediano Plazo 2004-2006 son: Atención a la demanda, Innovación y calidad en la formación, Responsabilidad y relación con el entorno, Conocimiento para el desarrollo del país, Atención a la comunidad y Una nueva gestión institucional. Siendo ésta última la línea en la que se enfoca este trabajo ya que se considera la que tiene amplia relación con la descentralización y toma de decisiones (IPN, 2004, p. 10).

Para su operación administrativa el IPN cuenta con unidades administrativas y se clasifican como de:

- a) Apoyo, a la que corresponde la Oficina del Abogado General, la Presidencia del Decanato y la Defensoría de los Derechos Politécnicos.
- b) Regulación y Evaluación entre las que se cuentan siete Secretarías (Secretaría General, Secretaría Académica, Secretaría de Investigación y Posgrado, Secretaría de Extensión e Integración Social, Secretaría de Servicios Educativos, Secretaría Técnica y Secretaría de Administración), y una Coordinación (Coordinación General de Servicios Informáticos).
- c) Integración, Seguimiento y Control las que a su vez se subdividen en 21 Direcciones (Dirección de Asuntos Jurídicos; • Dirección de Normatividad, Consulta y Dictaminación; Dirección de Educación Media Superior; Dirección de Educación Superior; Dirección de Nuevas Modalidades Educativas; Dirección de Formación en Lenguas Extranjeras; Dirección de Posgrado; Dirección de Investigación; Dirección de Egresados y Servicio Social; Dirección de

Publicaciones; Dirección de Bibliotecas; Dirección de Administración Escolar; Dirección de Servicios Estudiantiles; Dirección de Desarrollo y Fomento Deportivo; Dirección de Difusión y Fomento a la Cultura; Dirección de Planeación; Dirección de Programación y Presupuesto; Dirección de Evaluación; Dirección de Recursos Humanos; Dirección de Recursos Financieros, Materiales y Servicios, y Dirección de Cómputo y Comunicaciones.) y tres Coordinaciones (Coordinación de Comunicación Social; Coordinación de Vinculación, y Coordinación del Campus Virtual) (IPN, 2006, p. 4).

El IPN cuenta con 78 unidades académicas. A nivel medio superior corresponden 16, a superior existen 24, 15 Centros de Investigación Científica y Tecnológica, un Centro y una Unidad de Apoyo para el Fomento y Desarrollo Empresarial, cuatro Centros de Orientación Tecnológica, 12 Centros de Educación Continua y cinco Centros de Apoyo Educativo (IPN, 2006, p. 7).

Además de tres órganos de apoyo entre los que se encuentra el Canal Once del Distrito Federal, el Centro Nacional de Cálculo y el Órgano Interno de Control. Y tres organismos auxiliares como el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas y el Patronato de Obras e Instalaciones (IPN, 2006, p. 8).

Marco conceptual

El término de descentralización está vinculado con el concepto de “política pública”. Este último puede prestarse a una discusión tautológica por los términos que lo componen entre otras cosas por la imposibilidad de ser (ambos términos) mutuamente excluyentes. Sin embargo se han encontrado algunas definiciones como la de Dye (1995) “política pública es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer”.

Aguilar Villanueva (1994) menciona que más que una decisión particular acerca de una acción de gobierno específica, la política es un conjunto o secuencia de decisiones. Algunos creen que la política incluye los medios y los fines mientras que otros distinguen las relaciones relativas a los medios para alcanzar los fines. Dependiendo del contexto se da la existencia de decisiones de objetivos de largo plazo que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas.

Políticas es el “conjunto de lineamientos, orientaciones, principios, normas y especificaciones concretas que se establecen para guiar el funcionamiento institucional y para orientar las acciones que llevarán a la consecución de los objetivos contemplados en los planes” (IPN, 2004, p.186).

Según Bobbio, Matteucci, y Pasquino (2000), “tanto la centralización como la descentralización no son instituciones jurídicas unívocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo. Son por lo tanto, directivas de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos”. Además jamás se presentan de manera pura sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectas, como si se tratara de un espectro que esquematiza el grado de poder.

Algunos autores como Hanson (1997) y McGinn, (1992) que poseen investigaciones en el tema distinguen tres formas diferentes de descentralización que son: la *desconcentración*, la *delegación* y el *traspaso*.

La desconcentración transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades en el interior de una organización.

La *delegación* transfiere la autoridad por la toma de las decisiones desde las unidades jerárquicas superiores hasta las inferiores. Sin embargo, esta autoridad puede ser retirada a discreción de la unidad que delega.

El *traspaso* transfiere la autoridad a una unidad que puede actuar en forma independiente o a una que puede hacerlo sin pedir permiso previo.

Las tres formas que distinguen estos autores tienen un elemento en común que es relativo a la transferencia de las tareas y el trabajo.

La centralización está relacionada con la distribución del poder dentro de las organizaciones (Hall, 1996, p.81).

También se define como “el lugar de la autoridad para la toma de decisiones dentro de una organización. Cuando la mayoría de las decisiones se toma de manera jerárquica, se considera que una unidad organizacional está centralizada; una unidad descentralizada por lo general implica que la mayor fuente de la toma de decisiones ha sido delegada por los administradores de línea al personal subordinado. ... La centralización es la sistemática y consistente concentración o reservación de autoridad en un nivel jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción” (Van de Ven y Ferry, 1985, p. 399).

Metodología:

Se trata de una investigación descriptiva de corte cualitativo que tiene tres fases:

La primera una investigación bibliográfica de las características de las organizaciones complejas y de las reformas universitarias relacionadas con el proceso de toma de decisiones.

Segunda fase, un análisis de la investigación documental tomando como base el Programa Institucional de Mediano Plazo 2004-2006, el Reglamento Orgánico y el Manual de Organización General del Instituto Politécnico Nacional.

Se eligieron estos documentos, primero porque dan cuenta de la complejidad de la organización a la cual se enfoca este trabajo y segundo porque los tres dejan clara la idea de agilizar, flexibilizar y facilitar la toma de decisiones que favorezca las actividades sustantivas de la institución y tercero porque los tres son documentos actualizados que toman en consideración el contexto competitivo, de innovación y globalizado en el que se desarrollan los complejos procesos de tipo académico-pedagógico, político y económico-administrativo cuyas decisiones no siempre resultan de la autoridad formal, sino más bien del diálogo, el debate y de la interacción social cotidiana.

La tercera etapa se llevó a cabo al analizar las entrevistas de diez expertos, directivos y exdirectivos en relación con la descentralización.

Análisis y sistematización de los resultados parciales

Al inicio de la actual administración fue formulado el Programa Institucional de Mediano Plazo 2004-2006 (PIMP 2004-2006), cuyo propósito fue el de asegurar más allá de las áreas y funciones el cumplimiento de los compromisos contraídos para el periodo especificado con base en el POA, lo que aseguró dar seguimiento a su ejercicio en diferentes cortes de tiempo y niveles de agregación.

El PIMP 2004-2006 cuenta con seis líneas estratégicas que son: Atención a la Demanda, Innovación y calidad en la formación, Responsabilidad y relación con el entorno, Conocimiento para el desarrollo del país, Atención a la comunidad y Una nueva gestión institucional. Cada línea estratégica distribuye sus compromisos en las siguientes

funciones: docencia, investigación científica y tecnológica, extensión y difusión y apoyo académico, las cuales también se clasifican en ejes.

Este estudio se enfocará con mayor precisión en la línea estratégica seis debido a que es la que mayor relación establece con el tema de descentralización institucional y toma de decisiones.

Con base en el PIMP 2004-2006, se esperaba poner en marcha acciones decididas que incrementaran la calidad del quehacer institucional para lo cual se definieron cuatro directrices, en la segunda de ellas se mencionaba entre otras la necesidad en cuanto “a la revisión y actualización de su organización” así como “la implantación de nuevas estructuras de formación”. Ambas vinculadas con la estructura orgánico-funcional.

En el PIMP 2004-2006 se consideró importante la racionalización y optimización de los recursos a través de la jerarquización de criterios y prioridades y el fortalecimiento en la utilización de la planeación estratégica como herramienta.

Además de que se reconoció que las Unidades Académicas tenían una injerencia marginal en los procesos de gestión institucional, por lo que se consideró necesario ampliar su participación en la planeación, evaluación y seguimiento como elementos sustantivos de una administración corresponsable y eficaz .

Conclusiones (parciales)

El cambio estructural realizado en el Instituto Politécnico Nacional por la actual organización tuvo como finalidad dotar a éste de un marco jurídico moderno, flexible y ágil que fortalezca la dirección, operación y gestión con el propósito de cubrir la necesidad de orientar el cambio hacia un nuevo modelo educativo y académico en el Instituto.

Las propuesta de estructura orgánica funcional del Instituto puede obedecer más a los intentos de reducir los costos, incrementar la eficiencia administrativa del sistema en su

conjunto, participar en procesos simbólicos, facilitar la puesta en marcha del nuevo modelo educativo que a la transferencia y devolución de poder a las instancias operativas y locales de control del Instituto. En todo caso sería pertinente cuestionar la capacidad de dichas instancias operativas y locales del Instituto para anticipar, dar y proyectar por sí solas respuestas satisfactorias a la demanda social y productiva del quehacer institucional. Lo anterior con frecuencia va a ocasionar polémicos intercambios de opiniones.

El reglamento orgánico del Instituto Politécnico Nacional ha iniciado un proceso de participación de los actores sociales y del establecimiento de una nueva cultura organizacional con el fin de incrementar los procesos de generación y difusión del conocimiento científico y tecnológico. Sin embargo se debe advertir que tanto en el Instituto como en otras organizaciones los cambios en las culturas organizacionales son paulatinos y lentos y que en algunas ocasiones sobre todo cuando se trata de instituciones con amplios márgenes de complejidad dichos cambios llegan a ser imperceptibles por lo tanto las acciones que se realicen deberán de ser a largo plazo. Por lo que habrá que reconocer que la actual administración ha dado el primer paso iniciando de manera organizada y sistemática las innovaciones estructurales necesarias por el momento para mejorar, agilizar y flexibilizar el proceso de toma de decisiones.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, México, 1994, Porrúa.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política*, España, 2000, Siglo XXI.
- Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, New Jersey, 1995, Prentice Hall.
- Hanson, M., “*Educational decentralization: Issues and challenges*”, Documento PREAL, núm., 9, Washington, 1997, Inter-American Dialogue

- Hall, Richard H., *Organizaciones Estructuras, procesos y resultados*, México, 1996, Prentice Hall.
- Instituto Politécnico Nacional (IPN), Programa Institucional de Mediano Plazo 2004-2006, 2004, IPN. Disponible en <http://www.sectecnica.ipn.mx:90/Documentos/6/pimp.pdf>, extraído de la www el día 15 de abril de 2007.
- Instituto Politécnico Nacional (IPN), “Acuerdo por el que se expide el Reglamento Orgánico del Instituto Politécnico Nacional”, *Gaceta Politécnica*, núm. Extraordinario 620 bis, 2006, IPN, pp. 1-71. Disponible en <http://www.ipn.mx/documentos/publicaciones/gaceta/Gaceta%20620%20Extrabisweb.pdf>, extraído de la www el día 15 de abril de 2007.
- Instituto Politécnico Nacional (IPN), *Manual de Organización General de la COFAA*, México, 2006b, IPN. Disponible en <http://www.cofaa.ipn.mx/html/Normateca/docs/ManualDeOrganizacion.pdf>, extraído de la www el día 4 de mayo de 2007.
- Instituto Politécnico Nacional (IPN), “Informe anual de actividades 2006, resumen ejecutivo”, *Gaceta Politécnica*, núm. 652, 2007, IPN, pp. 2-11. Disponible en <http://www.ipn.mx/contenido/comunicacionsocial/publicaciones.cfm?ps=003> extraído de la www el día 4 de mayo 2007.
- McGinn, N., “Reforming Educational Governance: Centralization/ Decentralization”, en Arnove, R. *et al.* (eds.) *Emergent Issues in Education: Comparative Perspective*, Albany, 1992, State University of New York Press.
- Naranjo, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, México, 1991, Temis.
- Van de Ven Andrew H., y Ferry Diane L., *Measuring and Assesing Organizations*. New York, 1980, John Wiley and Sons.