

Requerimientos de planificación estratégica en la Universidad de El Salvador

Luis Argueta Antillón
Universidad de El Salvador
jla.antillon@gmail.com

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo generar un debate al interior de la Universidad de El Salvador sobre cómo articular una estrategia de desarrollo institucional a largo plazo. Esta tarea, sin embargo, requiere de la articulación de planes y proyectos a mediano y corto plazo, que respondan a una estrategia general.

Para ello, se utiliza el método de la planificación estratégica para abordar la situación actual de la UES, ofreciendo un diagnóstico situacional, según las diferentes áreas de acción de la Universidad (académica, administrativa financiera, de infraestructura y de carácter social e interinstitucional). El artículo también plantea los componentes para el establecimiento de una imagen deseada de la UES y ofrece una estrategia para la superación de los problemas actuales, a partir de un conjunto de planes, programas y proyectos, que actúan en diversos niveles pero que a la vez están interrelacionados.

Palabras clave:

Planificación estratégica, desarrollo institucional, Universidad de El Salvador.

Abstract

This article aims to generate a debate within the University of El Salvador about how to articulate an strategy for a long-term institutional development. This task, however, requires joint medium and short term plans and projects, related with a general strategy.

For this, the method of strategic planning is used to address the current situation of the UES, offering, thus, a situational analysis for different areas of action of the University (academic, administrative, financial, infrastructural and social and inter-institutional). The article also raises the components for establishing a desired image of the UES, and offers a strategy for overcoming the current problems, from a set of plans, programs and projects, which act at different levels but that both are interrelated.

Keywords:

Strategic planning, organizational development, University of El Salvador.

*Si no sabemos quiénes somos, no sabemos qué hacemos;
Si no sabemos a dónde vamos, no vamos a ninguna parte;
Si no sabemos con quién vamos, nadie va con nosotros;
Si no sabemos cómo vamos, nos quedaremos en el camino.*

Introducción

Los requerimientos de planificación para la gestión de la Universidad de El Salvador, en el momento actual, estarían centrados en la formulación de un Plan Cuatrianual de Desarrollo 2015-2019 y el Plan Anual Operativo 2016, que correspondería a la ejecución del presupuesto de este año.

Empero, si estamos pensando realmente en el desarrollo de la institución, es claro que no se logrará en una gestión de cuatro años, sino en varias gestiones articuladas por un plan estratégico de desarrollo de largo plazo.

Como cada gestión pasa sin iniciarse un plan estratégico, son cuatro años de aproximación a la crisis institucional, el comienzo es ahora. Por tal razón, la presente propuesta implica una planificación estratégica de —al menos— tres gestiones, de tal forma que la gestión de autoridades que se iniciaría en octubre de 2015 sería el primer eslabón del Plan Estratégico de Desarrollo 2015-2030, cuyos elementos se proponen como una primera aproximación¹.

En el sentido apuntado, el primer paso sería la formulación del Plan Estratégico, derivando del mismo la formulación del Plan Cuatrianual 2015-2019 de las autoridades en proceso de elección, como primer eslabón del Plan 2015-2030.

En síntesis, deben formularse de inmediato cuatro planes de desarrollo de la UES:

- Plan de transición (de acción inmediata), oct.- dic., 2015;
- Plan cuatrianual (de mediano plazo) 2015-2019;
- Plan estratégico (de largo plazo) 2015-2030.

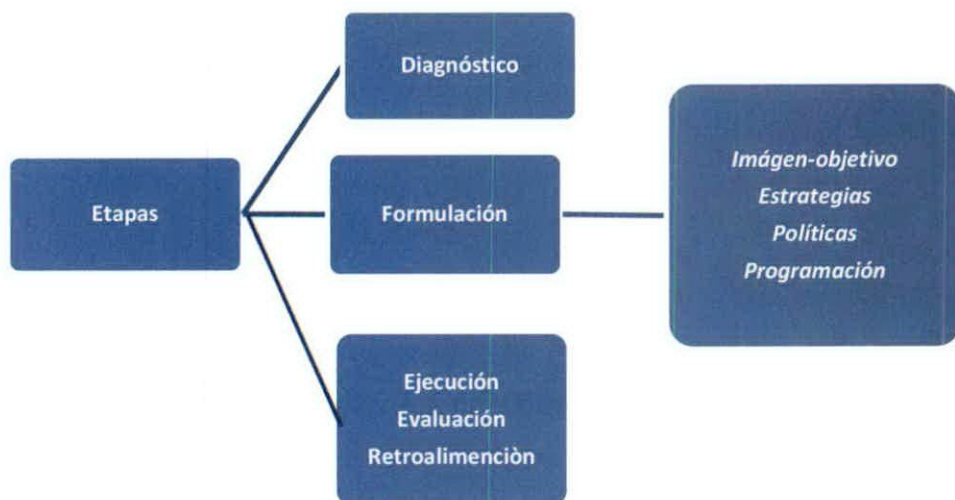
1 Es pertinente consignar que en la recién pasada gestión rectoral 2011-2015 se elaboró, a instancias de la Asamblea General Universitaria 2011-2013, un plan de desarrollo 2011-2023 pero, por no haber aplicado la metodología de la planificación estratégica y por no haber traducido las apuestas estratégica en programas y proyectos, el plan no se ejecutó.

Elementos para un plan estratégico de desarrollo de la UES 2015-2030

I. Etapas de la planificación

Se reconocen como etapas de la planificación estratégica: el diagnóstico, la formulación, la ejecución, la evaluación y el ajuste.

Gráfico 1. Etapas del plan



II. Diagnóstico situacional

El Diagnóstico de la Universidad de El Salvador consiste en investigar la realidad académica, administrativa-financiera e infraestructural, para determinar la naturaleza y la magnitud de los problemas que en la institución se manifiestan, así como las causas y consecuencias de estos. Es necesario, entonces, analizar las tendencias históricas que originan y explican la persistencia de tales problemas. Se trata así, de conocer e interpretar la dinámica de los hechos que se han manifestado en el pasado, los cuales persisten en el presente y se proyectan hacia el futuro, si no se hace nada para remover las tendencias de la situación diagnosticada, es decir, para evitar la configuración de lo que sería el pronóstico (situación crítica no deseada) de la UES, en ausencia de planificación estratégica.

El diagnóstico reviste gran importancia en la planificación, entendida

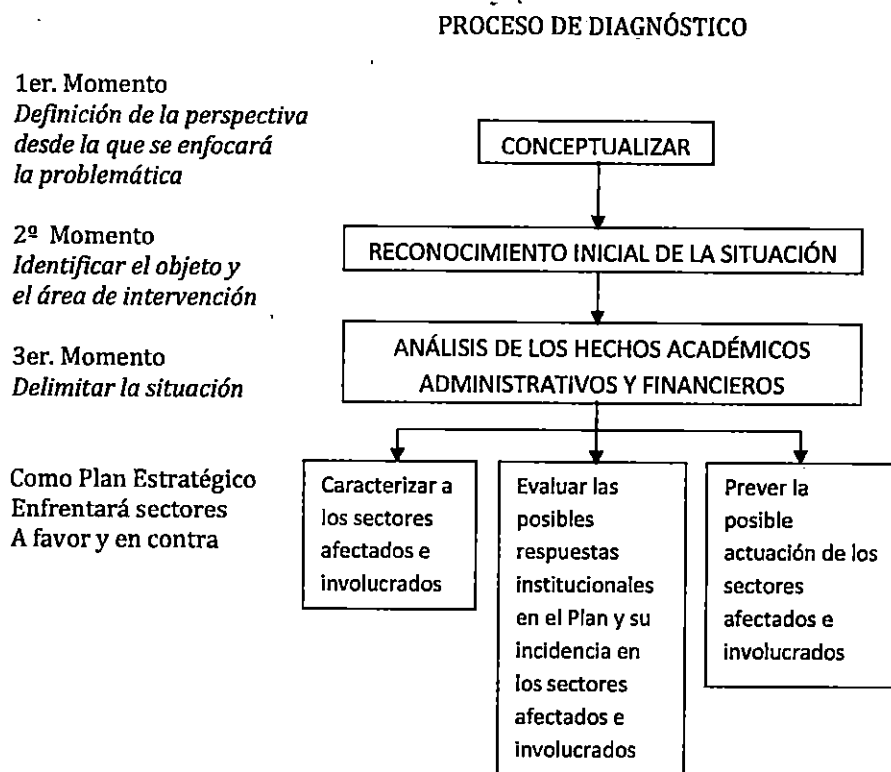
esta como una toma de decisiones anticipada, que necesita fundamentarse en el conocimiento de la realidad y en la proyección del futuro.

1. Situación y actuación de los actores

En último análisis, los actores del proceso de planificación son los sectores internos de la corporación y comunidad universitaria, y los *sectores externos involucrados*; los cuales deben ser identificados a fin de establecer cómo responderán y cómo serán afectados en un proceso de desarrollo institucional.

La transición del diagnóstico a un proceso de cambio pasa por tres momentos, para entender la dinámica que mueve las relaciones entre los hechos académicos, administrativos y financieros, la vinculación de los actores con esos hechos y la posible actuación de dichos actores.

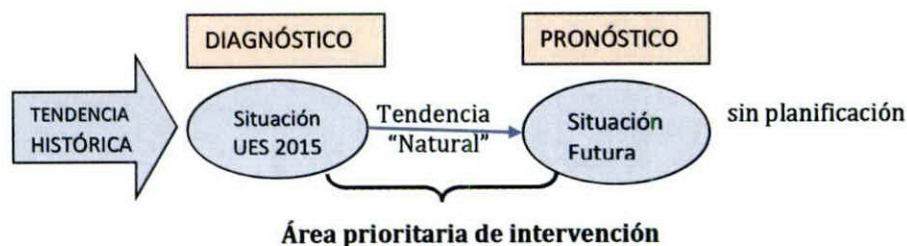
Diagrama 1. Momentos del diagnóstico



2. Las tendencias históricas

En la planificación de desarrollo en la Universidad de El Salvador solo se cuenta con una experiencia, la del Plan de 1988-1992, pero la situación de aquel momento histórico era de excepción², ahora, en una situación de "normalidad", la viabilidad del programa será de exclusiva responsabilidad de los actores internos y de los involucrados externos. Es por ello que es prioritario analizar las tendencias históricas de las actuaciones para identificar las áreas estratégicas de intervención.

Gráfico 2. Situación inicial y futura de la Universidad de El Salvador



El gráfico 2 es un diagrama de la situación que se afronta en el momento actual, con dos opciones al futuro: a) la actitud **determinista** de los universitarios, dejando que los factores y las fuerzas que, según el diagnóstico, han venido determinando la situación prevaleciente en 2015, continúen operando como tendencias naturales; si es así, podemos pronosticar que la situación futura de la UES presentará una imagen futura tanto o más crítica que la situación actual. b) si, en cambio, los universitarios adoptamos una posición **voluntarista**, procederíamos a intervenir sobre los factores y las fuerzas identificadas en el diagnóstico, evitando que se proyecten como tendencias naturales hacia el futuro y posibilitando la concepción y la construcción de la imagen deseada de la UES en un horizonte de largo plazo.

2 El desarrollo académico de la UES estaba vinculado con la supervivencia misma de la Institución; existía una plena identificación entre los actores internos y los externos involucrados; así como una franca confrontación con los actores de la parte contrainsurgente. En los primeros dos años de vigencia 1988-1990 se lograron los objetivos y metas programados; en los siguientes dos años, con cambio de autoridades, se descontinuó la ejecución.

III. Marco estratégico: identificación y selección de las alternativas de intervención

1. El diagnóstico y el pronóstico

El diagnóstico permite identificar, como ya se dijo, las tendencias históricas que han determinado la situación actual o inicial (UES₂₀₁₅) y la extrapolación de las tendencias históricas como "tendencia natural" hacia el futuro, proyectando lo que sería la situación futura (UES₂₀₁₉), como una réplica de la situación inicial (sin cambios fundamentales como ocurre cuando no se aplica la planificación estratégica). Este es el camino que conduce a la profundización de las manifestaciones críticas.

2. Elementos del diagnóstico de la Universidad de El Salvador

En una aproximación preliminar al diagnóstico se ha identificado los siguientes elementos:

En el área académica

- Abordajes curriculares rígidos y cerrados;
- limitada pertinencia de la docencia y la investigación;
- baja inversión en investigación, incluyendo laboratorios;
- desconexión de la proyección social con la investigación y la docencia;
- necesidad de capacitación y actualización de la planta docente;
- funciones académicas supeditadas a burocracia administrativa;
- el feudalismo de las facultades imposibilita desarrollo académico institucional coordinado desde las autoridades centrales;
- sector estudiantil indiferente respecto a desarrollo académico;
- elevados índices de deserción estudiantil;...

De naturaleza administrativa-financiera

- Burocracia y baja capacidad de ejecución de proyectos;
- limitada aplicación de la planificación normativa tradicional;
- deficiente conducción y administración académica;
- relativa rigidez del ordenamiento normativo institucional;
- limitado porcentaje del presupuesto universitario;

- falta de racionalidad y eficiencia en los “ingresos propios”;
- falta de racionalidad en la distribución del gasto, “hipertrofia de Oficinas Centrales”;
- erosión del principio de autoridad...

Del área de infraestructura

- Déficit de aulas y laboratorios, cursos masivos antipedagógicos;
- Ciudad Universitaria saturada, sin margen para el desarrollo;
- ausencia de la planificación para el desarrollo físico;
- anarquía en el mantenimiento de la Ciudad Universitaria;
- facultades multidisciplinarias con graves deficiencias en infraestructura;

De carácter social e interinstitucional

- Déficit en la interrelación UES-realidad nacional;
- desactivación de relaciones con organizaciones populares;
- descoordinación entre la UES y el MINED;
- escasa interrelación con otras instituciones del Estado;
- desconexión con centros de educación media.

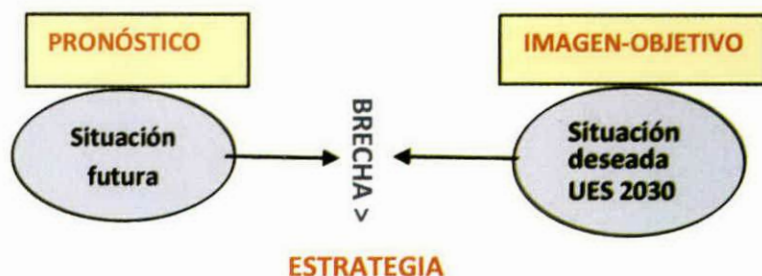
3. Prioridades de intervención

El diagnóstico y el área de prioridades de intervención (gráfico 1) proporcionan los elementos que caracterizan la situación actual de la UES, producto de las “tendencias históricas” que han prevalecido en la actuación de los actores internos y externos involucrados. Para continuar con el siguiente paso de la planificación estratégica y definir las prioridades de intervención, es necesario identificar las fuerzas sociales que han de respaldar las intervenciones y todos los pasos y etapas del Plan de Desarrollo; en el caso de la UES, se trata de los sectores de la comunidad y de la corporación universitaria, pero también de los sectores externos involucrados en la educación superior. La razón de identificar estos sectores es que las diferentes intervenciones a través de programas, proyectos y políticas los convierten en *actores y factores de la ejecución*.

4. Imagen objetivo

La definición de la situación que se desea alcanzar es la primera tarea estratégica, ya que tiene el propósito de superar la situación inicial y obviar la situación futura; pero la imagen objetivo así diseñada tiene un carácter preliminar o aproximado, ya que la planificación estratégica es un proceso dinámico de construcción sometido a **evaluación constante**, a fin de crearle **viabilidad** al plan. Se subrayan estos dos conceptos porque son fundamentales en la planificación estratégica (PE), la cual se caracteriza por reconocer que en el curso de la ejecución del plan se presentarán obstáculos, limitaciones y otros imprevistos que obligarán a una retroalimentación para introducir ajustes, es por ello que la trayectoria de la ejecución no es un proceso rectilíneo, sino sinuoso (ver gráfico 4).

Gráfico 3. Situación deseada



Con la identificación de la situación deseada —después de considerar otras alternativas— sabemos hacia dónde vamos, sin ella nos quedaríamos en el camino; por eso, cumple un papel orientador y marca la diferencia con la situación futura del pronóstico.

En una institución académica, gestora del conocimiento como debe ser la UES, la imagen objetivo debe corresponder con el escenario científico tecnológico del futuro, por lo cual, la construcción de la situación deseada pasa por aplicar la metodología de la *prospectiva científica tecnológica*.³

Por otra parte, la construcción de la imagen-objetivo o la situación deseada para la Universidad de El Salvador hacia el año 2030⁴ debe compatibili-

3 En la planificación estratégica la metodología de la prospectiva estratégica es clave.

4 Es preciso explicar que el Plan 'Estratégico' de Desarrollo UES 2023 sería ejecuta-

zar los elementos, las características y los requisitos que la contrastan con la "situación futura".

En el esquema 2 se especifican los componentes a tener en cuenta en la construcción de la *imagen deseada de la UES*.

Esquema 2. Elementos, características, y requisitos de la imagen-objetivo de la UES

<i>Elementos</i>	<i>Características</i>	<i>Requisitos</i>
<p>1) Activos: a) Implican el cambio o la creación de actitudes y mentalidades de los actores en sus diferentes roles; b) incluye los cambios y adecuaciones institucionales.</p> <p>2) Condicionantes: Potencial relativo de la dotación de recursos académicos, administrativos, financieros y materiales.</p>	<p>1) Congruencia: con las prospecciones del desarrollo científico tecnológico;</p> <p>2) Pertinente: en relación a las problemáticas de la realidad circundante actual y futura.</p> <p>3) Realista: con conciencia de las limitaciones que el momento histórico impone; pero al mismo tiempo, incluyendo propuestas que signifiquen un avance en las transformaciones buscadas.</p> <p>4) Consistencia: formulada bajo una concepción del mundo.</p>	<p>1) Correspondencia: con los intereses y aspiraciones de los sectores institucionales y externos involucrados.</p> <p>2) Validez: se refiere a la viabilidad de alcanzar los objetivos y las metas.</p> <p>3) Singularidad: construcción a partir de la especificidad de la UES.</p> <p>4) Significación direccional: debe centrarse en los aspectos estratégicos del proceso de desarrollo institucional.</p> <p>5) Autodesarrollo: con el plazo del plan no finaliza el proceso de desarrollo. El horizonte del desarrollo es indefinido.</p>

5. Estrategia general

La contrastación entre la situación futura⁵ con la situación deseada (UES, 2030) es el momento estratégico decisivo en el que se abre una *brecha* que

do en tres gestiones rectorales, siendo la primera la del periodo 2011-2015, pero en la realidad, todo continuó igual, la conclusión es que no era estratégico.

5 Debe insistirse que la situación futura es la que se configuraría con las tendencias históricas, por lo que sería similar a la situación actual.

debe cerrarse con la **estrategia**⁶ para asegurar los propósitos perseguidos, es decir, los objetivos y las metas de desarrollo, mediante posibles planes, programas, proyectos y políticas académicas y administrativo-financieras alternativas. Aquí se hablaría de una estrategia general que tiene que ver con objetivos estratégicos para la materialización de la Misión y la Visión⁷; esto significa que habría estrategias específicas a nivel de programas y proyectos.

Un elemento esencial de la planificación estratégica es que entraña una lucha entre oponentes, y por eso se ha abordado arriba la idea de grupos a favor y en contra⁸; por eso la **viabilidad** es una categoría central que requiere de una evaluación permanente durante la ejecución, hasta arribar a la situación deseada.

En el caso de la UES, los elementos del diagnóstico dan las pautas para formular una primera aproximación de los componentes de la estrategia general y de estrategias específicas para aspirar a la UES, 2030:

6. Planes, programas y proyectos prioritarios, a título de ejemplo

En el área académica:

- Formulación y ejecución de un **Plan de reforma académica**, sustentado en el **desarrollo curricular** que sustituya a los actuales planes de estudio rígidos y cerrados;
- implementar un programa de prospectiva del desarrollo científico tecnológico que ofrezca una oportunidad para el desarrollo del país;
- revisar la concepción alrededor de la integración de la docencia la investigación y la proyección social y ejecutar un programa para hacer efectiva dicha integración, en función de la **pertinencia y la excelencia**;
- elaboración y aplicación de un **Programa sistemático de formación y actualización de la planta docentes**, como garantía de 1), 2) y 3).
- **proyecto de creación de centros e institutos de investigación** en las

6 La estrategia se puede definir como la orientación general que debe guiar el proceso de intervención, e implica la escogencia de objetivos y metas.

7 Así la Misión y la Visión de la Universidad de El Salvador dejarán de ser letra muerta.

8 Esto nos recuerda el concepto general de estrategia prestado del arte de la guerra, en el que la estrategia es la que se diseña para ganar una guerra, a diferencia de la táctica que se aplica para ganar una batalla.

seis áreas del conocimiento, y creación y modernización de laboratorios, donde corresponda;

- **plan de cohesión y convergencia de la gestión central con la gestión local** (de facultades), para superar el feudalismo actual;
- **plan para dinamizar el protagonismo del sector estudiantil**;
- **proyecto para actualización permanente de los graduados**, a través de la conversión de la UES en universidad mixta: presencial y a distancia;
- **creación de la facultad pedagógica** y revisión de la pertinencia de las carreras existentes.

En el área administrativa-financiera

- **Programa de capacitación en metodología de planificación estratégica** para su aplicación generalizada en los procesos académicos, administrativos y financieros;
- **plan de identificación del presupuesto universitario**: a) con los Planes operativos anuales, b) con los planes cuatrianuales de desarrollo y c) con el Plan estratégico de desarrollo, a fin de racionalizar y legitimar las gestiones y negociaciones de un **presupuesto por programas** y con crecimiento en función de la ejecución de los planes;
- **plan de delimitación de los ingresos propios a actividades académicas**;
- **programa de revisión y flexibilización de la legislación universitaria**, en función de la autonomía y de la dinámica de desarrollo institucional;
- **proyecto de desburocratización, eficiencia y transparencia administrativa**;

Desarrollo de la infraestructura

- **Negociación del traspaso de las instalaciones del IVU** para la creación de la Facultad Pedagógica;
- **restauración académicamente funcional de la Ciudad Universitaria**;
- **proyectos de desarrollo físico de las Facultades Multidisciplinarias,...**

De carácter social e interinstitucional

- Fortalecimiento y **reorientación de la proyección social en su función interlocutora** con instituciones y organizaciones de la realidad nacional;
- establecimiento de una vía directa, fluida y permanente de **comunicación con el Ministerio de Educación;**
- gestión de agendas de trabajo de decanos con funcionarios de **Ministerios e instituciones** disciplinariamente afines;
- programación de **visitas sistemáticas a estudiantes de bachillerato**, a fin de superar los diferentes traumas e incoherencias entre la educación media y la educación superior;
- crear **representaciones de la UES en universidades prestigiosas y solidarias extranjeras.**
- **constituir un panel de expertos y notables, para consultas y asesorías** en asuntos trascendentales de la UES.

IV. Un esquema de plan estratégico de desarrollo

Con los temas abordados se puede elaborar un esquema simplificado del plan estratégico de desarrollo de la UES que, a la vez, que permita visualizar la función y facilite profundizar los conceptos particularizándolos para el caso de la UES.

Por ejemplo, una tendencia histórica muy arraigada en los “cambios de planes de estudio” consiste en hacerle cambios cosméticos a las matrices de asignaturas, como los siguientes: introducir temas complementarios de algún texto novedoso importado; fraccionar o integrar el contenido de una asignatura por ciclos; agregar o suprimir prerrequisitos a una asignatura; alterar la asignación de unidades valorativas; etc., dejando la matriz cerrada por 5 o 10 años, hasta que venga otro “cambio” de plan de estudio...

Así es como en las diferentes áreas y funciones universitarias se hacen cambios para que nada cambie, y las tendencias históricas se proyecten en el tiempo como tendencias naturales. Así han venido configurando las imágenes o situaciones futuras de la UES, a semejanza de las situaciones iniciales.

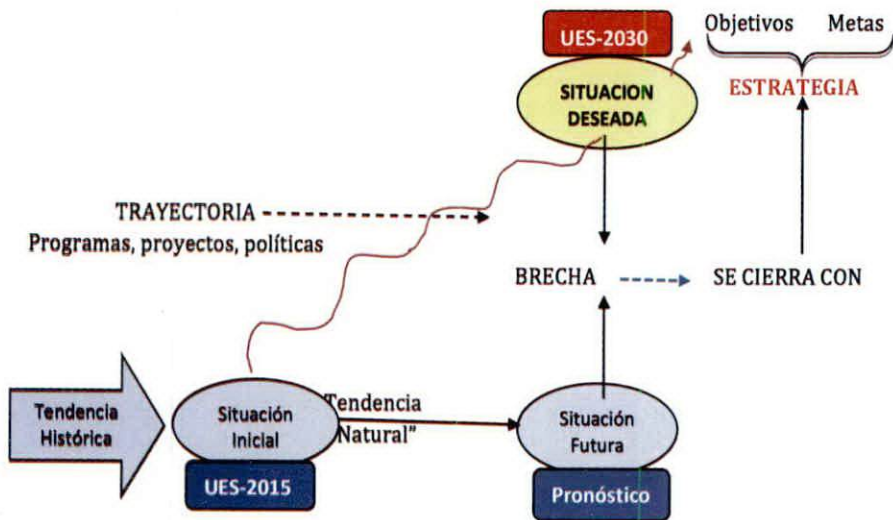
Con el Plan estratégico de desarrollo se está aspirando a una imagen objetivo que es la situación deseada de la UES hacia el año 2030, y para ello se ha identificado, a partir del diagnóstico, un catálogo de planes, programas,

proyectos y políticas que cambiarán y harán operativos la misión, la visión y los fines institucionales.

Pero la primera tarea es despejar el escenario del futuro hacia donde ir; ¿cuáles serán los eventos emergentes en el mundo y en El Salvador que tendrán impacto en el posicionamiento de la UES?

Para dar respuesta a estas interrogantes la planificación estratégica en la UES tiene que recurrir a la *prospectiva científica tecnológica*, a la hora de formular los planes, programas y proyectos que se integrarán en la **trayectoria** que parte de la situación inicial hacia la situación deseada.

Gráfico 4. Plan estratégico de desarrollo UES 2015-2030



El gráfico 4 es un esquema simplificado en el que se puede localizar la posición y la función de los elementos básicos que intervienen en la ejecución de un plan estratégico de desarrollo.

Se aprecia claramente como la brecha que se abre entre la situación futura y la situación deseada se cierra con la **estrategia**, que como concepto fundamental de esta metodología se **corresponde con una concepción del mundo y se deslinda en políticas con objetivos y metas**.

1. Trayectoria y viabilidad

La trayectoria es el itinerario que marcará la ejecución de los programas, proyectos y políticas de orden eminentemente académico, pero también administrativo, financiero y de infraestructura; como es inevitable que en el largo plazo aparezcan obstáculos y limitaciones, la ejecución no sería rectilínea, sino sinuosa, indicando así los ajustes que resultarán de la evaluación permanente para crearle **viabilidad** al plan estratégico de desarrollo. Se puede ver que la trayectoria se prolonga más allá de la situación deseada en 2030, con lo cual se quiere indicar que el desarrollo de la UES no puede tener un punto de llegada, puesto que el conocimiento se caracteriza por el cambio permanente.

2. Orden de precedencia de las acciones componentes de la trayectoria

En primer lugar, conviene recordar que el plan estratégico comprende tres gestiones institucionales de 4 años, es decir que será objeto de tres planes cuatrianuales para la ejecución de los planes, programas y proyectos prioritarios identificados e integrantes de la trayectoria.

Por otra parte, estas acciones componentes de la trayectoria tienen diferente prioridad y orden de precedencia con implicaciones sobre los recursos y sobre las actitudes de los actores sociales, es decir sobre los sectores de la comunidad y corporación universitaria e instituciones externas involucradas.

V. Plan cuatrianual de desarrollo UES 2015-2019

- Al distribuir el conjunto de acciones de la trayectoria para el periodo 2015-2019, es determinante el criterio de prioridad y de urgencia, pero también en las circunstancias propias de la UES, varios componentes de la trayectoria están interrelacionados. Por ejemplo, la ejecución del Plan de Reforma Académica como plan estratégico requerirá de la ejecución de otros planes, programas y proyectos académicos.
- Con este Plan se comenzaría a alinear las prioridades con los recursos requeridos, legitimando las gestiones por un presupuesto que el GOES no podrá eludir.
- Se podrá identificar niveles y responsables del logro de las metas.

Gráfico 5. Articulación de planes, programas y proyectos de la UES



En el gráfico 4 se trata de representar, a vía de ejemplo, la vinculación de los componentes del área académica de la trayectoria, indicando, por una parte (sentido vertical), la simultaneidad de tres procesos interdependientes y, por otra parte (sentido horizontal), los programas que les darían sustentación a tales procesos.

Pero la articulación de los componentes de la trayectoria también comprende algunos procesos del área administrativa-financiera, del área de infraestructura y del área de carácter social e institucional, haciendo de la ejecución del Plan Estratégico un proceso muy complejo, lo cual exige como primer requisito de viabilidad la formulación al detalle de los planes, programas y proyectos, a fin de proyectar la gradualidad en el proceso de ejecución.

En el Plan de Desarrollo de la gestión 2015-2019 se pronostica el logro de un tercio de los objetivos y metas contemplados en la ESTRATEGIA del Plan Estratégico 2015-2030.

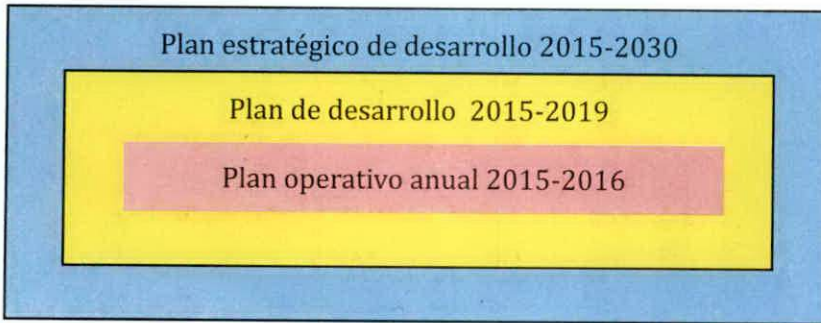
Para el desempeño de la gestión 2015-2019, adquiere una importancia estratégica la disponibilidad de los recursos, en particular de los presupuestos para los Planes Anuales Operativos 2016, 2017, 2018 y 2019; y en esta perspectiva, las gestiones ante el GOES por un presupuesto adecuado adquieren una legitimidad y racionalidad que no podrá ser ignorada en el proceso de negociación; es así que se gestionará presupuestos con crecimiento gradual y progresivo, comenzando con un porcentaje del presupuesto nacional aproximado al 2 % para el presupuesto de 2016 y finalizando con un 5 % para el presupuesto de 2019.

VI. Consideraciones generales

La presente propuesta, siendo un esquema general, estaría sujeta a una amplia y profunda discusión antes de la formulación de planes, programas, proyectos y políticas; esto es especialmente ineludible en una institución como la Universidad de El Salvador, con sus diversas instancias de decisión y con dos niveles de ejecución: la dirección central y las facultades.

La secuencia lógica de la planificación institucional de la UES se iniciaría con el Plan Estratégico, seguido con el Plan Cuatrianual y con el Plan Operativo Anual, pero en la práctica se observaría una simultaneidad.

Gráfico 6. Secuencia y simultaneidad de la planificación en la UES



Es obvio que esta propuesta es esquemática, preliminar y destinada a propiciar un proceso de toma de conciencia de la urgencia de salirle al paso a una crisis generalizada de nuestra Alma máter.



Detalle de mural ubicado en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.