

Boletín de Políticas 5 - PPES

ANILLO DE CIENCIAS SOCIALES – PROGRAMA (SOC-01) DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Introducción

¿Cuál es el origen de la planificación estratégica y cómo se introdujo en la educación superior chilena?

En las últimas décadas han ocurrido en el mundo una serie de transformaciones que han modificado significativamente la forma de comprender la educación superior y el rol que las sociedades le asignan.

¿Por qué es relevante para una organización desarrollar una planificación estratégica?

Cuatro son los hechos más significativos. Primero, este nivel educativo está comenzando a convertirse en una etapa más dentro del proceso de formación de las personas, como en su momento lo fueron la educación básica y la secundaria, lo que ha generado una enorme demanda.

¿Qué etapas y elementos componen una planificación estratégica?

Segundo, las instituciones de educación superior han exhibido una gran capacidad expansiva y adaptativa, logrando hacer de casi todo elemento del mundo físico y simbólico, y de cualquier práctica social, un objeto de estudio cuyo conocimiento se adquiere y certifica en sus aulas. Esto ha llevado a una importante expansión de las instituciones, matrícula y programas.

¿Qué particularidades de las universidades dificultan su implementación?

En tercer lugar, las elites políticas, económicas y académicas están interpretando y articulando el desarrollo de los países desde nuevos conceptos. En particular, a partir de las ideas de la sociedad del conocimiento y de que la competitividad futura de las naciones está teniendo directa relación con la formación de capital humano avanzado y la incorporación de conocimiento a la producción económica. Como consecuencia de ello, la educación terciaria ha cobrado una relevancia estratégica en todas las latitudes.

¿Qué dificultades ha tenido la implementación de la planificación estratégica en las universidades chilenas?

Finalmente, también se ha generado una creciente dificultad para financiar la expansión de los sistemas y se han modificado los conceptos de gestión pública. Esto ha llevado a que se esté produciendo una transferencia de costos desde el sector público al privado, una transformación en la forma de administrar las instituciones y una mayor competencia entre éstas.

¿Qué se puede aprender de las experiencias realizadas?

En este contexto las universidades requieren aumentar sus capacidades de gestión, a fin de lograr responder adecuadamente a las nuevas exigencias del entorno.

EL PRESENTE BOLETÍN ANALIZA EL ROL DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ORGANIZACIONES, SU INTRODUCCIÓN COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN EN LAS UNIVERSIDADES, LAS PRINCIPALES DIFICULTADES DE SU IMPLEMENTACIÓN EN CHILE Y LAS CONCLUSIONES QUE SE PUEDEN DERIVAR ESTA EXPERIENCIA.

¿Cuál es el origen de la planificación estratégica y cómo se introdujo en la educación superior chilena?

El concepto de planificación estratégica aparece en la literatura en la década de 1940. A partir de los años 60 su uso se extendió en las empresas y negocios y, algo más tarde, se había constituido en un instrumento habitual de trabajo.

A fines de la década del 70, sin embargo, comenzó a ser reemplazado por el concepto de la gestión estratégica. La diferencia central era que este último incluía no sólo elementos de planificación sino también operativos.

La principal razón de esta ruptura, según sostenía la literatura, era que una planificación estratégica formal, más que potenciar las condiciones de competitividad de una organización, las perjudicaba. Esto no sólo tenía que ver con consideraciones teóricas (como el hecho que objetivos o metas de carácter cuantitativo no dejaban lugar a otros de tipo cualitativo, por ejemplo), sino también con la evidencia empírica de sus resultados: menos del 10% de los negocios estratégicos resultaban exitosos.

La reaparición de la planificación estratégica como instrumento de gestión y desarrollo organizacional en las empresas se produjo recién en la segunda mitad de los años 90.¹

Aunque algunas instituciones de educación superior en Estados Unidos habían comenzado a utilizarla tempranamente, su introducción formal en este ámbito se vincula con la publicación del artículo “Strategic Planning for Higher Education” (Kotler y Murphy 1981) y del libro “Academic Strategy” (Keller, 1983).

Los autores del mencionado artículo insinuaban que si las instituciones no adoptaban la planificación estratégica como un instrumento central de trabajo, les sería cada vez más difícil sobrevivir en un entorno en que la competencia era creciente.² Su expansión al interior de los *colleges* y universidades se produjo precisamente en la década de 1980.

En el caso de Chile, algunas universidades realizaban planificación estratégica en la década de 1970. Sin embargo, su adopción masiva tuvo lugar, al menos en las instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores, a fines de los años 90 y estuvo asociada a la entrega de fondos concursables.

En efecto, en el año 1998 el Ministerio de Educación creó el “Programa de Convenios de Desempeño para el Desarrollo de Áreas Prioritarias”. Éste asignó recursos a 29 proyectos de 21 universidades y sirvió de experiencia piloto para el programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP). La principal innovación que introdujo este sistema de Convenios de Desempeño fue que los proyectos presentados debían estar asociados a planificaciones estratégicas institucionales.

Este requerimiento fue mantenido por el MECESUP (I y II), generalizándose desde entonces su uso en la educación superior chilena.

1. Ver Birnbaum, Robert, Management Fads in Higher Education. Jossey-Bass, 2000.

2. Ver Kotler, Philip y Murphy, Patrick E., Strategic Planning for Higher Education. The Journal of Higher Education 52/5, p. 470-489, 1983.

Las organizaciones son formas de cooperación regulada entre personas que buscan alcanzar determinados fines, a partir del trabajo coordinado y de los medios disponibles.

Poseen, en general, tres características: i) son creadas intencional y (la mayoría de las veces) planificadamente para alcanzar ciertas metas, ii) poseen un orden o estructura de carácter vinculante, y iii) con la ayuda de este orden o estructura se puede coordinar la acción de los integrantes y los recursos disponibles, a fin de cumplir las metas.

¿Por qué es relevante para una organización desarrollar una planificación estratégica?

Con el objeto de orientar las acciones de las personas que la componen y de representar en el entorno las razones de su creación, las organizaciones requieren definir y explicitar de manera consistente los fundamentos de su existencia, expresada habitualmente como misión institucional. Lo mismo vale para los objetivos que quieren cumplir y el período de tiempo en que se ha propuesto hacerlo.³

Esto cobra especial relevancia en organizaciones de gran tamaño y complejidad, y cuando el contexto en que éstas deben sobrevivir y desarrollarse es altamente dinámico y competitivo.

La planificación estratégica cumple en este sentido dos roles. Por una parte, contribuye a definir el horizonte de desarrollo de la organización a la que se pertenece; por otra, permite realizar alineamientos entre las distintas unidades que la componen, al fijar orientaciones y metas comunes para la acción.

Los dos elementos fundamentales que deben ser considerados en un proceso de planificación son los siguientes: i) diagnóstico estratégico (que incluye el análisis del entorno en que la organización se desenvuelve y la evaluación de sus propias fortalezas y debilidades) y ii) la definición de objetivos estratégicos y de las acciones necesarias para cumplirlos.

Un punto de gran relevancia de toda planificación estratégica es lograr que los miembros de la organización la comprendan y compartan en sus aspectos centrales. Esto es necesario para que asuman también la responsabilidad de llevarla adelante. Si bien esto se puede conseguir, en parte, construyéndola participativamente, ello tiene límites. En especial, cuando las organizaciones son de gran tamaño.

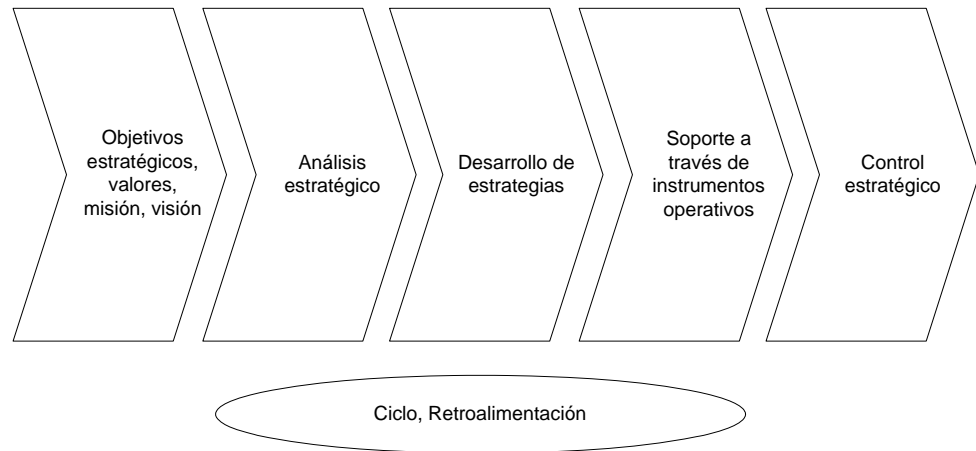
Por lo mismo, resulta fundamental que su formulación e implementación cumpla con tres condiciones: la filosofía organizacional y los objetivos deben ser claros, deben ser compartidos o aceptados por todos y deben ser desarrollados de una manera consistente y consecuente.⁴

La planificación estratégica, entonces, cumple varios objetivos. Por una parte ayuda a generar ideas de desarrollo compartidas. Por otra, contribuye a alinear y controlar las acciones internas. Finalmente, permite mantener una relación entre el desarrollo de la organización y las cambiantes oportunidades que ofrece el entorno.

3. Conway, Tony, Mackay, Stephan y Yorke, David: Strategic Planning in Higher Education: Who Are de Customers? International Journal of Educational Management 8/6, pp. 29-36, 1994.

4. Hardy, Cynthia, Configuration and Strategy Making in Universities: Broadening the Scope. The Journal of Higher Education 62/4, 1991, pp. 363-393.

Las planificaciones estratégicas contemplan varios niveles conceptuales y operativos, que se presentan en el diagrama siguiente:



¿Qué etapas y elementos componen una planificación estratégica?

El primero de ellos tiene que ver con la fundamentación de la existencia de la organización. Por lo mismo, esta etapa compromete aspectos como la visión que se tiene de ella, la misión que quiere cumplir, los valores que orientan sus acciones y definen el modo de hacer las cosas. Finalmente, también a los objetivos que se quiere lograr. Estos, sin embargo, tienen además directa relación con el resultado del análisis estratégico. Esta primera dimensión es sumamente relevante, ya que no sólo busca generar entre los miembros de la organización una filosofía común, sino también transmitirla al entorno.

En el análisis estratégico habitualmente se utiliza la herramienta que se conoce como FODA y que aborda dimensiones externas a la organización (oportunidades – amenazas) y aspectos internos de ésta (fortalezas – debilidades). Este análisis es el que permite definir los ámbitos en que el entorno ofrece mayores posibilidades y la organización tiene más potencialidades.

El desarrollo de estrategias corresponde a la definición de las actividades que se realizarán para alcanzar los objetivos propuestos. Esto involucra la definición de las metas que se quieren cumplir, los plazos en que se deben realizar y los responsables de ejecutarlas.

El soporte estratégico lo constituyen los mecanismos e instrumentos para que la planificación se instale en la organización y los miembros de ella participen activamente en su cumplimiento. Estos pueden asumir distintas formas, como planes operativos, compromisos de desempeño o incentivos. Uno de los más relevantes es, sin embargo, la presupuestación.

Finalmente, el control estratégico se refiere a la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, a partir del monitoreo permanente del avance en las metas e indicadores preestablecidos.

¿Qué particularidades de las universidades dificultan su implementación?

Las universidades tienen una serie de características particulares que le agregan una importante complejidad a la tarea de planificar estratégicamente.

Algunas de ellas tienen que ver con la manera en que se organiza el gobierno y la gestión, y otras constituyen aspectos centrales de su cultura organizacional.

Una primera dificultad significativa es la descentralización del poder universitario. En general, las universidades no tienen sistemas de gobierno jerárquico sino que combinan autoridades unipersonales con organismos colegiados, en que participan distintos miembros de la comunidad. Además, se descomponen en unidades académicas que gozan de autogobierno y que, en ocasiones, no sólo están debidamente representadas en los órganos superiores sino que administran más recursos humanos y financieros que la propia "Casa Central".

Al punto anterior hay que agregar la proliferación de instancias de coordinación y gestión que se expresan en comisiones y comités de distinto tipo, que tienen diversos grados de influencia en la gestión institucional y que generan permanentemente nuevos equilibrios internos de poder.⁵

Otro elemento complejo es la autonomía profesional que subyace al quehacer de los académicos y que estos reivindican como un elemento central del trabajo universitario. La autonomía (y sus derivados, como la libertad de cátedra) resulta fundamental para el funcionamiento de la universidad, pero muchas veces dificulta la implementación de un plan estratégico ya que para los académicos son mucho más relevantes los juicios de pares científicos (ajenos a la institución) que las orientaciones o decisiones de la administración central.

No menos importante es el hecho que los productos del trabajo académico son difíciles de medir, lo que complejiza la construcción de indicadores. Efectivamente, es posible determinar, por ejemplo, el número de artículos que un académico debe publicar o de proyectos que debe ejecutar. Sin embargo, el aporte que el académico hace a la riqueza de la vida intelectual de su comunidad resiste mediciones directas. Algo similar ocurre con la docencia: aunque es posible determinar cuántos alumnos deben egresar en un período de tiempo y con qué certificación lo deben hacer, no se puede planificar el reconocimiento que ellos tendrán en la sociedad.⁶

Finalmente, también es un factor no despreciable el hecho de que los gestores y académicos deciden sus acciones en base a distintas orientaciones normativas. Mientras los primeros priorizan valores como la eficiencia en el uso de los recursos, los segundos privilegian el aumento del prestigio organizacional o personal, aun cuando esto último se haga a costa de no ser necesariamente eficientes en el uso de los recursos.

5. Hardy, op. cit. 1991.

6. Fernández, Enrique y Stock, Manfred, Los límites de la gestión. Consideraciones sociológicas sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania. *Universum* 22/2, pp. 108-124, 2007.

¿Qué dificultades ha tenido la implementación de la planificación estratégica en las universidades chilenas?

7. Cohen, Michael D. y March, James G.: "Decisions, Presidents, and Status". En: March, James G y Olsen, Johan P. (Eds.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Bergen, 1974, pp. 193 y ss.

8. Ver Grunewald, Ingrid y Mora, Arturo, *Implementación de Plan Estratégico Institucional (PEI): Control y Gestión. Calidad de la Educación* 29, 2008, p.212-226.

9. Ver Cáceres, Carlos, *Planeación Estratégica en Universidades del CRUCH. Calidad de la Educación* 27, 2007, p.108-150.

Si bien existe una abundante literatura que ha mostrado las ventajas de realizar planificaciones estratégicas, también existe evidencia de que en las organizaciones académicas éstas no siempre alcanzan los mismos éxitos que en las de carácter económico y permanecen en un nivel formal.

A propósito de los intentos de planificación en universidades, Cohen y March señalan varios deficiencias:

a) *En no pocas ocasiones los planes devienen símbolos*. Es decir, las instituciones proveen escasa información real de los resultados de la planificación. Al contrario, ésta se utiliza más bien para anunciar posibles éxitos, tareas o futuros desarrollos.

b) *Los planes se utilizan con frecuencia como medio de publicidad*. Por lo mismo son impresos en folletos de alta calidad que buscan captar donantes y financistas.

c) *Los planes se transforman en juegos*. Dada la escasa posibilidad de medir resultados en las planificaciones estratégicas de universidades, muchas veces el ejercicio de planificación es más una demostración de voluntad administrativa que un instrumento de desarrollo con valor real.

d) *Los planes son excusas para la interacción*. En ocasiones son más importantes los resultados del proceso de planificación que el plan, ya que su elaboración requiere de la discusión e intercambio entre distintos miembros de la comunidad académica.⁷

Más allá de estas constataciones, la instalación de esta herramienta en las universidades chilenas es hoy un hecho generalizado y alcanza distintos niveles de éxito. La escasa evidencia empírica existente coincide en señalar varios tipos de dificultades en su utilización.

La primera de ellas se refiere al logro de una adhesión real y efectiva de los mandos directivos de la universidad en el proceso de implementación y desarrollo. Es decir, no sólo que las autoridades superiores se hagan cargo de la planificación sino también que los directivos de unidades la asuman como propia y la lleven a cabo localmente.⁸

En segundo lugar se señala la dificultad de generar fuentes de información únicas, oportunas y sobre todo confiables para el seguimiento y monitoreo de indicadores. Esto tiene que ver con la desagregación de la información en distintas bases de datos o con las dificultades de construir un registro de información de determinadas actividades.

Finalmente, también se consigna como una dificultad global y coincidente con lo que se planteó arriba, que algunas universidades se destacan más por la formulación, que por la implementación, monitoreo y retroalimentación de su planificación estratégica.⁹ Es decir, ésta permanece en un nivel discursivo y no logra descender completamente a niveles operativos que la hagan realidad.

¿Qué se puede aprender de las experiencias realizadas?

Aunque la experiencia acumulada en los procesos de planificación estratégica en las universidades chilenas no tiene un nivel de sistematización alto, de la literatura existente se pueden extraer algunas conclusiones relevantes para la gestión.

En primer lugar, la política pública puede jugar un rol central en la incorporación de este tipo de herramientas en las instituciones de educación superior por la vía de Compromisos de Desempeño, como ocurrió en Chile y está sucediendo hoy en otros países como Alemania.

Luego, no basta con que la planificación sea participativa en su formulación sino que debe serlo también en su ejecución. En este sentido, los instrumentos operativos que le dan soporte y los mecanismos de control y seguimiento cumplen un papel fundamental.

En general, se utilizan como soporte de la planificación central planificaciones locales o compromisos de desempeño de carácter anual, acoplados a la planificación estratégica por la vía del alineamiento, tanto temporal como en contenidos, con los objetivos institucionales.

Los compromisos de desempeño tienen la ventaja de incorporar a más actores al seguimiento y control de la planificación, al considerar anualmente autoevaluaciones (en las unidades) y evaluaciones (a nivel central), que sirven de precedentes para la formulación del compromiso del año siguiente.

En este sentido, dichos instrumentos de soporte no son sólo un mecanismo para verificar o incentivar cumplimientos; en sí mismos ya buscan transmitir a los miembros de la organización ciertas prioridades y hacerlos partícipes de ellas.

No menos relevante parece ser identificar adecuadamente las fuentes de información a partir de las cuales se obtendrán los datos para la construcción de indicadores de gestión e impacto. Producto de ello y de que es necesario proveerlos de sentido organizacional, su elaboración también debe ser participativa, aun cuando su formulación posterior sea técnica.

La planificación estratégica ha llegado a las instituciones de educación superior para quedarse. Ya sea que se implemente como respuesta formal a los requisitos de la política pública o se use efectivamente como una herramienta de gestión. Si se quiere superar el nivel discursivo y ritual, es imprescindible que ésta deje de ser comprendida como una más de las tareas que se realizan en la universidad cada tanto y pase a formar parte de su quehacer cotidiano.

Referencias

- Birnbaum, Robert (2000): *Management Fads in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cáceres, Carlos (2007), Planeación Estratégica en Universidades del CRUCH. *Calidad de la Educación* 27, p.108-150.
- Cohen, Michael D. y March, James G. (1974): Decisions, Presidents, and Status. En: March, James G y Olsen, Johan P. (Eds.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Conway, Tony, Mackay, Stephan y Yorke, David (1994): Strategic Planning in Higher Education: Who Are de Customers? *International Journal of Educational Management* 8/6, 29-36.
- Fernández, Enrique y Stock, Manfred (2007): Los límites de la gestión. Consideraciones sociológicas sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania. *Universum* 22/2, 108-124.
- Grünewald, Ingrid y Mora, Arturo (2008): Implementación de Plan Estratégico Institucional (PEI): Control y Gestión. *Calidad de la Educación* 29, p.212-226.
- Hardy, Cynthia (1991): Configuration and Strategy Making in Universities: Broadening the Scope. *The Journal of Higher Education* 62/4, 363-393.
- Kotler, Philip y Murphy, Patrick E. (1983): Strategic Planning for Higher Education. *The Journal of Higher Education* 52/5, 470-489.

Información adicional

- Mintzberg, Henry (1994): *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Free Press.
- Rivera, Felipe, Astudillo Pablo y Fernández, Enrique (2009): Información y Toma de Decisiones: Oficinas de Análisis Institucional en las Universidades Chilenas. *Calidad de la Educación* 30, pp. 162-178.
- Thompson, James (2008[1967]): *Organizations in Action*. New Brunswick (USA) – Londres: Transaction Publishers.

BOLETÍN DE POLÍTICAS – PPES es producido por el Programa Anillo de Ciencias Sociales (SOC-01) sobre Políticas de Educación Superior que tiene su sede en la Universidad Diego Portales y en el cual participan asimismo las Universidades Alberto Hurtado, de Talca y Nacional Andrés Bello.

COMITÉ EDITORIAL: Andrés Bernasconi, José Joaquín Brunner, Oscar Espinoza, Enrique Fernández, Manuel Krauskopf, Juan Pablo Prieto y Felipe Salazar.

EDITOR AGOSTO 2009: Enrique Fernández Darraz, Universidad Alberto Hurtado.

ADVERTENCIA: Las opiniones y los análisis contenidos en el Boletín son de exclusiva responsabilidad del editor de cada número.