

## **DESARROLLO DE UN SISTEMA DE PLANEACION PARTICIPATIVA**

**JOSE LUIS GUEVARA C., DORA MARIA LLADO LARRAGA,  
MARCO AURELIO NAVARRO L. Y ALMA NORA UVALLE L.**

José Luis Guevara C., Dora Maria Lladó Larraga, Marco Aurelio Navano L. y Alma Nora Uvalle L., son investigadores de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Este trabajo fue presentado en el Foro Calidad e innovación para el cambio universitario, Guadalajara, Jal., noviembre de 1993.

### **1. ANTECEDENTES**

La Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), creada en 1956, cuenta actualmente con unidades académicas en siete de los municipios con mayor actividad económica y mayor población Cd. Victoria (capital del estado y sede de la Rectoría), Tampico y Cd. Mante (al sur), Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Valle Hermoso (al norte). En total, integran la UAT 22 Facultades y dos preparatorias, mismas que ofrecen 56 licenciaturas y 34 posgrados que corresponden a las siguientes áreas del conocimiento: Ciencias Agropecuarias, C. de la Educación, C. de la Ingenierías, C. de la Salud y C. Sociales y Administrativas.

Geográfica y administrativamente, la UAT tiene una característica de desconcentración que atraviesa todo su desarrollo.

Los últimos años, ricos en experiencias universitarias, llevaron a la Universidad a definir una estrategia de cambio, fundamentalmente cualitativo, en cuya aplicación la planeación debía aportar herramientas adecuadas a su realidad.

### **2. HACIA EL SISTEMA DE PLANEACION**

Al iniciar la presente administración rectoral, en enero de 1991, se inició un proceso para el desarrollo del Sistema de Planeación Institucional. Este proceso contempla la paulatina integración de los distintos niveles de trabajo en la Universidad, a partir de un diagnóstico institucional y de la definición consensual de políticas y estrategias de cambio. Como parte fundamental del proceso se formalizó la operación de comités de planeación en cada una de las escuelas y facultades, y con ellos se han ido identificando las líneas de trabajo a impulsar en el marco de un Plan Maestro, pero respetando el desarrollo propio de cada unidad académica. Es decir, se trata de un proceso de construcción colectiva que busca darle mayor coherencia al conjunto institucional respetando las líneas académicas y operativas de cada Facultad.

Este proceso se expresa y concreta, en la publicación del Plan Maestro: en un primer volumen (resultado de una primera fase de análisis y consensos), aparece el diagnóstico institucional, las estrategias de desarrollo y una estructura programática en forma de líneas de trabajo; en un segundo volumen aparecen los proyectos propuestos y operados por las dependencias rectoras, enmarcados en las líneas estratégicas y la estructura programática ya señaladas; y en el tercer volumen se integran proyectos representativos de cada Facultad y Escuela, lo que constituye el eslabón de las unidades académicas con el nuevo desarrollo institucional.

Podemos decir, en ese sentido, que con el volumen tres se cumplió una primera etapa al final de la cual nos planteamos realizar un análisis precisamente respecto al grado de congruencia alcanzado en estos acercamientos para, en esa misma medida, generar observaciones de carácter evolutivo y propuestas que ayuden a realizar los ajustes necesarios para avanzar en otra etapa que se iniciaría y expresaría con el volumen IV del PM. El recuento evaluativo de esta primera etapa, es lo que deseamos exponer como experiencia institucional, aun cuando sólo podemos considerar como preliminares sus resultados.

### **3. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA Y LOS COMITES DE PLANEACION**

El proceso descrito anteriormente expresa la construcción del Sistema de Planeación que se va desarrollando por acercamientos sucesivos en dos niveles de la estructura universitaria -administración central y facultades-, cruzados ambos por las funciones sustantivas, a través de proyectos con cortes anuales pero cuyo horizonte puede ser mayor. Este Sistema se organiza a través de Comités de Planeación en cada Escuela o Facultad (base de su carácter participativo), en coordinación con la Unidad Institucional de Planeación (UIP).

La UIP es una unidad funcional, de carácter staff en apoyo a la función de la Rectoría de coordinar y orientar el desarrollo general de la Universidad y en ese sentido, su objetivo general es fomentar y consolidar la planeación del desarrollo institucional como proceso en el que participe activamente la comunidad universitaria. Los Comités de Planeación en cada Escuela o Facultad, son organismos de consulta y promoción en su ámbito de trabajo y su integración es definida por la instancia correspondiente. En este marco, podemos decir de manera sintética que tanto la UIP (a nivel de conjunto de la universidad), como los Comités de Planeación en cada unidad académica, cumplen funciones de promoción, catalización e integración de las líneas de trabajo en la Universidad.

Para la operación del sistema, se prevén mecanismos de coordinación y retroalimentación (como talleres, reuniones de trabajo y publicaciones), con el objeto de ir logrando una base cada vez más homogénea de reconocimiento de problemas y líneas de trabajo.

### **4. UN PARENTESIS EVALUATIVO**

Después de casi tres años, estamos aplicando una evaluación que nos permitirá detectar problemas significativos del proceso y, en su caso, definir los ajustes necesarios al mismo. A través de esta evaluación queremos ubicar problemas en tres niveles:

a) Respecto a la institucionalización del Sistema de Planeación (su asimilación y continuidad). b) Respecto a los mecanismos de coordinación, especialmente en la interacción con los Comités de Planeación como organización base para desarrollo del Sistema. c) Respecto a la congruencia con las líneas de cambio definidas, mismas que se deberían apreciar en la integración y operación de proyectos.

En este sentido, el análisis del Plan Maestro como expresión del proceso de Planeación Institucional, nos aporta elementos para la evaluación del proceso mismo y a su vez nos permite detectar “lagunas” no cubiertas con proyectos de trabajo a nivel institucional, tanto como a nivel de facultad. Sin embargo, creemos necesario incorporar otros indicadores cualitativos sobre todo respecto al comportamiento de los Comités de Planeación por Facultad, para poder determinar acciones que conduzcan a una mayor integración “cultural” de los miembros de los comités, ya que a través de éstos es que el Sistema de Planeación podrá fortalecerse o estancarse. Con el fin de obtener elementos de análisis al respecto, utilizamos tres instrumentos que recogen distintas expresiones sobre la integración y participación de los comités de planeación:

a) la participación en talleres y reuniones de trabajo; b) un cuestionario aplicado en cada una de las facultades a los miembros de los comités; c) las observaciones recogidas durante la sesión de trabajo que, con motivo del seguimiento a los proyectos del PM, realizamos en cada una de las facultades.

A continuación presentamos algunos aspectos ya detectados en los dos ámbitos (Plan Maestro y Comités).

#### 4.1. INTEGRACION Y CORRELACION DE LOS TRES VOLUMENES DEL PLAN MAESTRO

La estructura programática propuesta en el Plan Maestro se planteó con características de flexibilidad para que en los acercamientos sucesivos se permitieran los ajustes necesarios; es decir, si bien se habían definido consensualmente políticas y estrategias para el conjunto, las líneas programáticas debían ajustarse de acuerdo con las necesidades detectadas, según el desarrollo de cada facultad y las características que adquirieran los proyectos particulares.

La integración de proyectos por las dependencias rectoras (que llamamos proyectos estratégicos), siguen en general las políticas y las líneas estratégicas definidas, sin embargo no se ha logrado la correlación deseada entre proyectos de una y otra dependencia (corte horizontal), y sólo hemos podido empatar parcialmente algunos de los proyectos apoyados por el fomes, con los proyectos ya integrados al PM.

Por otro lado, la presentación de proyectos por cada una de las facultades adquirió características distintivas en cuanto a lo “representativo” de cada una de ellas:

- a) en tanto que algunas compactaron programas establecidos en sus planes de desarrollo para presentarlos como proyectos (lo que para ellos serían varios proyectos, se resumieron en uno solo, por ejemplo);
- b) porque en algunos casos seleccionaron varios de sus programas o proyectos ya establecidos considerándolos prácticamente como prioridades (o por lo menos, como los proyectos que más se vinculaban con líneas programáticas del Plan Maestro);
- c) porque algunas facultades integraron nuevos proyectos específicamente para la publicación del vol. 3, abriendo prácticamente nuevas líneas de trabajo que se engarzarán con las propuestas del Plan Maestro. De esta forma, podemos decir que el vol. 3 expresa el margen de “libertad” para que cada facultad defina las prioridades de su desarrollo, y las formas de integración al contexto institucional que marca el pm, al mismo tiempo que denota los espacios que se abren y que requieren lograr consensos en este proceso de convergencia entre las líneas de desarrollo de cada facultad y las líneas de cambio para el conjunto de la institución.

Estas características del proceso deben considerarse para arribar a criterios en los dos niveles de evaluación del Sistema de Planeación:

- 1) la evaluación institucional del proceso como conjunto, y por funciones sustantivas; y
- 2) la evaluación que corresponde a cada facultad una de cuyas partes sería la forma y grado de integración al conjunto (visto también por funciones).

#### 4.2. MAPEO DEL PM. GRADO DE CONGRUENCIA Y LAGUNAS DETECTADAS

En una primera revisión meramente estadística para comparar los volúmenes 2 y 3 (es decir, la correlación entre proyectos de las dependencias rectoras con los de las facultades), podemos apreciar por lo menos dos aspectos la atención que para las facultades merecieron las tres funciones sustantivas a través del número de proyectos (y que después va a expresar formas de respuesta a líneas de cambio propuestas); y por otro lado, el peso que tienen el número de proyectos para la función de investigación y para las funciones de apoyo, en el vol. 2. Es decir, las dependencias rectoras, como es natural, tienen una mayor proporción de proyectos relacionados con las funciones de apoyo.

<b>FUNCION</b>	<b>VOL. II (%)</b>	<b>PROPORCION Y NUMERO DE PROYECTOS</b>	<b>VOL. III (%)</b>	<b>PROPORCION Y NUMERO DE PROYECTOS</b>
DOCENCIA	42	33	49	54
INVESTIGACION	10	8	17	19
DIFUSION	21	16	21	23
APOYO	27	21	14	15

A continuación describimos, a manera de ejemplo, sólo algunos rasgos detectados por función.

### ***DOCENCIA***

Los proyectos relacionados con la función docencia en su mayoría corresponden a lineamientos que se recogen en el PM (evaluación curricular, oferta educativa, etcétera); y tienen buen grado de correspondencia entre los propuestos por dependencias rectoras y los operados por facultades.

### ***INVESTIGACION***

En general, expresan una inquietud por respaldar el carácter prioritario del impulso a la investigación, sobre todo en algunas facultades donde el desarrollo de dicha función es menor. En la mayoría de los proyectos de las facultades, se plantean alternativas para la formación de investigadores; en menor medida hay propuestas para la inclusión curricular de líneas de investigación; sin embargo, no se fomenta la elaboración de tesis como mecanismo para impulsar investigación.

### ***DIFUSION Y EXTENSION***

En lo que corresponde a Difusión y Extensión, una proporción significativa de los proyectos incluidos en el vol. III definen líneas de trabajo de vinculación (educación continua y servicios académicos, por ejemplo), que no tienen correspondencia con proyectos de las dependencias rectoras. Lo anterior nos señala la necesidad de integrar proyectos que desde la administración refuercen estas líneas de trabajo impulsadas en las facultades.

### ***FUNCIONES DE APOYO***

Una revisión global de los proyectos referidos a esta Función, nos permite señalar lo siguiente a) la mayor parte de los proyectos está orientada a crear o mejorar la infraestructura necesaria para la realización del trabajo académico, destacando aquellos que tienen como propósito facilitar el acceso y dar mayor fluidez a la información de los procesos educativos, académico-administrativos y de investigación a través del uso intensivo de sistemas computacionales. Al respecto, parece importante analizar las formas de lograr el mayor aprovechamiento de esta tecnología en el trabajo académico.

Los distintos grados de desarrollo de las facultades y sus prioridades internas, se miden de acuerdo con el grado de avance del conjunto, aún cuando es patente que los problemas más importantes se generalizan y en esa medida permiten generalizaciones en la evaluación diagnóstica que estamos practicando con el análisis del PM.

## **4.3 ALGUNOS RASGOS DE LOS COMITES DE PLANEACION**

Los Comités de Planeación, como ya señalamos, se integran por académicos designados en cada Facultad (en formas diversas), en número de entre 4 y 7. El 72 por ciento de los integrantes de Comités, además de estas tareas, realizan funciones de organización y administración académica; el 5 por ciento de ellos sólo se dedican a la docencia aparte de estar en el Comité; el 77 por ciento tienen algún nivel de posgrado (los más, maestría), y de éstos, el 30 por ciento tiene posgrado en alguna rama de la Educación.

Del cuestionario aplicado a los miembros de los Comités, por ahora señalamos sólo dos aspectos:

- El 50 por ciento dice enfrentar obstáculos para el buen funcionamiento del Comité; y el 60 por ciento de ellos atribuye dichos obstáculos a la administración de su facultad.
- La opinión respecto a los temas que les interesaría tratar en los talleres y reuniones de trabajo, acentúa aspectos metodológicos e instrumentales de la Planeación (por ejemplo seguimiento de proyectos y planeación de nuevas carreras); asimismo, resaltan la necesidad de conocer otras experiencias institucionales y de discutir sobre la vinculación de la Universidad con sectores sociales y productivos.

En cuanto a la organización y funcionamiento de los Comités de Planeación, es irregular: en general, los proyectos se desarrollan con altibajos y la incidencia de los comités en su operación o seguimiento presenta grados diversos (en un rango muy amplio, quizá del 10 al 90 por ciento). esta situación expresa también el grado de participación que les otorga la dirección respectiva, aunque en algunos casos pueda responder a la falta de iniciativa de los propios comités (o el espacio que se van ganando).

La atención prestada por cada facultad a las actividades promovidas por la UIP (tanto talleres como sesiones de trabajo), hace pensar que en general han tenido efecto los mecanismos de interacción aplicados, pero se muestra la necesidad de una mayor coordinación en las líneas de planeación aplicadas.

En términos generales, podemos decir que lo que se ha hecho patente en este proceso, es la necesidad de diversificar e intensificar la interacción con y entre los Comités de Planeación, y por otro lado, buscar mecanismos formales que refuercen su función.

## **5 ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Subrayando su carácter preliminar, ya que no hemos concluido la evaluación de la primera etapa, deseamos resaltar tres aspectos:

### **5.1. LA INTEGRACION DE LAS FACULTADES A ESTE PROCESO DE PLANEACION INSTITUCIONAL A TRAVES DEL PLAN MAESTRO**

La integración se está dando formalmente, aunque ésta se diferencia en las distintas facultades, en tanto que en el proceso de convergencia entre el desarrollo de cada Facultad con los lineamientos para el conjunto de la Universidad, se plantean diversas prioridades en gran parte definidas por el grado de desarrollo de cada una de ellas. Sin embargo, un rasgo positivo en esta etapa, es que las facultades empiezan a planear considerando al conjunto de la Universidad o por lo menos a otras facultades con las que inciden en líneas de trabajo. En ese sentido, parece necesario enlazar más los proyectos específicos de las facultades con las líneas programáticas para el conjunto de la institución.

### **5.2. LA CORRESPONDENCIA ENTRE PROYECTOS DE LAS DEPENDENCIAS RECTORAS Y LOS DE LAS FACULTADES.**

La correspondencia también se diferencia por funciones; se ha logrado más en la función Docencia y en menor medida respecto a la Investigación y Extensión, El problema expresado, al parecer, requeriría una mayor atención de las dependencias rectoras para reforzar a través de proyectos propios, líneas de trabajo impulsadas por las facultades (por ejemplo, en cuanto a Programas de Educación Continua). A su vez, las facultades necesitarían identificar los proyectos rectores vigentes con los que más inciden, para engarzar sus acciones programáticamente. Estaríamos refiriéndonos a un problema de coordinación, pero también de capacidad para ajustar proyectos en operación para que puedan responder mayormente a las necesidades emergentes.

### **5.3. EL PAPEL DE LOS COMITES DE PLANEACION**

Detectamos dos problemas generales respecto a los Comités de Planeación: los de organización y los de formación o de capacitación; podríamos decir que se resumen en uno solo, lo que hemos dado en llamar la “Cultura de la Planeación” en las universidades, una planeación dirigida a los cambios. Por otro lado, hemos de reconocer factores políticos y burocráticos que afectan el funcionamiento de los Comités.

En ese sentido, se reafirma la necesidad de mecanismos de reforzamiento, tanto en el sentido técnico como en lo “cultural” (boletín, material de apoyo, visitas periódicas). Asimismo, es importante apoyar la institucionalización de los Comités de Planeación.

Como innovación, debemos fortalecer dos cualidades en este proceso de planeación: su carácter participativo, y la búsqueda de integración (el conjunto institucional y las facultades). Frente a las resistencias, es fundamental darle mantenimiento a los procesos de innovación o corren el riesgo de caer en pronunciadas curvas descendentes.