



# GUÍA MÍNIMA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

*agosto de 2008*

---

## Introducción.

La planeación es la aplicación racional de la mente humana en la toma de decisiones anticipada, con base en el conocimiento previo de la realidad, para controlar las acciones presentes y prever sus consecuencias futuras, todo ello orientado al logro, en condiciones óptimas, de un objetivo deseado.

En la década de los sesenta, la Universidad Nacional Autónoma de México comenzó a utilizar la planeación como herramienta fundamental en su conducción y operación. Más adelante, en la década de los noventa, incorporó en este proceso a la evaluación. Las cambiantes condiciones de México y del mundo, así como de la propia Universidad, requieren que ambas –la planeación y la evaluación– se actualicen de manera continua.

Por el tamaño de la Universidad y la diversidad de actividades que en ella se realizan, es necesario, para el desarrollo de estos procesos, que las autoridades responsables de la planeación institucional en entidades y dependencias universitarias compartan un lenguaje y un enfoque comunes, que permitan una adecuada comunicación y coordinación en esta tarea.

En este documento se presentan elementos básicos de planeación para el desarrollo de una organización que realiza actividades específicas y persigue fines comunes de mediano y largo plazos, como es el caso de una entidad o dependencia universitaria, sujeta como está al marco institucional universitario.

La palabra previsión implica la idea de anticipación de acontecimientos y situaciones futuras que la mente humana es capaz de realizar y sin la cual sería imposible formular planes. Por ello la previsión es la base de la planeación. La previsión es un concepto de la planeación que define las condiciones futuras de un proyecto y fija el curso concreto de acción a seguir.

Es importante destacar que en la UNAM, dada su autonomía, tanto la planeación como la evaluación se inscriben en un proceso de autorregulación, lo que distingue a esta institución académica de otras que dependen del gobierno federal o de los gobiernos estatales y, por supuesto, de las particulares. No obstante, en la medida en que toda planeación implica el uso o aplicación eficiente de los recursos disponibles, la planeación universitaria es una actividad económica de optimización, en sentido estricto, sujeta a restricciones presupuestales derivadas de que, en el caso de la UNAM, sus recursos dependen mayoritariamente del subsidio del gobierno federal. El documento que se presenta intenta establecer los lineamientos generales de la planeación de las entidades y dependencias que integran la Universidad a partir de los propósitos que sus titulares han planteado a las propias autoridades universitarias, en forma de planes de trabajo, con el propósito de integrar un plan común que permita la coordinación de las actividades y el uso eficiente de los recursos limitados con los que cuenta la institución.

## I. El concepto de planeación en la UNAM.

En la Universidad, la planeación se concibe como un proceso permanente que se orienta al cumplimiento de sus fines sustantivos: docencia, investigación y difusión de la cultura. Para cumplir con este objetivo la institución requiere, evidentemente, de la planeación de actividades académicas y culturales, pero también de las actividades administrativas de apoyo. La planeación contribuye a favorecer la participación de los universitarios en los programas, proyectos y acciones de la Universidad, a través de los órganos colegiados y los mecanismos institucionales existentes, y a fortalecer los vínculos con la sociedad para conocer sus necesidades y anticipar sus requerimientos; sirve para consolidar las relaciones de comunicación, coordinación y complementación entre entidades académicas y entre éstas y las dependencias administrativas; proporciona información oportuna y relevante sobre su desarrollo y, lo que es más importante, constituye el mecanismo idóneo para hacer un uso eficiente y racional de los recursos de la institución.

## II. Criterios normativos del proceso de planeación en la UNAM.

La planeación en la UNAM tiene como fundamentos jurídicos y normativos los siguientes ordenamientos legales: *Ley Orgánica, Estatuto General, Reglamento de Planeación* (1998), *Acuerdo para la Instalación del Consejo de Planeación* (2001), *Acuerdo que establece las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo de Planeación y de la Dirección General de Planeación* (2004), *Acuerdo de creación de la Coordinación de Planeación* (2008).

De este marco legal, son de destacar los siguientes criterios:

- Los procesos institucionales de planeación están vinculados sistemáticamente a los de la evaluación de lo realizado y a los recursos financieros asignados.
- Los planes de desarrollo de las entidades académicas (escuelas, facultades, centros e institutos) y los programas de trabajo de las dependencias universitarias, en tanto son parte constitutiva del sistema de planeación institucional, deben ser coherentes y armonizarse con el Plan de Desarrollo de la UNAM y los programas estratégicos que éste incluye.
- Los planes, programas y proyectos de desarrollo de las entidades universitarias deben elaborarse dentro de los primeros seis meses de gestión de sus respectivos titulares. Hacerlo adecuadamente comprende la realización de un proceso previo de consulta a sus comunidades.
- En el contexto del proceso de seguimiento y evaluación, los titulares de las entidades académicas deben rendir ante sus respectivas comunidades un informe en el que se dé cuenta de los avances en la ejecución de los programas de la entidad.

Para efectos de apoyo metodológico se cuenta, adicionalmente con las *Normas Internas del Grupo Técnico de Responsables de Estadística y Planeación Institucional de la UNAM* (2004), el *Catálogo de Indicadores de Desempeño de Entidades y Dependencias Universitarias* (2005), el *Catálogo de Indicadores Estratégicos de Desempeño Institucional* (2005) y el *Manual de Usuario del Sistema de Seguimiento de Planes de Desarrollo* (2005), los cuales están a disposición de los titulares de las entidades académicas y de las dependencias universitarias que los soliciten.

### III. Etapas del proceso de planeación institucional.

El proceso de planeación es un proceso cíclico que comprende las siguientes fases:

- 1ª **Diagnóstico**, que consiste en el conocimiento y análisis del desarrollo de la realidad universitaria, su situación pasada, actual y sus tendencias, con el propósito de identificar los principales problemas y obstáculos para el desarrollo institucional.
- 2ª Determinación de **objetivos** y **prioridades** para el corto, mediano y largo plazos.
- 3ª Diseño de **estrategias, políticas y programas** que permitan plantear los cursos de acción factibles y necesarios para el logro de objetivos y metas.
- 4ª Especificación de medios, que consiste en la definición de **proyectos** y **acciones específicas** destinados al cumplimiento de los objetivos y en la identificación de los actores, mecanismos y recursos legales, administrativos, materiales y financieros requeridos para este fin.
- 5ª Definición de **metas** e **indicadores**, que implica la estimación cuantitativa de los objetivos trazados, sus variables sustantivas y su dimensión temporal .
- 6ª **Seguimiento** que consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones previstas y, en su caso, en la posibilidad de valorar e introducir los ajustes que se consideren necesarios para garantizar el cumplimiento del plan.
- 7ª **Evaluación** que consiste en el análisis interno o externo, de los resultados, impactos y trascendencia del plan con una visión de mediano plazo, a fin de conocer si el plan, los objetivos y los resultados se corresponden con las necesidades que las funciones sustantivas de la institución deben atender.

## IV. Criterios metodológicos de los componentes del proceso de planeación.

El proceso de planeación se concreta en la elaboración del Plan, el cual hace explícitas las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acordes a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos.

El plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo institucional. Si bien un plan agrupa programas y proyectos, su formulación se deriva de propósitos y objetivos más amplios que la suma de los programas y proyectos. El plan es el parámetro técnico-político en el que se enmarcan los programas y proyectos, es decir, se convierte en el marco de referencia direccional de la entidad o dependencia. El horizonte temporal del plan es el largo o mediano plazo.

En la UNAM, tanto en su conjunto como para cada una de sus entidades o dependencias, generalmente se establece un “Plan de Desarrollo Institucional” para un periodo de cuatro años que es término regular de una administración universitaria de acuerdo con la legislación vigente. Es conveniente tener en consideración que los respectivos periodos cuatrienales no coinciden en el calendario, lo que confiere a la planeación universitaria una característica especial.

Las fases del proceso de planeación comprenden un conjunto de elementos que se fundamentan en los siguientes principios metodológicos.

### 1. Diagnóstico

Puede concebirse como el análisis de la situación en la que se encuentra la entidad o dependencia en un momento determinado, respecto de sí misma y respecto de su entorno o contexto. Comprende dos dimensiones: externa e interna.

#### 1.1 *Diagnóstico externo o exploración del entorno*

Con la exploración del entorno o diagnóstico externo, se busca reducir la incertidumbre a partir de una comprensión integral del ambiente que rodea a la institución e identificar los cambios y tendencias importantes que han ocurrido en dicho ambiente y que la afectan directa o indirectamente.

Por entorno se entiende el medio ambiente económico, político, social, educativo,, cultural, científico y tecnológico en el que se encuentra inmersa la Universidad y cada una de sus entidades y dependencias. Comprende cuatro planos principales (no necesariamente aplicables todos a todas las dependencias universitarias):

**Entorno internacional:** se refiere a las tendencias económicas, políticas, sociales, educativas, culturales, científicas o tecnológicas, que se observan a nivel mundial y que por sus características y trascendencia pueden afectar directa o indirectamente a la Universidad.

**Entorno nacional:** se refiere a las mismas tendencias pero en el ámbito nacional.

**Entorno local:** se refiere a la zona geográfica de influencia de la entidad académica o dependencia institucional y comprende aspectos tales como las características de su imagen pública, el número y tipo de instituciones académicas en la zona, la procedencia y las preferencias de los estudiantes, la competencia o colaboración de los investigadores entre diversas instituciones en la zona o del área de investigación.

**Impacto social y económico.** Se busca identificar el grado de impacto de la entidad académica específica, facultad, escuela, instituto o centro, en la sociedad. Por un lado, mediante la medición de la trayectoria de los egresados en el mercado laboral a través de diversos indicadores (nivel de ingresos, puestos en los que se ubican, sector económico en el que se desempeñan). Por otro lado, se trata de detectar nuevos tipos de demanda de trabajo o nuevos tipos de conocimientos y habilidades requeridas de nuestros egresados en las distintas carreras. En el caso de la investigación científica o tecnológica, el impacto social se califica por medio de indicadores afines a las diferentes áreas como pueden ser publicaciones, desarrollos tecnológicos, patentes, etc., en los que participen académicos de la UNAM e identificando las necesidades de las empresas industriales o de servicios que pudieran desarrollar los institutos y centros de la UNAM.

En general, el análisis del entorno debe considerar dos tipos de información: a) la de la situación y tendencias económicas, sociales, políticas, científicas, tecnológicas y demográficas, a nivel nacional e internacional y, b) la referente a otras instituciones de educación superior del país o del extranjero según el caso.

## **1.2 Diagnóstico interno**

Se trata de una evaluación del estado en que se encuentra la entidad académica o dependencia en el momento a partir de cual se realiza el plan de desarrollo. Los propósitos del diagnóstico o análisis interno consisten esencialmente en identificar los principales recursos, procesos y productos con que cuenta la entidad o dependencia y las carencias, necesidades o problemas que existen para el cumplimiento de sus objetivos.

Los principales recursos, procesos y productos que corresponden a las entidades académicas y dependencias universitarias (según el caso) son los siguientes:

### **Recursos**

- Recursos humanos: personal académico, directivo y administrativo.

- Recursos materiales o infraestructura y equipamiento: edificios e instalaciones por función (docencia, investigación, administración y gobierno, actividades deportivas, culturales), bibliotecas, talleres y laboratorios; material de laboratorio, instrumentos musicales, libros y revistas, equipo de computación, medios didácticos, etc.
- Recursos financieros o presupuestales: asignación presupuestal, ingresos por servicios, ingresos extraordinarios y apoyos externos.
- Estudiantes: Número de alumnos inscritos, desglosado por carrera, especialidad, y generación o año de ingreso. Y un diagnóstico diferenciado de las características psicosociales, académicas y socioeconómicas de los estudiantes.

#### **Procesos**

- Docencia.
- Investigación.
- Difusión y extensión.
- Administración y gestión.
- Servicios.

#### **Productos**

- Alumnos egresados, titulados y graduados.
- Publicaciones científicas o humanísticas.
- Desarrollos y servicios tecnológicos.
- Servicios culturales y editoriales.
- Servicios administrativos internos.

En la elaboración del diagnóstico interno de cada entidad académica o dependencia universitaria, los indicadores a utilizar han de corresponder con las características de la misma, es decir, se requiere conocer la situación de los alumnos egresados de aquellas entidades que reciben alumnos y de conocer el estado de la investigación en aquellas otras que se ocupan de estas tareas. Desde luego, habrá entidades que realicen ambas funciones en cuyo caso se requiere de ambos tipos de información. Y habrá otras cuya función sea diferente a la de investigación o docencia, pero en todos los casos los indicadores serán los apropiados a su función. En todos los diagnósticos se pretende tener una visión realista del estado que guarda la entidad para, a partir de ella, construir el plan de trabajo que aspire a resolver los problemas que enfrenta o que pudiera enfrentar a efecto de mejorar el cumplimiento de su función primordial cualquiera que ésta sea.

## **2. Objetivos y metas**

Una institución como la Universidad tiene una razón de ser y unos objetivos que cumplir. La legislación de la UNAM es clara y explícita en ambos temas. No obstante, cada una

de las entidades académicas y dependencias administrativas que integran a la UNAM cumple una función específica en cierta forma diferente de las demás y, aunque comparte el espíritu del conjunto de entidades de la institución, tiene objetivos y metas puntuales que corresponden a la función que realiza y es sólo esta última la que la justifica y en torno a la cual hay que planear y evaluar sus actividades.

Un instituto de investigaciones, por ejemplo, debe ante todo realizar investigación de calidad en el área o disciplina que sea su objeto de estudio. Ese debe ser el centro rector de su actividad cotidiana y sobre ello es que debe ser evaluado como entidad. Adicionalmente, puede llevar a cabo otras actividades que pueden ser relevantes pero que de ninguna manera deben sustituir a la fundamental. Esto no significa que el centro o instituto respectivo pueda realizar su actividad al margen del resto de la institución y aislado de otras entidades académicas. Tampoco que sus objetivos y metas particulares estén disociadas del espíritu que anima a los planes y proyectos generales de la institución. Al contrario, esta concepción plural pero armónica de las funciones de la Universidad se expresa en un doble compromiso por parte de las entidades académicas que la integran: hacia el exterior cada entidad representa a la UNAM, a su espíritu plural y ético, identificado con los valores nacionales, con el rigor científico e intelectual y con el respeto a las ideas de los demás, todo ello afirmando su función específica de investigación, docencia o creación cultural; hacia el interior, cada entidad define sus metas en función de su actividad específica, aprovechando de la mejor manera el presupuesto que le es asignado, planeando sus actividades de conformidad con éste y llevando a cabo su plan de trabajo con la mayor eficiencia y calidad posibles. Es sólo así como el libre accionar de las entidades universitarias puede llevar a la Universidad a cumplir con eficiencia sus tareas sustantivas en beneficio de la sociedad que es la que aporta los recursos financieros para su sostenimiento y desarrollo.

Los objetivos describen lo que la institución se propone lograr a mediano y largo plazos dentro del periodo de una administración. Los objetivos constituyen los logros que deben alcanzarse como resultado de la ejecución de un plan de desarrollo; expresan la intencionalidad de un plan, representan las soluciones a los problemas y a las necesidades detectadas a partir de la exploración del entorno y del diagnóstico interno.

Los objetivos pueden formularse considerando los siguientes aspectos: el desempeño pasado; el cálculo de los recursos disponibles; los resultados del análisis de la situación a fin de orientar adecuadamente las capacidades reales y potenciales o bien minimizar el impacto de las limitaciones reales o potenciales.

Características que debe satisfacer el planteamiento de objetivos y metas:

- Claridad en relación con lo que se pretende resolver, modificar, desarrollar o prevenir.
- Valoración de los alcances durante y después de la implantación y ejecución.
- Información detallada sobre los resultados que se pretenden lograr y el tiempo considerado para su logro.
- Congruencia con los objetivos y metas del nivel jerárquico superior.
- Apego a la realidad.

- Flexibilidad para ser susceptibles de correcciones y ajustes durante el desarrollo del plan.
- Precisión en la determinación de su horizonte temporal.
- Inclusión de mecanismos que permitan cuantificar alcances y logros.

### 3. Las estrategias

Una vez realizados los objetivos y prioridades, se deben seleccionar las estrategias que habrán de seguirse. En el ámbito de la planeación una estrategia describe cómo lograr algo. Es un proceso para determinar el curso de las acciones que la institución u organización necesita instrumentar para avanzar en el logro de sus objetivos. La estrategia es la forma como se dirige el cumplimiento de un plan y la consecución de las acciones programadas.

El diseño de las estrategias debe contemplar dos elementos: uno político y otro técnico. El elemento político tiene como propósito lograr la aceptación y la concurrencia de los diferentes actores y grupos que existen en la institución; busca hacer permeable la voluntad colectiva institucional con respecto a los fines propuestos; convencer de los beneficios a largo plazo que pueden lograrse y, en última instancia, tener el consenso para la ejecución del plan en todas sus etapas. El elemento técnico considera la cantidad y el tipo de insumos necesarios para poner en marcha las acciones programadas, la cantidad y tipo de personal necesario en cada etapa del plan, y el control y seguimiento de las actividades, con el fin de que mantengan el rumbo hacia los objetivos y metas en los plazos estipulados.

Como ejemplos de las estrategias que una entidad académica o una dependencia universitaria deben contemplar con relación a las distintas áreas son los siguientes:

- Académicas: modificación de planes y programas; evaluación del desempeño del personal docente o de investigación; modernización tecnológica; mejora de procesos de titulación y graduación de egresados; innovación educativa; acreditación de programas; fomento de líneas investigación.
- Administrativas: equipamiento de aulas y laboratorios; modernización de bibliotecas.
- Organizacionales: organización académico-administrativa; vinculación docencia e investigación.
- Financieras: fuentes complementarias o adicionales de financiamiento.
- Vinculación: cooperación académica con otras universidades; vinculación con el sector productivo.

Como componente operativo de un plan, las estrategias se concretan en los diferentes programas y proyectos de desarrollo institucional.

En el ámbito de la planeación se entiende por política a la medida o al conjunto de ellas dirigidas a cumplir uno o varios propósitos. Las políticas delimitan y encauzan el número de opciones posibles de acción institucional al expresar prioridades para llevar a cabo las distintas

tareas; al determinar la forma más adecuada de emplear los recursos; al establecer los referentes básicos de las relaciones sociales, académicas y administrativas intra y extra-institucionales.

Un programa significa, en un sentido amplio, un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en una serie de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza. Puede decirse que un programa hace operables las estrategias formuladas en el contexto de un plan, mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos dentro de un periodo determinado. Los programas se establecen para el mediano o corto plazo. El *Reglamento de Planeación* de la UNAM establece que los programas de trabajo deberán presentarse al inicio de cada año calendario por el titular de la entidad o dependencia universitaria.

Los componentes generales de un programa son: enunciado del programa; justificación; prioridad; objetivos y metas; líneas de acción; proyectos específicos; instancias de apoyo y coordinación; responsables; calendario de actividades; indicadores de evaluación y, presupuesto desglosado.

#### 4. Especificación de proyectos y acciones específicas

El proyecto se refiere a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas. Al igual que los programas, el *Reglamento de Planeación* de la UNAM, establece que el proyecto de presupuesto deberá presentarse al inicio de cada año calendario.

Los elementos que debe contener un proyecto son: denominación del proyecto; naturaleza del proyecto; descripción del proyecto; justificación; marco institucional; finalidad del proyecto; objetivos y metas; beneficiarios; productos o resultados esperados; localización física y cobertura espacial; especificación operacional de las actividades y tareas a realizar; métodos y técnicas a utilizar; determinación de los plazos o calendario de actividades; determinación de los recursos necesarios (humanos, materiales y financieros); cálculo de costos de ejecución y elaboración del presupuesto; administración del proyecto; indicadores de evaluación.

La previsión de los recursos constituye el proceso de programación, el cual debe de mantener la coherencia entre los objetivos por alcanzar, las actividades a realizar y los recursos a emplear. En términos sistémicos, los recursos son los insumos necesarios para realizar cualquier plan. Éstos son:

- **Recursos humanos.** Son las personas necesarias para la realización de las actividades y tareas especificadas en el plan, programa o proyecto. La asignación de los recursos humanos supone especificar la cantidad de personas, las calificaciones requeridas y las funciones a realizar, indicando las responsabilidades individuales.

- **Recursos técnicos.** Son los medios para lograr un resultado o producto. Tendrían dos alcances diferentes: por un lado, hacen referencia a los instrumentos y técnicas profesionales que se requieren para realizar algo tangible, y por otro, a las técnicas de intervención social.
- **Recursos financieros.** Se trata del capital necesario para la ejecución del plan, programa y/o proyecto, debe asignarse de manera que se disponga del flujo monetario suficiente y oportuno para cada una de sus etapas.
- **Recursos materiales.** Consisten en la provisión adecuada y oportuna de la infraestructura y el equipamiento necesarios para la realización de los programas y proyectos.

Dado que los objetivos y metas a alcanzar por una institución son múltiples y los recursos con que se cuentan son limitados, se hace necesario prever los recursos con que se contará para llevar a cabo el plan, los programas y los proyectos.

Cabe destacar que, por las características mismas del proceso de planeación y realización del plan, es indispensable que los planes y los recursos utilizados para llevarlos a cabo atiendan a criterios de máxima eficiencia, es decir, debe considerar que la relación entre los insumos o recursos empleados y los resultados o productos alcanzados sea la óptima.

## 5. Metas e indicadores

Las metas son la expresión cuantitativa de los objetivos, y enuncian la magnitud o grado de realización de un objetivo en un tiempo determinado pero sobretodo **expresan puntualmente los compromisos** de la institución.

Las metas son la parte más visible del plan y son la referencia inmediata para calificar el grado de avance y cumplimiento de los compromisos institucionales.

La meta hace referencia muy concreta al cuánto y al cuándo. Las metas que emanan de los objetivos del plan se programan anualmente, lo que representa la planeación operativa o el programa de trabajo anual.

A su vez los indicadores son el conjunto de parámetros que con la información del proceso de ejecución del plan de trabajo permitirán medir el grado de avance de los proyectos y programas. Se trata de la determinación de las relaciones y variables que se irán modificando conforme se realicen las acciones contempladas en el plan.

Establecido con claridad un indicador, sin importar si se establece en términos absolutos o relativos, se pueden precisar las metas con las que se podrá evaluar si el objetivo se cumplió o no, si se está en tiempo de alcanzarlo o no, o si de plano será imposible obtener dicho logro.

## 6. Seguimiento

El seguimiento es un instrumento indispensable de gestión de los programas o proyectos de un plan. La labor de seguimiento sirve de base para hacer efectiva la responsabilidad en el uso de los recursos destinados al plan de desarrollo.

Conocidos los propósitos, objetivos, metas, indicadores y responsables de la ejecución de cada parte del plan, es necesario establecer el **mecanismo de seguimiento del proceso**. Se trata de contar con la **opción de supervisar el avance** o, en su caso, **los problemas** que registre el desarrollo del plan en su **ejecución**.

La supervisión sistemática del proceso, esto es, la revisión y valoración constante de cómo se va desarrollando la ejecución, es un instrumento que favorece la detección oportuna de obstáculos y problemas, lo que permite la introducción también oportuna de acciones o medidas correctivas.

## 7. Evaluación

La finalidad de la Evaluación es **analizar si el diseño, objetivos y resultados del plan fueron los adecuados**, para que a partir de ahí se puedan redefinir, en su caso, lineamientos, objetivos y acciones.

La evaluación contribuye a reforzar el diseño y la ejecución de los programas o proyectos institucionales y estimula la formación de sinergias de esfuerzos con interesados en los mismos.

La evaluación es un proceso que puede ser realizado por terceros (externa) o por los mismos responsables de la planeación y ejecución (interna); su finalidad es identificar la congruencia entre lo comprometido y lo alcanzado, así como su impacto real en el ámbito de que se quería actuar. Asimismo permite calificar desde el diseño del plan hasta la ejecución del mismo contribuyendo a la definición de alternativas de corrección o redefinición del plan o sus partes.