

DE LOS AVATARES PARA FORMULAR UN PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA AZCAPOTZALCO

ROMUALDO LÓPEZ ZÁRATE / ROSALÍA SERRANO DE LA PAZ
Universidad Autónoma Metropolitana

RESUMEN: El presente trabajo pretende dar cuenta de las vicisitudes para elaborar un plan de desarrollo (PD) y se ejemplifica con el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, quien después de 36 años de fundada, aprueba recién su primer PD. El propósito del trabajo es describir la complejidad de formular un plan participativo, en donde los actores sean tomados en cuenta, y analizar el resultado (el PD) en función de los objetivos institucionales que se buscaban.

Las preguntas que guían el trabajo son las siguientes: 1) ¿qué factores influyeron para que no se pudiera formular un plan de desarrollo con anterioridad?, 2) ¿cuál fue el proceso para elaborar el plan?, 3) ¿El resultado es un plan de desarrollo?, y finalmente, 4) ¿qué papel juegan los especialistas

de la planeación en la formulación del plan?

Las conclusiones apuntan en varias direcciones: la especificación de la reglamentación institucional para elaborar un plan dificultan su elaboración; la participación libre y responsable de representantes de la comunidad deriva en un plan difuso y confuso; la comunidad no está interesada tanto en el contenido del plan sino en aprobar un documento que se llame Plan; la participación de los especialistas de la planeación, no académicos, se advierte limitada por su ubicación en la estructura institucional.

PALABRAS CLAVE: Planeación, plan de desarrollo, planeación participativa, Reglamento de planeación.

El trabajo se estructura en 4 apartados: 1) el objetivo y las preguntas de la investigación. 2) la metodología empleada, 3) los resultados de la investigación y 4) Conclusiones.

1) El objetivo y las preguntas de investigación

El objetivo del trabajo es describir la complejidad de formular un plan de desarrollo en una organización de estructura compleja, las implicaciones de elegir una metodología participativa y analizar el resultado del plan en función de los objetivos institucionales propuestos en el diseño. Las preguntas que guiaron este documento son las siguientes 1) ¿qué

factores influyeron para que no se pudiera formular un plan de desarrollo con anterioridad en la unidad?, 2) ¿cuál fue el proceso para elaborar el plan?, 3) ¿El resultado es un plan de desarrollo?, y finalmente, 4) ¿qué papel juegan los especialistas de la planeación en la formulación del plan?

2) La metodología empleada

Un primer paso fue la revisión de la literatura existente sobre la planeación institucional de la educación superior, principalmente en México. Esta revisión permitió construir el contexto de la planeación. El segundo paso fue el análisis específico del desarrollo el Plan en la Unidad, tomando en cuenta las siguientes dimensiones: a) Análisis de las implicaciones del Reglamento de planeación de la UAM; b) análisis de los factores que han influido para la ausencia de un PD de la UAM y de la Unidad Azcapotzalco; c) descripción de las motivaciones que impulsaron el PD de la Unidad; d) revisión del proceso para la formulación del PD: las comisiones, la consulta a la comunidad, los comentarios de internet; la elaboración del plan, descripción del equipo de las ventajas y limitaciones del equipo institucional de planeación de la Unidad (COPLAN); e) análisis del proceso en el que fue aprobado el PD en consejo académico y f) análisis del documento resultante.

3) Los resultados de la investigación

3.1. Contexto general

Son nuevos tiempos para la gestión universitaria, las Instituciones enfrentan retos, misiones, demandas, que las empujan a generar cambios en su estructura de acción y captación de recursos. Este enfoque modernizador induce a las Instituciones de Educación Superior adoptar un enfoque de la Nueva Administración Pública (New Public Management) cuyos principios de eficiencia, descentralización, fomento de entornos competitivos para la provisión del servicio de educación superior, flexibilidad y rendición de cuentas están impactando la forma de gestión y planeación de las universidades públicas (Brunner 2007, 132-133).

Las nuevas políticas públicas para la educación superior (Rubio, 2007) y la necesidad de recursos económicos han enfrentado a las universidades a establecer y aceptar políticas que trastocan su autonomía y las vuelven susceptibles de evaluación. El concepto de rendición de cuentas cobra cada vez más fuerza en los espacios institucionales así como

también los de aseguramiento de la calidad en la enseñanza, la racionalidad de la presupuestación y la provisión de servicios.

En palabras de Adrián Acosta (2009): “Los gobiernos universitarios han sufrido un proceso de cambio y adaptación incremental a las transformaciones ocurridas en el contexto político y de políticas públicas de educación superior, ...y a que las transformaciones en la organización del gobierno universitario han significado principalmente una burocratización de la vida académica de las universidades”.

Adicionalmente, las necesidades internas también representan un desafío, las universidades deben tomar decisiones de cómo enfrentar la demanda creciente de matrícula, la baja eficiencia terminal, la constante actualización de planes y programas de estudios, infraestructura insuficiente, personal desactualizado, relaciones laborales conflictivas, problemas presupuestales y la compleja asignación de los recursos, baja productividad, estructuras organizativas caducas, planta académica envejecida, entre otros más, son problemas constantes que requieren atención decidida.

Es aquí donde la planeación encuentra su utilidad, Planear es ver hacia delante o anticipadamente, es reconocer que existe una necesidad poner atención a los contextos internos y externos de las organizaciones con la finalidad de estar preparados para los cambios. Implica reducir el número de alternativas que se presentan al actuar, es decir, se da forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de las instituciones u organizaciones (Miklos, 2001, Pallán, 1999, Ackoff, 1976).

Es importante reconocer que un plan no resuelve todos los problemas, no obstante es una herramienta que podría servir para enfrentarlos de mejor manera. Es probable que las instituciones hayan elaborado o tengan algo que denominen un plan de desarrollo, o bien que estén enfrentando todos esos retos, tanto externos o internos, de manera reactiva, azarosa o inmediatista. Pero entonces ¿Para qué es útil la planeación? en primer lugar da direccionalidad y concreción, proporciona un esquema de objetivos asociados a resultados esperados, o de resultados acordes a los objetivos propuestos lo que da certeza del rumbo de la organización, se proporciona una visión compartida del trabajo a desempeñar y un lenguaje común, se incrementa la capacidad y competitividad de la organización además de ayudar a comprender y utilizar los recursos del entorno, finalmente y no menos importante, crea consensos.

No obstante lo anterior, debe reconocerse que el papel de la planeación dentro de las universidades no siempre es apreciado por los miembros de la comunidad universitaria. En la literatura alusiva se encuentran explicaciones que dan cuenta de este menosprecio, desinterés o futilidad de la planeación institucional. Por ejemplo a) que no es posible planear en las instituciones que se dedican al desarrollo y cultivo del conocimiento, precisamente porque la generación de nuevo conocimiento es imprevisto; se pueden planear aspectos administrativos, de organización, de recursos, pero no el objeto mismo de la universidad; b) las comunidades académicas son diversas, plurales, con objetivos diferentes y sólo ellos pueden planear su desarrollo. Un plan de la institución terminaría en vaguedades o en aspectos generales que ofrecen poca orientación a los diferentes grupos, áreas, cuerpos académicos presentes y actuantes dentro de la institución; c) las universidades tienen una inercia propia, una historia que les da sentido, siempre están en evolución, entonces para qué la planeación; d) si el contexto en el cual está inmersa la institución es cambiante y vivimos bajo incertidumbre, para qué invertir tiempo en hacer un plan que quede obsoleto en poco tiempo o que sea irrealizable porque el entorno cambia? Hay muchos ejemplos en la historia de planes que son desechados al poco tiempo de haber sido elaborados (McCaffery, 2004).

Lo anterior conduce a reflexionar sobre el papel de la planeación en estos espacios ¿se supondría que aquellas instituciones que desarrollan acciones basados en su planeación obtienen mejores resultados que los que no la tienen? ¿Cómo han enfrentado los cambios derivados de las demandas externas (políticas públicas) e internas? Sin duda este es material de trabajo para otra investigación. No obstante y regresando al tema que nos ocupa ¿Cuál es la alternativa para las universidades como la UAM Azcapotzalco cuya dinámica interna ha derivado a no contar con un plan de desarrollo en 36 años de vida?

3.2. La reglamentación de la planeación en la Universidad Autónoma Metropolitana. La enorme distancia entre la norma y la realidad

Cuando se habla de organismos flojamente acoplados (Weik, 1976) y ambigüedad de poder (Cohen, March y Olsen, 1972) la UAM representa un claro ejemplo, en esta institución, es natural ver instancias desconcentradas trabajar al mismo tiempo en un mismo espacio y en una misma estructura. La legislación de la UAM establece que la universidad se organiza dentro de un régimen de desconcentración funcional y administrativa a través de sus Unidades académicas, dichas unidades académicas se organizan a su vez en divisiones y departamentos, nuevamente dentro de un régimen de desconcentración.

Las divisiones académicas son conformadas por departamentos establecidos por áreas de conocimiento (tres por unidad Académica) “cuyo propósito principal es cumplir el objeto de la Universidad a través del desarrollo de los proyectos de investigación y de los planes y programas académicos que integran los estudios de educación superior” (Art 3 del Reglamento Orgánico). Los departamentos se constituyen como la unidad básica de la organización académica.

Cada Unidad está dirigida por un rector, cada división por un Director y cada departamento por un Jefe cuyo nombramiento recae en órganos colegiados diferentes y nunca coinciden en su temporalidad, se traslapan las gestiones de unos con otros y, además, ninguno está subordinado jerárquicamente a otro.

Existe en la UAM un Reglamento de Planeación (RP) aprobado por el Colegio Académico en 1993, 19 años después de haber sido creada la UAM, que fue ideado para que cada órgano colegiado y personal planeen el desarrollo de las actividades de sus respectivas competencias (art. 7 de RP) de modo que “ningún órgano puede determinar las acciones de planeación de otro u otros, más que las establecidas en la propia legislación” (Exposición de motivos del RP).

El reglamento de planeación de la UAM en sus artículos 5 y 6 define que “la planeación se expresará en diferentes documentos que orientarán la elaboración de programas y acciones en la Universidad” y que “los órganos colegiados académicos y los órganos personales de la Universidad planearán el desarrollo de las actividades de sus respectivas competencias”.

A lo anterior habrá que agregarle que tanto la Rectoría General como cada una de las unidades cuentan con dependencias de planeación, cuyo jefe es nombrado por los respectivos rectores, y que son dependencias auxiliares, coadyuvantes, facilitadoras de la planeación pero que no tienen una “autoridad institucional” para formular el plan, para evaluar su ejercicio o para hacer un seguimiento de su cumplimiento. Sus recomendaciones tendrán la fuerza que el rector quiera darles y ahí radica su fortaleza pero también su debilidad.

Bajo este esquema de desconcentración, los acuerdos se vuelven complicados para establecer un rumbo específico de la institución. La planeación vista de manera esquemática y técnica choca contra estas estructuras, donde la “cabeza” de la institución no puede definir objetivos en solitario y exigir el estricto cumplimiento ¿cuál es la ruta? la negocia-

ción. La planeación en este tipo de espacios adquiere un doble carácter, político y técnico en donde muchas veces lo primero define y minimiza lo segundo.

La misma situación de la UAM se presentó para una de sus unidades académicas, la unidad Azcapotzalco, una de las 3 unidades fundadoras del proyecto UAM que se mantuvo sin un documento de planeación por 36 años, y fue a finales del 2009 cuando comenzó el diseño de un documento. En la siguiente sección se narra el proceso de elaboración.

3.3. El proceso de elaboración del Plan de Desarrollo de la Unidad Azcapotzalco de la UAM

La decisión. A lo largo de 36 años, la Unidad Azcapotzalco de la UAM, ha contado con instrumentos de planeación, en su mayoría líneas generales que organizan el trabajo de las gestiones, tal y como lo establece el Reglamento de Planeación y el Reglamento Orgánico de la UAM los candidatos y candidatas a Rector de la Unidad presentaban su plan de trabajo, documento que se convertía en directriz de la gestión una vez obtenido el puesto, lo mismo, para el caso de los Directores de División y Jefes de Departamento.

Así en la UAM, y en la de Azcapotzalco en particular, no se puede hablar de la inexistencia de planeación, podría más bien hablarse de exceso de planes, aislados, efímeros, desarticulados. En la unidad Azcapotzalco, existen 18 autoridades personales (un rector de unidad, 3 directores de división y 14 jefes de departamento) y 4 colegiadas (un consejo académico y tres consejos divisionales), en donde cada una deberá “planear el desarrollo de sus respectivas competencias” (Art. 6, RP).

El proceso de elaboración. La convocatoria para participar fue bien recibida en la comunidad, los invitados pusieron entusiasmo, empeño, dedicaron tiempo, energías, imaginación para dar contenido al Plan a lo largo de 10 meses. Se conformaron cuatro comisiones académicas, divididas por las funciones sustantivas de la Universidad: docencia, investigación, preservación y difusión de la cultura y apoyo institucional en las que participaron miembros de la comunidad universitaria de experiencia en la temática de la comisión y se incluyeron profesores de reciente incorporación a la Unidad con la pretensión de ofrecer una mirada fresca a las propuestas.

Además de las comisiones, se diseñó una campaña a través de medios institucionales, para invitar a la participación, se creó una página electrónica expresamente para poner en línea los documentos, los avances, las minutas de las reuniones, y además, para fortalecer la participación, se instrumentaron cuestionarios para alumnos, profesores y gestores académicos y administrativos que tenían como objetivo conocer los principales fortalezas

y problemáticas de la universidad, el cuestionario fue aplicado a 5122 estudiantes, casi la tercera parte del total, 37 gestores académicos y 67 profesores investigadores. Se realizaron reuniones de trabajo bajo invitación abierta para la comunidad universitaria y los Consejeros Académicos.

Toda esta organización estaba coordinada por un grupo promotor (la Rectora, el Secretario de Unidad, los tres Directores de División, el Coordinador de Desarrollo Académico el Coordinador General de Planeación y los 3 Coordinadores Divisionales de Planeación) encargado de las decisiones estratégicas del proceso. La parte logística, operativa estuvo a cargo de la Coordinación General de Planeación.

De todo el proceso, las comisiones fueron las más eficaces. Al concluir cada sección de los trabajos de las comisiones (diagnóstico, objetivos, etcétera) se organizaban sesiones plenarias donde se discutían los principales avances y conclusiones de cada Comisión Académica, el resultado era enriquecedor ya que se compartían visiones comunes sobre el tema, se identificaban temas transversales y retroalimentaban los trabajos.

De la encuesta, las opiniones y las sesiones de trabajo con la comunidad salieron las problemáticas a atender dentro del diagnóstico, no obstante se explotó poco la posibilidad de dar un mayor sustento al diagnóstico acompañándolo de cifras, el resultado un diagnóstico de enunciados pero que poco sirve como parámetro de referencia para la evaluación.

La consulta a la comunidad vía internet muy reducida, se recibieron solamente 32 opiniones, Con el trabajo de las comisiones y bajo la coordinación de la oficina de planeación se elaboró un borrador final del Plan que puso a consideración de la comunidad universitaria, antes de presentarlo al Consejo Académico. La versión final fue presentada 11 meses después de su inicio y si bien hubo cuestionamientos aislados; al contenido, a su temporalidad, a los defectos de su hechura, el Plan fue aprobado por unanimidad. Por primera vez en su historia, la Unidad contaba con un Plan, hecho histórico sin precedentes que el Consejo celebró.

4) Conclusiones

Planeación incluyente, planeación participativa

Esta es una de las grandes virtudes del proceso que se siguió: la amplia y entusiasta respuesta de los profesores, estudiantes y administrativos invitados. La entrega para elaborar el plan fue uno de los grandes aciertos para la planeación.

¿Es suficiente la participación para obtener un Plan? El documento refleja que no es suficiente. Tal vez, la dificultad para engarzar futuros deseados, la heterogeneidad de los participantes y el tratar de dar satisfacción a todos, dio como resultado un Plan que no cumple las características básicas de lo que la Universidad define como Planeación,¹ sin señalar los tiempos para su ejecución en el período acotado (todo se tiene que cumplir a mediados?, fines? del 2013?), sin parámetros de referencia (se listan indicadores que poco o nada dicen en sí mismos, son números sin referencia de comparación). Las acciones no fueron calendarizadas y algunas de las metas son irreales a tres años.

¿Por qué el Consejo Académico aprueba un Plan en esas condiciones y además por unanimidad? Son varias las razones. Entre ellas, porque la comunidad quiere tener un documento que se llame Plan, no importa tanto el contenido sino el producto. También influyó la destacada entrega y empeño de los miembros de las comisiones. Con la aprobación del Plan, el Consejo reconoce el compromiso de los participantes. También influyó la dificultad de discutir colectivamente el contenido, bordar sobre los objetivos de la institución llevaría tiempo, es un acuerdo pragmático: Aprobémoslo. Más adelante lo perfeccionamos. Un tiempo futuro que no tiene fecha.

¿Se cumplirán los objetivos del plan? Será difícil. Su naturaleza es orientadora, indicativa, no directiva. Como cada órgano tiene sus competencias podrá evaluar si está en su ámbito o no. Además, no hay un organismo que tenga competencia de llamar a cuentas, de evaluar, de aplicar sanciones. El resultado del plan claramente expresa la necesidad de comunicar su sentido de visión compartida, el proceso de diseño y la estrategia de elaboración buscaba ante todo armonizar acciones y lograr consenso en los objetivos. El resto de los propósitos fue dejado a la implementación. El reto del plan se encuentra en lograr el establecimiento de acciones conjuntas que se vean reflejadas en las agendas anuales departamentales y divisionales y en la formulación y ejecución del presupuesto. El plan ha nacido corto, y se puede asegurar que uno de los grandes logros no estará en el estricto cumplimiento de las metas y objetivos.

El resultado final por la naturaleza de la UAM, fue un documento indicativo y político más que técnico, habrá que preguntarse si lo técnico es lo más importante en un primer plan de desarrollo de una institución compleja.

Notas

1. Reglamento de Planeación define como planeación “sistematización y orientación de acciones a corto, mediano y largo plazos, a fin de alcanzar el objeto de la universidad,

mediante la fijación de políticas, objetivos , metas, prioridades, estrategias y criterios de evaluación” (art. 2 del R.P.).

Bibliografía

Ackoff, Russell & Lincoln (1992). *Un concepto de planeación de empresas*. Editorial Limusa–Wiley, México

Acosta Silva, Adrián.

- *Príncipes, Burócratas y Gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, ANUIES, 2009, México, pp. 199.
- “La política en México: ideas, antojos y cristales”, en *Revista Andamios*, volumen 6, número 11, agosto de 2009.

Brunner, José Joaquín y Daniel Uribe (2007). *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Ediciones: Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Cohen, M. D., J.G. March y J.P. Olsen (1972). *Leadership and ambiguity. The American college president*, Harvard Business School Press, Boston, Pags. 195.

McCaffery , Peter (2004). *The Higher Education Manager’s handbook: Effective leadership and management in universities and colleges*, Editorial Routledge Falmer, E.U.

Miklos Tomas y Tello, María Elena (2001). *Planeación Prospectiva: una herramienta para el diseño del futuro*, LIMUSA, México,2001, pp. 202

Miklos, Tomas (1983). “Catálogo de metodología prospectiva aplicada a la educación”. Documento institucional (Fundación Javier Barros Sierra), México, 1983.

Pallán, Figueroa Carlos (1999). *Universidad, Gobernabilidad y Planeación*, UAEM-UNAM, México, pp. 166.

Rubio Julio, coordinador (2006). *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el período 2001-2006*. SEP-SES. México, D.F.

Universidad Autónoma Metropolitana, *Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana*

- *Ley Orgánica*
- *Reglamento orgánico*
- *Reglamento de planeación*

Weik, Karl E. (1976). “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, *Administrative Science Quarterly*. Vol. 21, núm. 1, (Mar, 1976), pp. 1-19. Published by Johnson Graduate School of Management, Cornell University. En Caldera González Diana y Ortega Carrillo Miguel, *Revista Gestión y Estrategia*, num. 36 julio/diciembre 2009 (traducción).

