

EL PAPEL DE LA PLANEACIÓN EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA

**Víctor Mario Estrada Ospina
Leonardo Solarte Pazos**

EL CASO DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE

El ordenamiento institucional del país se fue construyendo sobre la base de la centenaria Constitución Política de 1886, la cual puede catalogarse como una constitución centralista, autoritaria y confesional. La centralización política y la descentralización administrativa se constituyó en la «fórmula sobre la que se orientó la reconstrucción unitaria de la nación, negando de tajo la autonomía política y económica de las regiones. No es pues extraño que Colombia aunque cuenta con una nueva Constitución Política a partir de 1991, el Estado y las instituciones que realmente funcionan en la práctica siguen teniendo un carácter centralista y autoritario. En este contexto podría ubicarse la educación superior estatal como realidad institucional. A pesar de haberse derogado la Ley 80 de 1980, que entre otras cosas, centralizó el poder político en el Consejo Superior y en el Rector de las Universidades públicas, las instituciones universitarias continuaron caracterizándose por la existencia de un modelo de organización académico-administrativo centralizado, que va en contravía de la misma constitución política de 1991, la cual consagró por primera vez en la historia del país, la llamada autonomía universitaria, por la cual luchó de manera decidida el movimiento estudiantil de 1970.

El caso de la Universidad del Valle es bien aleccionador, al respecto, promulgada la ley 30 de 1992, conocida como la ley fundamental de la educación superior en Colombia, el Consejo Superior mediante el acuerdo 001 de Enero de 1994 expidió el Estatuto General manteniendo no sólo la composición de este organismo, sino también el poder de decisión política en esta corporación, el cual es ajeno al trabajo académico y a la vida universitaria; estableció además una estructura orgánica centralizada y autoritaria, y una organización central de su gobierno en el Consejo Superior y en el Consejo Académico (Ver capítulos III, IV y V) con una descentralización operativa de los llamados organismos académicos descentralizados y sus direcciones (Facultades, Escuelas, Departamentos, etc.).

Veamos un ejemplo: Capítulo III de la estructura orgánica, Artículo 12 para la gestión de los procesos académico - administrativos, la institución tendrá dos niveles a saber:

- *El centralizado*: cuyas competencias son en esencia de orientación general de formalización de políticas, de dirección de controles y de ejecución de procesos.
- *El descentralizado*: cuyas competencias son de manera principal, la ejecución de actividades de naturaleza académica y los correspondientes procesos administrativos de apoyo.

Un lector desprevenido podrá constatar que el modelo académico-administrativo existente en la Universidad, es centralizado políticamente con descentralización administrativa. ¿De qué sirve la descentralización administrativa, sin descentralización política y financiera? ¿De qué sirve la descentralización administrativa sin desconcentración de poder? La participación así entendida se vuelve una quimera, por supuesto, negatoria de la democracia participante de los actores involucrados en el trabajo académico, razón de ser de la vida universitaria.

Siguiendo a Max Weber, podríamos afirmar que toda organización debe contar con una burocracia, pero ésta ha de ser racional y eficiente. Sin embargo, el modelo burocrático que se ha establecido en la Universidad del Valle ha puesto lo académico al servicio de lo administrativo; es complejo, separa la racionalidad técnica de la racionalidad política; sin planificación, evaluación y monitoreo, sin políticas ni estrategias de desarrollo académico; desarticulado con las necesidades y desarrollos de la región y el país.

La vida universitaria, la vida académica y el conjunto de recursos y relaciones que garantizan el ejercicio autónomo, pleno de condiciones de excelencia, de la capacidad creativa, productiva del colectivo profesoral, sólo es imaginable en cuanto los procesos administrativos constituyan recursos logísticos al servicio de los procesos académicos.

Cualquier otra versión al interior de la Universidad que intente (hegemonizar) similitudes con los procesos de producción privada de bienes y servicios, con sus ejecutivos y gerentes que rinden culto a los paradigmas administrativos convencionales de moda, constituye una deformación aberrante de la vida universitaria, una negación de las jerarquías propias del conocimiento, del ejercicio natural del saber académico y una forma de violencia restrictiva frente al sano y normal desvolvemento de la vida académica¹.

Detengámonos ahora, en tratar de analizar Qué ha pasado con la planeación y la gestión universitaria en la Universidad del Valle, las experiencias de planeación y de formulaciones de planes de desarrollo en la Universidad tiene una larga tradición que data

1. Valdemuten Otto. *La crisis del Modelo Autocrático Gerencial en Univalle*, mimeografiado Nov.4 de 1998.

casi desde su misma fundación. Sin embargo, hay que precisar que hasta 1954 la adopción de políticas y la formalización de objetivos estuvo centralizada en la rectoría.

A partir de la década de los sesentas la preocupación fundamental giró sobre el desarrollo físico, en función de los desarrollos académicos logrados. Este proceso culminó con la integración de todas las unidades académicas y administrativas en la sede de San Fernando y con la creación de la Oficina de Planeación Universitaria resolución No. 6 del 14 de Septiembre de 1966, la cual fue encargada de la realización de los estudios necesarios para que la institución contar con una base sólida en el desempeño de sus funciones.

La primera realización de la Oficina de Planeación fue la elaboración de un plan decenal de desarrollo institucional con participación activa de las directivas universitarias, denominado *Informe General - Estudio Preliminar*. Se hacía énfasis en desarrollos de tipo académico, organizativo y de proyección sobre la región. El modelo académico se interesó por determinar las principales áreas de conocimiento y niveles de formación de educación superior y estableció las pautas para la regionalización de la universidad. El llamado plan decenal sirvió de fundamento a la formalización del plan de Desarrollo Físico-Ciudad Universitaria entre 1965 y 1967, y como segunda fase se formuló el plan quinquenal de desarrollo 1969-1974, el cual consistió en formular avances académicos como complemento a las realizaciones del plan de desarrollo físico².

Posteriormente, por la resolución No. 479 de 1979, el Consejo Directivo establece y organiza el Consejo Universitario de Planeación. Al analizar el espíritu de dicha resolución, se puede advertir como propósito, el tratar de establecer la organización de un sistema de planeación Institucional y formular el plan de desarrollo. Se asumía que la planificación debía llevarse a cabo de una manera centralizada, con rigor normativo, ello es comprensible, pues ésta era la tendencia dominante en la década de los 70. Pero la concepción clásica de la planificación centralizada hizo crisis en el mundo, paralelamente con los grandes cambios económicos y políticos. La Universidad no fue ajena a este contexto, motivo por el cual el Consejo Superior de la época desmontó esta concepción reestructurando la Oficina de planeación y Desarrollo mediante la resolución No. 079 de 1989.

Mediante esta propuesta se elimina el Consejo Universitario de Planeación Centralizado, introduciendo el criterio de áreas estratégicas de planificación. Desafortunadamente, esta propuesta que fue aprobada nunca pudo institucionalizarse, ni traducirse en una estructura orgánica operativa, que le diera una orientación renovadora a dicho proceso. Por lo tanto, resulta paradójico que mientras la Universidad del Valle cuenta con el Plan de Desarrollo

2. Bases para la Elaboración del Plan de desarrollo 1986-2000, Universidad del valle, Cali.

1986-2000 en la práctica se carece de un sistema de planificación, seguimiento y evaluación, constituyéndose este problema en el obstáculo fundamental para su aplicación.

La Oficina de Planeación y Desarrollo entra en un período de crisis prolongada cumpliendo tareas menores sin ninguna importancia para el desarrollo estratégico y académico de la Universidad. El plan 1986-2000 incorporó los elementos de todos los esfuerzos de planeación realizados por la institución a lo largo sus primeros 40 años de existencia. En el terreno de la información se apoyó en el diagnóstico de actividades de la universidad y de caracterización regional, en los sistemas de planeación e información institucional, la cual era fundamentalmente de carácter cuantitativo, es decir de tipo estadístico. Sin embargo, el plan insiste en un aspecto fundamental: Para mejorar la formalización de políticas se requiere de un proceso de evaluación riguroso, que ofrezca información más confiable relacionada con aspectos cuantitativos y cualitativos de la institución. Los modelos de planeación y evaluación requiere de un sistema de información permanente que los alimente a los diferentes niveles. Por ello, la universidad estructuró un sistema de información cuya base es precisamente la estructura organizativa por programas³.

Han pasado varios años desde que se formuló el Plan de Desarrollo y la información que se sigue produciendo es insuficiente y de baja calidad, lo cual necesariamente incide en el análisis y diseño de políticas, así como en la toma de decisiones políticas. Por tal razón, se hace necesario establecer un Sistema de información Distribuido «SIDI». Construir un SIDI tiene las siguientes ventajas:

- Evita duplicación de las bases de datos.
- Permite información global de la Universidad.
- Baja costos al evitar la dualidad de operaciones.
- Permite hacer programas pilotos para las diferentes dependencias de la Universidad.
- Evita compras innecesarias de equipos y software.
- Permite desarrollar sistemas abiertos, escalables y universales.

NUEVOS ELEMENTOS PARA CONCEBIR LA PLANIFICACIÓN

Es un hecho que la CONCEPCIÓN clásica de PLANIFICACIÓN centralizada ha hecho crisis en el mundo de hoy. Las grandes oficinas de PLANIFICACIÓN estratégica centralizada realizada por profesionales altamente calificados, los voluminosos planes de desarrollo, deben dar paso, a un estilo de planificación descentralizado y participativo, que promueva ante todo el compromiso de las partes, abandonando el rigor normativo

3. *Ibid*, Pagina 11-28.

para permitir procesos flexibles, interactivos que no estén marcados por momentos rígidos en el tiempo.

Con el avance de la concepción de la sociedad como sistema autorregulado, el ámbito de la planificación ha cambiado y se ha reducido drásticamente.

La esperanza de la planificación perfecta que diseña el futuro ha cedido terreno hacia la aceptación de la incertidumbre como un elemento importante en el desarrollo de las organizaciones. Desde esta perspectiva, la planificación más que diseñar en detalle cada paso de la organización cumple ahora un rol de orientación, la estrategia más que un camino rígido es vista como un patrón de comportamiento. La planificación corporativa es concebida como el producto del proceso de interacción entre los distintos componentes de la organización.

Las necesidades cambiantes del mundo, la velocidad de los acontecimientos y la dificultad en prever cada vez más los sucesos y los escenarios del futuro, requisito indispensable para poder hacer planificación estratégica ha potenciado el uso de la prospectiva como mecanismo importante de la previsión que permite identificar los escenarios del futuro no solamente desde las organizaciones sino a partir de la sociedad y el país. La prospectiva se constituye Así en una herramienta valiosa de largo plazo para la planificación.

La Universidad como empresa social de conocimiento, del pensamiento y la cultura no puede renunciar a influir en el desarrollo de la región y del país, en este sentido posee singularidades que influyen en el diseño de sus políticas y procesos, los cuales exigen promover una «cultura» universitaria alrededor de la planificación, el monitoreo y la evaluación de sus intervenciones. Es decir, promover un tipo de Gestión universitaria que busque reducir las brechas entre la «racionalidad técnica» y la «racionalidad política».

Es evidente que en la configuración de la Universidad y sus cambios se pueden adoptar diversas y hasta contrapuestas racionalidades. La puramente intelectual, con la empresarial. La estética, con la pragmática. La docente con la inventiva. Todas ellas y sus inevitables contradicciones conducen sin embargo, a un fin: La autoreproducción de la institución en la trama social⁴. La Universidad es una organización compleja, en este sentido, una institución pública tiene una forma de gestión más compleja. Nadie representa la ortodoxia ni es depositario de la tradición académica.

No hay un grupo que tipifique la institución sino muchos y probablemente de intereses contradictorios.

4. «Lalas Stepke Fernando. Administración Universitaria: Un ejercicio en Armonización de racionalidades. Academia, Revista Académica de Estudios de Administración, No.20, Santiago de Chile 1997.

Su control es impersonal, la improvisación es vista como audacia innovadora porque rompe la regla de lo habitual. Al mismo tiempo los gestores deben mantenerse dentro de un limitado ámbito de influencia, pues no acrecientan su prestigio o su poder ampliándolo. El consenso más que el ejercicio de la autoridad es la base de la administración, se acentúa al momento de tomar decisiones, la conflictualidad es inherente al choque o conflicto entre racionalidades, pues si bien en ocasiones dominará un interés netamente académico, en otras puede primar uno económico o político.

Con respecto al tamaño de la organización, el problema es buscar formas de conciliar los intereses centrífugos de unidades cada vez más autónomas con la necesidad de una coherencia institucional que aproveche, precisamente, las ventajas del tamaño⁵. La alternativa posible sería construir un modelo de organización académico-administrativo descentralizado y desconcentrado que se fundamente en la participación activa directa de todos los actores que intervienen en la vida académica universitaria.

EL SISTEMA UNIVERSITARIO DE PLANIFICACIÓN-MONITOREO Y EVALUACIÓN (SPM)

La relación entre planificación y evaluación

La planificación y la evaluación son dos componentes fundamentales en las teorías administrativas y de gestión de las organizaciones. Los modelos tradicionales consideran la gestión como un proceso donde secuencialmente se planifica, se ejecuta lo planificado y se evalúa lo que se ejecuta contrastándolo con la planificación realizada y retroalimentando el proceso. Esta visión, algo estática de la de gestión fue dando paso a modelos dinámicos en los cuales los momentos del proceso no están delimitados en el tiempo por un principio y un fin determinado, sino que se interrelacionan, interactúan y se traslapan uno a otro conformando un proceso continuo, más circular que secuencial. Esta concepción responde a la necesidad que tienen las organizaciones de interactuar, ajustarse y responder a los requerimientos cambiantes de su ambiente, tanto externo como interno. Bajo este esquema, los procesos de planificación y evaluación son totalmente independientes. La evaluación es en primer lugar un insumo para la planificación que provee continuamente el análisis del medio ambiente necesario para la planificación. Esta es a su vez evaluada continuamente a partir de la identificación de áreas claves de logro sobre los que se concentra la ejecución de actividades en la organización. Esta forma de concebir el proceso exige que la evaluación sea construida desde la misma planificación para que responda sus requerimientos.

5. *Ibid*, pagina 6.

El diseño desde adentro Vs. el diseño desde afuera - La cuestión del impacto

El tema de la evaluación de impacto es particularmente relevante en las organizaciones sociales y educativas. Los sistemas de planificación y evaluación elaborados tradicionalmente en las instituciones de educación superior contemplan diseños «desde adentro» de la organización, a partir de la definición de indicadores enmarcados en lo que es el «ser» de la organización (Misión). El sistema de autorregulación y autoevaluación universitaria se incluye dentro de esta concepción, la Universidad diseña sus áreas claves de evaluación, sus áreas funcionales y los indicadores básicos para permitir su autoevaluación. Este enfoque de diseño corresponde a una concepción en el ambiente académico que busca garantizar que la Universidad controle las áreas de conocimiento que deben ser promovidas, con el objeto de no caer en una simple respuesta a exigencias mercantiles y tecnocráticas.

Sin embargo, dentro del ambiente académico se postula otra forma de concebir la planificación y la evaluación. A esta corriente podríamos llamarla «diseño desde afuera» y plantea que el diseño de los sistemas de evaluación y planificación de la Universidad deben realizarse a partir de la identificación de aquellas áreas que la Universidad debe impactar en la sociedad, y sobre esta base la institución debe diseñar sus estrategias, sistemas y estructura.

Tal vez la diferencia fundamental entre las dos formas radica en el mecanismo mediante el cual se definen las áreas clave de impacto en la Universidad. En la primera sobresale una tendencia a que estas áreas sean definidas por la misma institución. En la segunda prima la concepción de que estas áreas sean fijadas por la sociedad.

La discusión tiene diversas implicaciones: ¿debe la Universidad manejarse como una entidad cerrada, en la cual ella misma autorregula y autoidentifica sus áreas de trabajo, sus áreas de impacto, sus exigencias, sus retos y sus objetivos? O por el contrario ¿debe la Universidad abrirse hacia el exterior con el riesgo de responder exclusivamente a una economía que le exige: respuesta inmediata a sus requerimientos tecnológicos propios del mercado?

Cualquiera de los dos modelos coincide en que la Universidad debe buscar aquellas áreas de impacto sobre las cuales reflejar su actuación. Es decir, la Universidad al servicio de la sociedad. Sin embargo la pregunta es: ¿al servicio de qué tipo de sociedad?

Existe sin embargo, una tercera forma de concebir el rol de la Universidad. Por un lado la respuesta a las demandas del medio, lo cual contiene elementos del «diseño desde afuera» y de otra parte a las necesidades estratégicas de desarrollo del país, papel que debe configurarse conjuntamente entre la sociedad y la academia. La respuesta a las necesidades estratégicas de desarrollo del país hace pensar en la necesidad de definir por parte de la Universidad

una clara política de proyección social. Su elaboración requiere contemplar elementos del diseño «desde afuera» y «desde adentro». La determinación de lo que es impacto social de la Universidad es complejo y por lo tanto la definición de lo que es evaluación de impacto plantea dificultades. Se pueden identificar cuatro áreas de impacto social⁶ de la Universidad.

a. Impacto económico. El impacto económico se refleja en tres elementos:

El ingreso nacional y crecimiento económico.

El crecimiento local y regional.

El ingreso individual

b. Impacto cultural. La Universidad como «líder» de un proyecto cultural.

c. Impacto en la estructura social. La contribución de la educación superior a la disminución de las brechas sociales.

d. Otros efectos. El efecto de la investigación universitaria, el efecto sobre la educación en general, efectos en la salud y otros efectos no buscados directamente. El debate está abierto y debe darse con la perspectiva del mejoramiento del rol de las instituciones de educación superior para el desarrollo de nuestra sociedad.

Para resumir el amplio marco en el cual se conciben los sistemas de PME podemos plantear cinco elementos:

- Una relación fuerte entre planificación y evaluación, la cual se establece en los dos sentidos.
- La necesidad de establecer de la mejor manera posible cuales son las áreas de Impacto de la Universidad a nivel social.
- Planificación como un proceso descentralizado, un proceso mínimo que potencia la planificación integral dentro de la organización y no la planificación centralizada.
- La planificación y la evaluación al servicio del impacto de la organización en la sociedad.
- La prospectiva como un elemento importante para elaborar planificación.

Requerimientos del Sistema

Un sistema de PME debe permitir:

- Diseño de escenarios regionales relacionados con el futuro de la educación superior.
- Análisis del entorno de la Universidad del Valle.
- Diseño de objetivos institucionales y estrategias de largo alcance.

6. Ver: Métodos para evaluar el impacto social. Dr. Less Brook, Asesor en Educación Superior, publicado en Cuadernos ASCUN. Acreditación No.3, Noviembre de 1996.

- Evaluación de las necesidades de los usuarios internos y externos de la Universidad del Valle. diseño de áreas claves de impacto de la Universidad.
- Diseño de indicadores de impacto - efecto - productos y procesos.
- Diseño de planes de largo plazo enfocados en las áreas claves de impacto a nivel corporativo (PEI) y a nivel de unidad académico - administrativa.
- Proveer información sobre el estado de los indicadores con el objeto de ajustar los procesos técnicos, académicos y administrativos en función de la consecución de los objetivos de largo plazo.
- Diseño de planes operacionales enmarcados en los planes de largo plazo a nivel centralizado y a nivel de las unidades académico - administrativas (nivel descentralizado).
- Monitorear la ejecución de los planes.
- Evaluar el impacto de las acciones de la Universidad y retroalimentar la planificación.
- Evaluar la efectividad de las actividades académico - administrativas.
- Evaluar la calidad de las actividades académico - administrativas.

Objetivos del Sistema de PME

- Promover la cultura de la planificación y la evaluación en el nivel central y de las unidades académico - administrativas de la Universidad.
- Proveer información para toma de decisiones sobre formulación de política académica y de tipo gerencial en los distintos niveles de la Universidad.
- Elaborar, monitorear y evaluar el Proyecto Educativo Institucional. (PEI)
- Facilitar los elementos metodológicos para realizar los procesos de planificación, monitoreo y evaluación tanto a nivel centralizado como descentralizado.
- Articular los procesos de planificación, monitoreo y evaluación del nivel centralizado y descentralizado.

Principios Básicos del Sistema PME

- Planificación descentralizada.
- Enfocado en el impacto.
- Participativo.
- Enfocado en el aprendizaje.
- De afuera hacia adentro. Contexto social.
- Integrado: planificación - monitoreo y evaluación.

- Horizontal. Doble vía: Generar información y decisiones sobre políticas y estrategias académicas y administrativas.

Características Metodológicas

- Incorpora un enfoque de tipo prospectivo para el largo plazo.
- Incorporar herramientas de tipo situacional para el corto plazo.
- Componentes cualitativos y cuantitativos.
- Construye indicadores de impacto social.
- Utiliza sistemas de información.

Requerimientos para su Funcionamiento

- Sistema de información distribuido.
- Metodologías para planificación - monitoreo y evaluación.
- Sistema de indicadores de impacto - efectos - productos y procesos.
- Sistema de administración de proyectos.
- Sistema de información geográfico.
- Sistema de información de planeación.

Descripción del Sistema

El sistema se mueve en dos niveles

- Centralizado.** Provee lineamientos generales de planificación - monitoreo y evaluación para las unidades académico-administrativas. Recibe como insumo la de planificación - monitoreo y evaluación de las actividades académico-administrativas con el objeto de diseñar, monitorear y evaluar los planes institucionales.
- Descentralizado.** Provee insumos de planificación, monitoreo y evaluación al nivel central. Recibe como insumo los lineamientos generales de planificación, monitoreo y evaluación del nivel central con el objeto de diseñar, monitorear y evaluar los planes de las unidades académico administrativas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. F. 1992. «Estudio Introdutorio». En: *La hechura de POLÍTICAS*, Colección Antologías de Política Pública. Editorial Norma, México.
- AGUILAR, L. F. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo Editorial Porrúa, México.

- AGUILAR, L. F. 1993. La implementación de las políticas. Grupo Editorial Porrúa, México.
- KELMAN, S. 1992. *Una política pública en el Estado moderno*. Grupo Editor Latinoamericano, colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires.
- LAHERA, E. 1990. Políticas públicas: «Un enfoque integral». En: *Cómo mejorar la Gestión pública*. Editor Cieplan Flacso y Foro.
- LALAS, S. F. 1997. «Administración universitaria: Un ejercicio en armonización de racionalidades». *Academia, Revista académica de Estudios de administración*, N° 20, Santiago de Chile.
- THOENIG, J. C. 1994. *El análisis de políticas públicas 6 ¿cómo toma decisiones el gobierno?* Preseps de Ciencias Políticas.
- VELEZ, R. H. 1997. «La Universidad soñada o cuando la docencia, investigación y cultura se hacen una misma cosa». *Política y Gestión Universitaria*, N° 29 Marzo de 1997, Universidad del Valle Cali. Plan de Desarrollo Universidad del Valle, 1986 - 2000. Centro Editorial Universidad del Valle, Cali 1989. Ley 30 de 1992, por la cual se reglamenta la Orientación de la Educación Superior en Colombia. Acuerdo N° 001 de Enero de 1994, del Consejo Superior de la Universidad del Valle, por la cual se expide el estatuto general, Acuerdo No.004, Octubre 1996, modifica el Estatuto General. Ley 152 Julio de 1994, el Congreso de Colombia establece la ley orgánica del plan de desarrollo, la cual define el ámbito de aplicación para la Nación, entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden. Disposiciones del Ministerio de Educación Nacional sobre la obligatoriedad de formular el Proyecto Educativo Institucional «PEI» Fallo de la Corte Constitucional sobre la Autonomía Universitaria, Abril de 1997.