

## El cambio Institucional y la Gestión Académica. El caso de las tutorías en un Programa Educativo de Licenciatura

*The Institutional Change and Academic Management. For tutorials on Undergraduate Education Program*

**Benito León Corona**

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

[belecor@msn.com](mailto:belecor@msn.com)

**Georgina Lorena Fernández Fernández**

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

[georgina90@live.com](mailto:georgina90@live.com)

### Resumen

La introducción de políticas públicas como recurso de racionalización de la administración pública, ha implicado un gran esfuerzo para avanzar en las transformaciones requeridas para poner al día las instituciones y que éstas sean capaces de responder adecuadamente a entornos sociales de gran dinamismo. En este sentido, el propósito de este trabajo consiste en hacer énfasis en los cambios institucionales y de gestión que han permitido atacar algunos de los problemas más recurrentes dentro de las instituciones educativas de nivel superior: la deserción, la reprobación, la baja eficiencia terminar y la escasa titulación. En especial nos centraremos en los programas de tutorías, políticas públicas que de manera sistemática se han impulsado en las instituciones educativas de nivel superior con el objetivo de disminuir las problemáticas antes mencionadas; sin embargo, cabe mencionar que la creación de programas tutoriales no siempre responden a las necesidades de cada institución por lo que es importante conocer sus características, los actores que participan en ella, así como el contexto en el que se desenvuelve y al que debe responder.

**Palabras clave:** Política pública, instituciones, cambio y gestión.

## Abstract

The introduction of public policies and resource rationalization of public administration, has involved a major effort to advance the required transformations to update the institutions and that they are able to adequately respond to highly dynamic social environments. In this sense, the purpose of this paper is to emphasize the institutional and management changes that have allowed it to attack some of the most common problems within higher educational institutions: desertion, failure, finish and low efficiency the limited degree. In particular we will focus on tutoring programs, public policies that systematically has been promoted in the higher educational institutions in order to diminish the problems mentioned above, however, note that the creation of mentoring programs do not always respond to the needs of each institution so it is important to know their characteristics, the actors involved in it, as well as the context in which it operates and to which it must respond. feedback alternative curriculum, improving teaching and fulfillment of institutional quality indicators.

**Key words:** Public policy, institutions, and management change.

**Fecha recepción:** Julio 2013

**Fecha aceptación:** Octubre 2013

## Introducción

En la complejidad e interdependencia que caracterizan nuestra sociedad, el diseño y la evaluación de proyectos resulta una herramienta de planificación esencial para el buen funcionamiento de toda organización. En el momento actual esto es patente en la diversidad de programas educativos impulsados por el espíritu de la reforma en marcha que tiene como uno de sus fines fundamentales elevar la calidad de los procesos

educativos. En otros términos se trata de impulsar procesos permanentes de mejora en la educación para responder a los cambios que cotidianamente se producen en todas las esferas de la vida social. Para ello se han establecido los pilares básicos en los que debe descansar todo proceso educativo. La UNESCO ha desarrollado este planteamiento y México, como país miembro del organismo, ha suscrito el compromiso de transformación institucional requerido para construir los pilares que la educación requiere.

Lo anterior se refleja en el programa sectorial de educación que se impulsa desde el sexenio anterior y que hasta hoy mantiene vigencia, que en diferentes momentos y niveles plantea como uno de sus ejes de acción el desarrollo de los procesos de cambio institucional y, por consiguiente, en las modalidades de gestión. Para consolidar los diferentes Subsistemas educativos y, a la vez, combatir algunas de las principales lacras que aquejan a la educación. Específicamente en Educación Superior la deserción, la reprobación, la baja eficiencia terminal y la escasa titulación. En este sentido el propósito del presente es proponer que la forma de procesar y dar respuesta institucional a las lacras señaladas, específicamente a través de los llamados Programas de tutorías académicas que aparecen como mecanismo sistémico de gran relevancia, ocurre sin una revisión adecuada de los factores que las generan, revisión necesaria para actuar con mayor precisión sobre los mismos y atemperarlos disminuyendo su incidencia, tal como pretenden dichos programas diseñados por las Instituciones de Educación Superior (IES).

El Nuevo Institucionalismo y el análisis de la educación.

Hablar de Instituciones y cambio institucional es entrar a un terreno pantanoso, como suele ocurrir en Ciencias Sociales, en el que no es posible tocar fondo, dada la multiplicidad de significados de los conceptos. En este caso no es distinto, hablar de cambio implica nominar algo que lo mismo sirve para hacer referencia a acciones particulares que a procesos generales; tales conceptos involucran igual una adaptación técnica que ajustes a procesos y comportamientos y a reglas y estructuras. Pero lo importante es distinguir un proceso de cambio de un movimiento rutinario de ajuste institucional.

Han sido diversas las posiciones que se expresan al respecto, desde las ciencias sociales (Sociología, Ciencia Política, Economía, etc.) a través de investigadores reconocidos en el campo, como Powel y Dimaggio, March y Olsen y D. North. Visto desde las Políticas Públicas, el cambio Institucional se puede estudiar observando las relaciones entre política pública e Instituciones o grupos que constituyen el objeto de las mismas.

Entonces, las políticas son parte del entorno Institucional y representan un conjunto más o menos estable de exigencias políticas y reglas de negociación sobre las que se diseñan estrategias de interacción. Para los gobiernos, por otro lado, las políticas constituyen la posibilidad de inducir comportamientos institucionales favorables a la búsqueda de ciertas metas y compromisos en áreas específicas tal como sucede en las tutorías.

Debemos considerar que estas interacciones no son lineales: las autoridades gubernamentales disponen y las instituciones acatan; más bien, y aquí es notable el campo de las IES, existen con mucha frecuencia relaciones de conflicto- negociación, donde interactúan diversos actores y entran en juego ciertos valores.

Para analizar tal relación Giandomenico Majone propone un conjunto de variables fundamentales:

- 1 El grupo de actores de políticas efectivos y potenciales
- 2 Los recursos puestos a su disposición por los arreglos institucionales existentes
- 3 La cantidad y calidad de la información disponible, así como las habilidades y conocimientos técnicos de los actores
- 4 Factores y restricciones ambientales como las políticas existentes, los valores sociales, las ideologías la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos.

Todo lo anterior muestra que el ámbito de las políticas es un espacio dinámico de negociación y confrontación, donde la maquinaria gubernamental (leyes, reglamentos, disposiciones normativas, presupuesto, etc.) no es externa a las instituciones (de hecho es la institucionalidad misma), ya que la dinámica entre los actores va modelando y reconfigurando las políticas y a ellos mismos.

Dejemos hasta este punto lo relativo al cambio institucional, como acercamiento inicial, y pasemos a la nueva gestión pública.

#### La Nueva Gestión Pública y la educación superior

Hablar de gestión pública es referirse, de forma novedosa, al papel que juegan las instituciones y los organismos de gobierno en la vida social de un país y, en particular, de quienes se encuentran al frente de las mismas. La novedad radica en la aparición de la Gestión Pública (GP) como relevo generacional de la administración pública. El relevo, se argumenta y encuentra su origen en la necesidad de contar con instrumentos adecuados para el análisis de la realidad en constante movimiento, resultado de la gran cantidad de transformaciones que han caracterizado las últimas décadas. Lo que se manifiesta no sólo en “las actividades humanas”, -materiales e inmateriales-, sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente, pues era totalmente nueva y diferente (Crozier, 1997).

La Nueva Gestión Pública es la respuesta para adecuar el aparato gubernamental a las exigencias que el “mundo desbocado” impone, sin la cual la gobernación de las sociedades sería imposible.

Los orígenes: dos visiones sobre la gestión pública.

De acuerdo con Barry Bozeman, la forma en que se construye el campo disciplinar de la gestión pública se encuentra asociado con la perspectiva que se emplea para ello. En este campo convergen dos tradiciones: la que proviene de las escuelas de negocios y la que se

genera en las escuelas de políticas públicas. El aporte de cada una de estas es diferencial; la primera, al alentar la transformación inicial y la segunda al impulsar su desarrollo. Como consecuencia de lo anterior la forma en que se construyen las definiciones de la gestión pública se generan en las posiciones que guardan una y otra, como veremos.

Bozeman propone que los enfoques pueden denominarse en relación a su origen, por ello denomina al que proviene de las escuelas de política pública como el enfoque P; mientras que al marcado por las concepciones de las escuelas de negocios como el enfoque B.

El enfoque P se origina en las propuestas generadas en las escuelas de negocios; desde este enfoque se aduce la necesidad de transformarse para responder a los movimientos en el entorno sumamente dinámico, lo que implicó una modificación en la orientación de los procesos de carácter endógeno que requerían ser dirigidos hacia el exterior, es decir, se propone ajustar la actuación hacia fuera.

Las escuelas de políticas siguieron esta tónica, pero con un énfasis distinto, ubicado en los aspectos cuantitativos formales y omni comprensivos, característico de los enfoques racionalistas, utilizados principalmente en la economía. Esta perspectiva holística viró, posteriormente, hacia problemas específicos de actuación (propio del Enfoque Incremental). De esta forma la gestión pública se ubica en las actividades de alto nivel (altos funcionarios del ejecutivo o ejecutivos políticos). La consecuencia de esto es que de origen adolece de una definición precisa, en todo caso la gestión tiene como premisa generar recomendaciones para la acción basadas en la experiencia, a través de estudios de caso y con una orientación hacia el exterior. Hay, en suma, una mayor orientación a la política vía las políticas.

Por su parte el enfoque B, encuentra su sustento en lo que Bozeman llama las disciplinas comerciales y se distingue de la anterior en el poco o nulo énfasis que hace para diferenciar a las organizaciones públicas de las privadas, por tanto, la orientación del enfoque es hacia los procesos internos (diseño organizacional, manejo de personal,

presupuesto, etc.) La base analítica se encuentra en el estudio de datos agregados para la toma de decisiones y en la investigación experimental.

Bozeman propone que los enfoques cuentan con elementos comunes que sintetiza de la siguiente forma:

Elementos comunes de los enfoques P y B de gestión pública.

- . Atención en los procesos Interorganizacionales, a través de la gestión interna.
- . Integración de la función política a la administración.
- . Orientación prescriptiva e interés por la mejora de la eficiencia administrativa.
- . Empirismo como método de aprendizaje

Las diferencias son mayores que los rasgos comunes, lo que nos muestra la distancia que se origina en las tradiciones intelectuales de uno y otro enfoque, pero no nos detendremos en ello.

Estos son los rasgos de identidad de la gestión pública cuya característica más notable es la hibridación, es decir, la combinación de elementos de diverso origen, a partir de los cuales se forma esta nueva modalidad de elementos constitutivos de la acción de gobierno.

En concreto el sentido del concepto se dirige hoy a marcar la Gestión, como una actividad multidisciplinaria dirigida a la acción, es decir, se trata de fortalecer el saber-hacer de los responsables de las instituciones y organismos de gobierno, específicamente deben ser capaces de reexaminar “las tareas y responsabilidades de las organizaciones y los

individuos; la racionalidad del trabajo administrativo para eliminar las estructuras redundantes y los puestos inútiles y la superación de los cargos operativos para elevarse hasta los cargos superiores” (Guerrero, 2001: 4). Finalmente, una buena forma de definir el trabajo de gestión pública lo establece Chester I. Barnard, en un viejo texto de 1938, *The functions of the Executive*, donde plantea que las funciones de la gestión pública, suponen ser hábil para generar cooperación que garantice la existencia de la Organización a través de la aceptación de sus propósitos. Además un gestor debe ser un líder, es decir, debe tener capacidad para tomar decisiones sobre la base de la calidad de la información de que disponga y la moralidad que permitan la coordinación de las entidades organizacionales y la formulación de propósitos (Barnard, 1938).

Este es el panorama disciplinar en el que se ubica el origen y desarrollo de gestión pública como disciplina, que, consideramos, no puede reducirse a un enfoque tal como señala Bozeman, pues como veremos en seguida, éste depende de condiciones ambientales específicas, al igual que de personalidad del responsable de la gestión.

Las tutorías académicas como ejemplo. Para ejemplificar lo anterior nos referimos a un ámbito específico de gestión, en breve y sin tomar en cuenta toda su complejidad y heterogeneidad, la educación superior.

En los últimos veinte años se ha experimentado importantes transformaciones en los modos de gobierno, a través de la gestión, de las IES en México. A partir de las transformaciones que ocurren en todo el planeta como resultado de los procesos de globalización y los programas internos de modernización en los distintos terrenos sociales, políticos y económicos, las IES también viven y padecen cambios importantes. Dentro de



los que podemos contar el relativo a la gestión institucional. A través de la gestión se atienden aspectos relativos y específicos a las características y al tipo de institución que se trate, pero a todas las instituciones se les demanda superar la visión endógena que les caracterizó por mucho tiempo, en la actualidad se les solicita atender el entorno, es decir, las instituciones deben tener una visión exógena (movilidad, flexibilidad), conducirse de forma racional en condiciones de restricción presupuestaria permanente; además la planeación y la evaluación institucional aparecen como instrumentos básicos para la gestión. Debemos hacer notar que cada uno de estos factores se aclimata y responde a las peculiaridades institucionales y organizacionales, además de la visión del responsable de la gestión. En suma, podemos decir que existen factores medioambientales que condicionan la gestión, pero ésta es definida desde el propio espacio de actuación, por la propia visión que se tiene sobre la institución a la que se agregan las propias características institucionales.

Esto se evidencia a través de los programas institucionales de tutorías académicas, que se vienen diseñando e implementando en las IES. Este dispositivo se ha definido desde instituciones como la ANUIES<sup>1</sup> y retomado en el programa sectorial propuesto por la Secretaría de Educación Pública, como un instrumento para atacar las lacras que más afectan a las instituciones, es decir, deserción, reprobación, baja eficiencia Terminal y escasa titulación.

1 Por lo menos desde 1989 la ANUIES propone las tutorías académicas como instrumento para mejorar el desempeño estudiantil de los alumnos y disminuir la deserción, además esto se dirige a “Fomentar (en los alumnos) actitudes autogestivas respecto a su aprendizaje que fortalezcan los vínculos pedagógicos fuera del aula y que generen un trabajo participativo y una mayor sentido de pertenencia hacia la Institución”, (ANUIES, 1988, 44; citado por Dúran y Díaz).

Si bien la definición de estos problemas se puede ubicar desde hace veinte años, es en el inicio del presente siglo que se propone diseñar programas para atacarlos, tal como lo

recomienda ANUIES y se recoge en el programa sectorial de educación, donde se desarrolla como el Programa Nacional de Becas impulsado por la SEP y todas las IES, se ponen manos a la obra para elaborar sus propios programas de tutorías, suponemos que casi de forma mecánica sin reconocer las peculiaridades que les son propias para contar con recursos y poder dar respuesta a sus peculiaridades.

## Conclusiones

Finalmente, respecto a nosotros mismos en este momento la tarea en la que nos encontramos en la en la Secretaria Académica de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-I, es en ubicar la incidencia del problema de deserción, en al menos dos generaciones, tal como mostramos en los cuadros anexos, para implementar un Programa de Tutorías y tener un conocimiento más amplio sobre la condición de nuestros alumnos (como estudiantes y como miembros de la sociedad provenientes de contextos específicos), y responder a las variables fundamentales que propone Majone y reconfigurar y/o modelar el imperativo sistémico de los programas tutoriales a nuestras propias necesidades.

## Bibliografía

- ANUIES (1989). Declaración y aportación de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior. México: ANUIES.
- Aguilar, Villanueva, Luis (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barnard I. Chester (1968, 1938) The functions of the Executive, Harvard University Press, Cambridge.

Bozeman, Barry (2000). Introducción: dos conceptos de gestión pública. México: FCE.

Cabrero, Mendoza, Enrique (2000) "Estudio introductorio". México: FCE.

Crozier, Michel (1997). "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 7.

Durán E. Jorge & Díaz G. (1990), "Análisis de la deserción estudiantil en la Universidad Autónoma Metropolitana", *Rev. De Educación Superior*, 74.

Guerrero, Omar (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública", *Revista Digital Universitaria*, 2 (3).

Lynn, Lawrence, Jr. (2000). "La teoría de la gestión pública". México: FCE.

Meyer, Lorenzo (1995). Liberalismo autoritario, México: Océano.

Rubio, Oca Julio (Coord.) (2006). La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance. México: FCE.