

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

III Coloquio Internacional: Gestión Universitaria en América del Sur.

Area: Innovaciones en la gestión académica

Título: El modelo de planificación estratégica como articulador de la relación política-administración. El caso de la UNQ Departamento de Ciencias Sociales.

Autor: Silvina Ana Santin (ssantin@unq.edu.ar)

Institución: Universidad Nacional de Quilmes

Proyecto de investigación: Indicadores de la gestión Universitaria, herramienta para la dirección estratégica y la mejora de la calidad. Director Dr. Carlos Greco (cgreco@unq.edu.ar)

En el presente trabajo se examinará la dinámica de los procesos de planificación e implementación de las políticas públicas¹ precisando en el mismo a la Educación como la arena particular de conflicto y discusión; y a las políticas no como un espacio jurídico tranquilo y neutral, sino como un lugar donde convergen, luchan y se conciertan distintas fuerzas políticas².

Por un lado caracterizamos a la Educación como política pública desde una doble lógica, primero en términos del surgimiento del tema como agenda del Estado (cuestión socialmente problematizada) y segundo porque aunque asuma intereses privados es de nuestro interés remarcar el aporte, que la Educación Superior, realiza al bien público³.

¹ Se considerará las políticas públicas según los términos de O. Oszlak . El mismo señala que tales políticas deben ser vistas como un conjunto de sucesivas tomas posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas , por lo que sigue diciendo "...comenzaré a caracterizar a la burocracia estatal como una arena particular de conflicto político, observando sus patrones de diferenciación, integración e interdependencia...". ESTADO Y POLITICAS ESTATALES EN AMERICA LATINA:HACIA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN. Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E.CLACSO/No.4, 1981.pp1.

² Estas áreas de políticas constituyen la arena real del poder. Cada arena tenderá a desarrollar su propia estructura, sus procesos, sus elites y sus relaciones de grupo. La política real entonces, en tanto lucha de poder, en función de intereses se efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. (Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell, ob. cit)

³ Se tratara seguramente de beneficios privados, pero que también son públicos en el sentido que toda fuerza de trabajo más calificada contribuye a elevar la recaudación tributaria, mejorar los beneficios de salud, elevar la eficiencia del capital institucional, etc. ("La Educación Superior en los países en desarrollo: peligros y promesas" Grupo Especial del Banco Mundial sobre Educación superior y sociedad, 2000)

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

En primer término observamos la hegemonía de lo público como característica constitutiva del sistema educativo y por tanto de las definiciones de sus políticas o de las orientaciones fijadas para la administración de su aparato⁴. Las políticas educativas fueron configurando el sistema, prescribiéndole direcciones deseables respecto de sus misiones y modalidades de administración e instrumentos de gestión, aún cuando administrar el campo educativo haya adquirido históricamente distintos significados⁵.

En segundo término, en referencia al aporte al bien común que hace la Educación y en particular la Educación Superior, podemos mencionar el impacto de las recomendaciones en políticas públicas emanadas desde las organizaciones internacionales⁶. Se mencionan entre otras recomendaciones, la importancia del buen ejercicio del poder, la necesidad de considerar la Educación superior como un sistema y el interés público sobre el tema; con esto, delegar en el Estado la capacidad debe velar por la calidad y el alcance de este nivel educativo y la necesidad de que sus políticas protejan y promuevan el interés público en la educación superior, promoviendo la equidad, atendiendo las áreas de investigación básica vinculadas con las necesidades de los países, y velar porque las instituciones operen sobre la base de la probidad y la transparencia financiera

⁴ Aunque últimamente se observe una fuerte tendencia a poner en cuestión dicha hegemonía aún desde los enunciados de la propia política educativa, paradójicamente esto nos lleva a confirmar el profundo involucramiento de lo educativo con lo público, y por ende en su administración. (F. Suarez, 2001)

⁵ La administración de lo educativo en su raíz (en la organización de los estados nacionales) nos remite directamente al campo de la política educativa, a su legislación y reglamentación, por lo que administrar conlleva a una impronta normativa.

Los cambios en política pública dado el advenimiento de concepciones desarrollistas y su consecuente introducción en el marco de la administración de lo educativo, nos llevará a asociar planificación educativa con planificación económica, y por ende adherir a concepciones tecnocráticas e instrumentales de la educación.

En este orden de hechos, el advenimiento de políticas reformistas de los 80 y 90, nos abre otro universo en materia de administración educativa, por lo que se adoptarán nuevos significantes o se resignificarán antiguos términos, como gestión, calidad, organización, gerenciamiento, etc.

Estos y otros cambios no significarán el abandono absoluto de viejas concepciones, sino la prevalencia de nuevas visiones en paralelo con la emergencia de las viejas concepciones resignificadas. (F. Suarez, 2001).

⁶ Un claro ejemplo es el documento "La Educación Superior en los países en desarrollo: peligros y promesas" (correspondiente al Grupo Especial del Banco Mundial sobre Educación superior y sociedad, 2000) En el mismo se analiza en detalle la expansión y diferenciación del sistema y la revolución del conocimiento

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

En ese sentido también señalan la expansión y la diferenciación del sistema y la especialización del conocimiento pueden ser respuestas lógicas a la prestación de servicios que busquen mejorar su relación con el interés público, concentrando la oferta en un público particular de estudiantes ofreciendo servicios con objetivos claramente definidos.

Prosiguiendo con las recomendaciones emanadas desde estos Grupos encontramos también que presentan como un obstáculos para el desarrollo de la Educación superior en los términos que venimos mencionando (entre otros las limitaciones presupuestarias, los cambios demográficos, la revolución exponencial del conocimiento) la ineficiencia administrativa de las instituciones. Por su parte asignan a las instituciones la responsabilidad de asumir el liderazgo que les compete en aspectos como, el fortalecimiento de los regímenes de control, el mejoramiento de los programas académicos y la formación y motivación de los cuerpos docentes.

Desde el punto de vista de los organismos internacionales rectores de políticas en educación superior, encontramos también la referencia a la necesidad de utilizar modelos “holísticos” de administración y gestión, que por un lado estructure la institución en base a un sistema racional, y por otro que establezca un diálogo fecundo documentado y transparente entre todos los interesados.

Si realizamos un recorrido por los distintos modelos de planificación de políticas públicas, y por los procesos de implementación de las mismas, no podemos dejar de reconocer en ellos una relación *dicotómica entre política y administración*.

Así desde la clásica división tripartita de poderes y su claro reflejo institucional, un siglo después encontramos esta idea disimulada ante rótulos como la interrelación entre roles políticos y administrativos (como si “deviniera en necesario” tener que relacionarlas), la formulación y la gestión como entidades

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

apartadas, todo ello enmascarando la problemática como claro deslinde en cuestiones analíticas, de concepto, de forma sino de fondo.⁷

Podemos decir que vemos dos modos de “hacer las cosas”. Dos modelos diferenciales de hacer política, formular vs. implementar, la racionalidad técnica vs. la racionalidad política. ⁸La planificación de políticas es en este marco, primero un sistema, un proceso racional que se diseña, formula, prescribe y sigue patrones, un modelo de intelección; o segundo un proceso de negociación, mecanismo de transacción, acción incremental, un modelo de interacción.

Encontramos aquí que, la planificación se convierte primero en una receta (plan libro). La planificación de la manera más ortodoxa, se caracteriza por una toma de decisiones arraigada en las ideas del pasado, en el sentido que las acciones prioritarias a realizar estarán definidas por el conocimiento del presente, el conocimiento a priori de la relación causa efecto. Se basan en un sistema lógico, racional, cerrado, pero puede que hasta no sea tan simple, ya sean modelos computacionales o nó. Debido a que pretende naturalizar un proceso, el cual es conflictivo y político por naturaleza, implicará un riesgo el optar por ellos. En este sentido tienen también como características el no responder a contextos de incertidumbre, a entornos cambiantes, a relaciones dinámicas entre los actores beneficiarios y destinatarios de dicho proceso. Dicho modelo, por ende escinde la relación política administración.

Segundo la planificación puede tomar un modelo de toma de decisión política, con lo cual los problemas y/o el conflicto definirán el rumbo de la política, una vez logrado el consenso (o al menos un nivel razonable de coincidencia) .

⁷ ...”. ESTADO Y POLITICAS ESTATALES EN AMERICA LATINA:HACIA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN. (Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell. ob cit.)

⁸ En términos de Oszlak el modelo de intelección vs interacción. POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS: REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS. Oscar Oszlak. Este trabajo ha sido desarrollado en el marco de un proyecto de investigación actualmente patrocinado por PISPAL (Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina).

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Este modelo asigna a la implementación de políticas un rol complejo, considera a la incertidumbre, la oposición o resistencia, los riesgos y los costos de las acciones por lo que resulta de poca importancia el definir los objetivos antes de la etapa de la implementación. Así las condiciones que enmarcan la implementación de una política tienden a fracturarla en una serie de eventos encadenados que van definiendo el contenido y consecuencias de la misma.

Entonces, creemos no se trata de un juego de opuestos, ni de vencedores ni vencidos, sino de búsqueda de complementarios. Sugerir que la existencia de sistemas institucionales y organizacionales complejos, exigen modelos complejos no es una quimera. Cabe entonces la posibilidad de utilizar distintas técnicas que no sean contradictorias ni excluyentes, en miras de facilitar la toma de posición ante una situación. Lo que sigue pretenderá ser una síntesis de ambas, ya que utiliza elementos del enfoque racionalista y a la vez busca que tenga validez intersubjetiva.

Así se toma el modelo de Planificación Estratégica⁹ y en particular la herramienta de tablero de comando o cuadro de mando integral como estrategia articuladora de las diferencias entre política y administración planteadas anteriormente. Definimos a la Planificación estratégica¹⁰ como el proceso por el cual los miembros de una organización proyectan su futuro y

⁹ “Proceso de reflexión, análisis y toma de decisiones colectivas, que consiste en crear un sistema flexible e integrado de objetivos y estrategias, que nos sirva como punto de referencia para visualizar oportunidades y amenazas que se generan en nuestro entorno, y saber con cierta probabilidad dónde estaremos mañana, en función a las decisiones que tomemos hoy” (Palom F. Planificación estratégica, 1997).

¹⁰ El concepto de Planeamiento estratégico ha evolucionado, proviene de la palabra griega *estrategos*, jefes del ejército. En 1954 Peter Druker fue uno de los pioneros en utilizar este término en teoría de la administración, en 1962 Alfred Chandler lo incluye al de estructura, en 1977 Carlos Mattus edita su libro *Planificación de situaciones*, donde plantea la planificación estratégica como planificación democrática o antiautoritaria. (J. Hermida y R. Serra, "Administración y estrategia, un enfoque competitivo y emprendedor".)

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

desarrollan los procedimientos y las operaciones necesarias para concretarlo; es el comportamiento¹¹ de la organización sobre la cual actuaremos.

Uno de los aspectos fundamentales que se plantea bajo este modelo es que planificación, gerencia y gobierno forman parte de un todo, de un mismo proceso que se fusiona; y reconoce que en la realidad coexisten actores con posibilidades diferenciales de planificar, y que no implicará de ninguna manera un ejercicio normativo o prescriptivo sino una acción concreta que tendrá la capacidad de generar procesos decisorios. (Patricio Chavez, 1991)

La planificación y gestión bajo este enfoque se concibe como un ejercicio de reflexión en torno a tres cuestiones fundamentales, la definición de situaciones futuras, mediante el análisis de tendencias y verificación de las expectativas; la segunda de naturaleza crítica, donde se reflexiona sobre lo que se es y lo que se hace, en búsqueda de los puntos fuertes y débiles y por último se reflexiona sobre los efectos como agente de cambio interno y externo.

En este sentido implica pensar en un sistema que pondere de forma adecuada los elementos cuantitativos y cualitativos de la gestión, que sea capaz de asimilar una multiplicidad de objetivos, la heterogeneidad de las acciones en el contexto de las funciones universitarias, que tenga en cuenta los responsables de su ejecución y participantes como los usuarios o destinatarios del sistema.

El modelo propuesto supone como primer paso, la definición de visión y misión, como definiciones de compromisos, como orientadoras de políticas y construcción de identidades particulares, concretas. La visión es el que, la imagen del futuro que se procura crear; el propósito o misión es el porqué, la respuesta de la organización que trasciende a la satisfacción de las necesidades.

¹¹ El comportamiento estratégico es la conducta estratégica, proceso de interacción de la Organización con el escenario y al proceso dinámico de cambio de la configuración interna para una mejor interacción con dicho escenario (J. Hermida y R. Serra, "Administración y estrategia, un enfoque competitivo y emprendedor".).

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Para que tenga éxito, el proceso de planificación estratégica debe establecer los criterios para tomar las decisiones organizacionales y debe suministrar el patrón frente el cual se puedan evaluar tales decisiones.

En un contexto de crisis que nos obliga a realizar cada vez más con menos recursos, el Cuadro de mando Integral, como herramienta de la planificación estratégica, como estrategia de control de gestión contribuye, primero a la coherencia entre los objetivos o fines de una política, segundo a la consecución de los mismos ya que hace posible conocer las causas que provocan tales resultados en el sentido de medir con indicadores los factores claves de éxito lo que permite identificar oportunidades de mejora, y en función de ello, tercero la revisión permanente de las acciones, cuarto al sistema de comunicación.

El CMI constituye una herramienta esencial en el modelo de planificación estratégica participativa en el caso de las políticas públicas, ya que no sólo nos enriquece con información sobre la gestión sino que además está vinculado directamente con la formulación y revisión de la estrategia y se estructura desde cuatro perspectivas claves, los resultados económicos y financieros, los usuarios, los procesos internos y los responsables de su ejecución. Con todo podemos decir que el modelo propuesto hace de la administración, su política y viceversa.

El tipo de estrategia y estructura que tiene cada organización universitaria condicionan las características de su sistema de información y control. Ese sistema de control debe formularse en función de la estrategia y la estructura predefinidas para facilitar su funcionamiento y permitir los ajustes que requieren su mejora. Por ello la importancia de que esta información sea adecuada y pertinente, es vital para la evolución exitosa a largo plazo de las Instituciones universitarias, habida cuenta de que el contexto interno y externo están fuertemente influenciados por diversos actores que participan en la definición de la estrategia y en la conformación de sus estructuras.

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

La construcción de un sistema de información válido, confiable y pertinente como el CMI, basado en una plataforma integrada, que retroalimente permanentemente la gestión y con perspectivas adicionales a las económicas y financieras, es una herramienta indispensable para completar un modelo de gestión basado en la dirección estratégica y la mejora continua de la calidad, transformándolo el proceso en un circuito virtuoso de la información.

La construcción de un Cuadro de Mando Integral que, además de contemplar las distintas etapas de las funciones universitarias, se arma desde las perspectivas de los resultados, los usuarios, los procesos y los integrantes, permite al Estado Evaluador como para cada una de las instituciones, contar con información sintética y actualizada como base para sus decisiones estratégicas y modelar un sistema de mejora continua de la calidad.

En pos de lo que mencionáramos podemos decir que el modelo de Planificación Estratégica articula el futuro y el presente, - cálculo que precede y preside la acción-, el conocimiento y la acción -teoría y práctica-, la administración con el ejercicio de gobierno-función técnica y función política /conducción institucional-.

En el caso de la aplicación de este modelo de planificación y gestión a la Educación superior, encontramos que por sus condiciones estatutarias, o sea de aplicación de finalidades al "self" (autofinalidades), la capacidad de consulta y diálogo que este modelo propone, en conjunción con el necesario manejo eficiente de los recursos nos lleva a pensar que es el modelo más conveniente en función de una gestión de calidad. La descentralización y discrecionalidad en las decisiones, que se verifica en un organismo colegiado, como lo son las universidades, que gozan con una relativa cuota de autonomía de gestión (por la responsabilidad social que les compete), la estrategia de control ejercida a través de un cuadro de mando integral aporta una solución interesante a este problema: la *governabilidad institucional*.

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur
LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Tomando ahora como arena de discusión, el debate que se ha suscitado sobre los modelos de planificación de políticas públicas en Educación Superior, precisaremos aún más los términos del análisis, por lo que nos concentraremos en el modelo de planificación estratégica aplicado en este caso en la UNQ¹² Departamento de Ciencias Sociales.

La Dirección del Departamento de Ciencias Sociales elaboró una propuesta de Plan Estratégico que estructuró sus objetivos y líneas de acción sobre la base de las cuatro perspectivas ya mencionadas. Asimismo sobre éstas se crearon, con la aprobación previa del cuerpo colegiado, cuatro Comisiones Asesoras vinculadas directamente con cada una de las perspectivas y objetivos.

Sobre la propuesta de Dirección Estratégica en el Departamento las cuatro comisiones (vinculadas a los factores claves de éxito y sobre las que se estructuran los indicadores de gestión) son: la Comisión Asesora de Áreas Disciplinarias, la Comisión Asesora de Directores de Carrera, la Comisión Asesora en Gestión Académica y la Comisión Asesora en Vinculación y Transferencia; así se abordan las cuatro perspectivas organizacionales, eficiencia operativa, excelencia académica, mejora de los procesos enseñanza aprendizaje y mejora en la vinculación con terceros.

En tal sentido, se elaboró una batería de indicadores que desde las cuatro perspectivas planteadas, permitieran consolidar un proceso de mejora de la calidad basado en un modelo de gestión de dirección estratégica.

Habida cuenta, tanto de la insuficiencia como de la indefinición, de sistemas de información pertinentes, oportunos y confiables, se propone comenzar a acordar macro indicadores de rápida implementación y con el desarrollo mediano poder ir completando el mapeo de aquellos más específicos.

¹² En un marco general de ampliación de la oferta universitaria, donde se habían creado entre 1989 y 1995, once universidades nacionales, por Ley del Congreso de la Nación, en respuesta a las presiones políticas de integrantes de regiones aledañas a la ciudad de Quilmes, nace la Universidad de referencia, por ley Nacional N° 23.749 del año 1989, e impulsada por organizaciones e instituciones del partido de Quilmes.

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Respecto del modelo pedagógico podemos decir que la Universidad Nacional de Quilmes –UNQ- se definió con un claro sentido transformador, en el sentido de las normas que lo rigen y regulan la vida institucional y académica; y desde el punto de vista de la oferta académica que realiza, a través de la propuesta de carreras no convencionales y de carreras tradicionales con estructuras curriculares innovadoras.

Desde la reforma académica implementada a partir del año 1997 la Universidad ha puesto en marcha un diseño curricular flexible, que contempla los avances del conocimiento científico y tecnológico, a la vez que se adapta críticamente a las transformaciones de la sociedad.

Los principios básicos de la estructura curricular de los programas son: la Formación Integral del Estudiante, la Movilidad y la Diversidad Pedagógica. La nueva estructura curricular coloca el acento en que los alumnos intervengan en los diseños de su propio currículum y los programas se organizan a través de un sistema de dos etapas bianuales con objetivos propios y titulaciones definidas.

En este sentido encontramos que la oferta pedagógica es también una estrategia, de modo que se intenta a través de ella generar y sostener en el tiempo una ventaja competitiva.

Con todo podemos decir, que en el caso de la UNQ, vemos como un modelo político, de gestión administrativa y de gestión pedagógica necesariamente se complementan para lograr una Organización con coherencia. El CMI como sistema de control trata de promover que los objetivos, la estructura, la estrategia se encuentren en un sistema coherente.