

# 28

Fecha de presentación: julio, 2020  
Fecha de aceptación: septiembre, 2020  
Fecha de publicación: octubre, 2020

## LA PLANIFICACIÓN

Y LA ARTICULACIÓN ENTRE LA ACADEMIA Y EL ESTADO: CASO  
UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO

### **PLANNING AND COORDINATION BETWEEN ACADEMY AND GOVERNMENT: UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO CASE**

Norberto Murillo Dávila<sup>1</sup>

E-mail: [nmurillod1@unemi.edu.ec](mailto:nmurillod1@unemi.edu.ec)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2721-5661>

Eduardo Espinoza Solís<sup>1</sup>

E-mail: [eespinozas@unemi.edu.ec](mailto:eespinozas@unemi.edu.ec)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8007-8227>

Mayra Trujillo Alvarado<sup>1</sup>

E-mail: [mayra.trujilloalvarado@gmail.com](mailto:mayra.trujilloalvarado@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9286-7143>

Rafael Villalta Freire<sup>1</sup>

E-mail: [rafael-villalta@hotmail.com](mailto:rafael-villalta@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6152-4834>

<sup>1</sup> Universidad Estatal de Milagro. Ecuador.

#### Cita sugerida (APA, séptima edición)

Murillo Dávila, N., Espinoza Solís, E., Trujillo Alvarado, M., & Villalta Freire, R. (2020). La planificación y la articulación entre la academia y el estado: caso Universidad Estatal de Milagro. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(S1), 201-206.

#### RESUMEN

La necesidad imperante de que las Universidades Públicas den la importancia relevante a las gestiones y estrategias de articulación academia – estado, conduce a formular planificaciones eficientes, que muestren el camino a seguir por las Instituciones de Educación Superior IES para alcanzar los resultados planificados. En el ámbito de las Instituciones de Educación Superior (IES) esta articulación se ve plasmada en el Plan de Desarrollo Institucional (PEDI), como instrumento interno de gestión de la planificación y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas, como instrumentos de planificación y políticas públicas nacionales. En este contexto, se analiza los alcances de esta relación instrumental, identificando mejoras implementables en el ámbito institucional.

**Palabras clave:** Administración pública, políticas públicas, planificación estratégica, universidad.

#### ABSTRACT

The prevailing need for Public Universities to give relevant importance to the efforts and strategies for the articulation of the academy - state, leads to formulate efficient planning, which shows the way forward for Higher Education Institutions (IES) to achieve the planned results. In the field of Higher Education Institutions (IES) this articulation is reflected in the Institutional Development Plan (PEDI), as an internal instrument for planning management and its relationship with the National Development Plan (PND) and the Model of External Evaluation of Universities and Polytechnic Schools, as instruments of planning and national public politics. In this context, the scope of this instrumental connection is analyzed, identifying implementable improvements at the institutional level.

**Keywords:** Public politics, public management, strategic planning, university.

## INTRODUCCIÓN

Las Instituciones de Educación Superior (IES) en nuestro país, adoptan la planificación estratégica como mecanismo garantista de a calidad organizacional. Sin embargo, se conoce que existen muchas y diversas razones que impiden el total conocimiento de la realidad interna y externa de las organizaciones. La complejidad de las IES como organización se ve limitada por la tradición y las reglas, no obstante, esta homogeneidad de sus actividades pierde fuerza ante la relativa libertad en el trabajo de sus autoridades, docentes y estudiantes.

Esto nos lleva a repensar el propósito real de la planificación estratégica en las IES, siendo que estas son evaluadas desde la métrica de un sistema marco en el que se articulan diversos procesos para que las IES trabajen articuladamente en pos de la mejora continua de la calidad de la educación superior.

La Ley Orgánica de Educación Superior (Ecuador. Presidencia de la República, 2010) (LOES) fija entre las funciones del Sistema de Educación Superior, evaluar y acreditar a las instituciones del sistema. Reformas agregadas a la LOES publicadas en el Suplemento del Registro Oficial 297 del 02 de agosto del 2018, se cambia el nombre del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad (CEAACES) por el de consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CASES), organismo actualmente encargado de la evaluación y acreditación de Universidades y Escuelas Politécnicas.

El Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas (Ecuador. Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2019), fija por su parte los criterios de evaluación de las Instituciones de Educación Superior (IES), brindando una ruta a seguir para la alineación que debería tener la Universidad Estatal de Milagro (Unemi) en su planificación institucional además de la consabida alineación con el PND. De esta manera se procura identificar las principales articulaciones de las Universidades tomando a la planificación estratégica como el medio de enlace entre las IES y el gobierno.

Está comprobado que si existe una mala planificación va existir una falla en la identificación y orientación de la organización, para ello existen herramientas que nos dan las pautas y guías a los administradores para aplicar enfoques sistémicos e innovadores en la toma de decisiones acertadas. Por su parte, y entre otras cosas, una planificación adecuada permitirá la ejecución efectiva del presupuesto codificado, así como el cumplimiento

del plan operativo anual (POA) Institucional (Jiménez Conterón, 2012).

Se conoce por estudios realizados que, en ocasiones, el problema inicial de planificación nace por mal uso de las herramientas más que por falta de recursos asignados por el gobierno (Boyne, et al., 2004). Una técnica que da resultados, y muchas Universidades no la aplican, es identificar variables estratégicas y concentrarse en ellas (Villamil, 1977). En este sentido se identifica que las Universidades Públicas tienen una gestión inadecuada en el cumplimiento de los requerimientos gubernamentales (McAleer & McHugh, 1994).

Para ello se debe realizar una construcción colectiva y participativa de los planes institucionales con todos los involucrados que tienen un fin común que es alcanzar resultados positivos, para lo cual es imprescindible crear sinergias entre la Instituciones de Educación Superior, los gobiernos, las empresas y la sociedad (Ecuador. Universidad Estatal de Milagro, 2018). No obstante, en el caso de las IES, en además necesario considerar los procesos de evaluación interna y externa aplicados para garantizar la calidad de la educación.

Hacia el cambio de siglo, con los cambios políticos en América Latina, la educación superior se posiciona como objeto de deliberación y resolución pública, creándose políticas para el sector, y garantías legales para el mismo (INFOACES, 2013). No obstante, la incertidumbre, turbulencia y complejidad, domina el ambiente en el que operan las universidades, obligándolas a adaptar sus modelos de gestión a fin de alcanzar la eficacia y eficiencia, siendo imperativo potenciar la planificación desde su dimensión estratégico. En este contexto, el desarrollo y la calidad de la educación superior se vuelve indispensable en un mundo globalizado que apunta a la postmodernidad.

Las Universidades Públicas no están aportando realmente a los objetivos estratégicos del Gobierno, para ello se analizarán cuáles son los aspectos que están afectando a muchos de los sistemas universitarios especialmente de carácter público (Rubio, 2012). Es así que se identifica la necesidad de validar la articulación existente entre la planificación institucional, las políticas nacionales y el modelo de evaluación de las universidades, a fin de garantizar con esto la optimización de recursos estratégicos y que el camino que se recorre como institución se dirija efectivamente al desarrollo local y nacional.

Actualmente, se ha generalizado el uso de indicadores en el ciclo de las políticas: desde la problematización, hasta el objetivo que se desea alcanzar, con mayor razón para la evaluación del desempeño de las mismas (INFOACES,

2013). Así también, la implementación de planificación estratégica en las IES se ha adoptado e interiorizado como herramienta de gestión académico-administrativo tendiente a la mejora de la calidad organizacional. Sin embargo, el seguimiento a esta planificación anual muestra vacíos, indicadores no alcanzados, y otras situaciones que resultan muchas veces difíciles de superar.

La planificación estratégica cobra fuerza en las IES a principios de los ochenta, época en la cual los cambios políticos direccionaban al país a un corto periodo de organización de la institucionalidad pública. La crisis político-económica del país que se produjo a finales de los años noventa hasta los primeros años del nuevo siglo, deterioró en gran medida esta institucionalidad.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) del año 2007 re-significó el proceso de planificación recuperando el rol del estado como garante de derechos colectivos. En el siguiente periodo administrativo, 2009 - 2013, el PND se centró en diseñar políticas de derecho y justicia social sustentada en la constitución del 2008 (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Luego, para el periodo 2013 - 2017, el PND se orientó a la consolidación de las capacidades de la ciudadanía, procurando la formulación de políticas orientadas a la reducción de brechas. Finalmente, diez años después del primer documento, el actual encamina el país hacia su concepto de desarrollo en tres ejes: derechos para todos, economía y sociedad (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017).

Para Latinoamérica, las políticas sectoriales para la educación superior están directamente relacionadas con la crisis regional de la calidad de la educación. En busca de esta calidad, las IES, *deben establecer mecanismos de evaluación contextualizados y orientados hacia el perfeccionamiento continuo de su gestión*. Bajo esta premisa, países como Argentina, Chile, España y otros, han elaborado un conjunto de indicadores para garantizar la calidad de la educación superior; Ecuador por tanto ha sido parte de estas experiencias y mantiene el Modelo de evaluación externa de las Universidades y Escuelas Politécnicas (Ecuador. Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2019) como mecanismo de seguimiento a la calidad de la educación superior en el país.

En los países de la región, los sistemas de aseguramiento de la calidad toman fuerza desde finales de la década de los noventa. La evaluación de las IES por tanto, no es nueva, la primera tuvo lugar en 1989, conocida primeramente como acreditación de las IES, dejando entrever falencias estructurales del Sistema de Educación Superior en el

país, más aun teniendo en cuenta el papel multi-enfoque que cumple la universidad en la sociedad, como el desarrollo socio-cultural y la transmisión de valores cívicos y humanos.

La Ley Orgánica de Educación Superior (Ecuador. Presidencia de la República, 2010), viene a ordenar este sistema, delimitando atribuciones y responsabilidades de cada uno de los actores e institucionalizando la evaluación como parte del proceso administrativo-formativo de las IES y del aseguramiento de la calidad del sistema. Sin embargo los enfoques de esta evaluación han sido diversos, algunos limitan la calidad al cumplimiento de la misión y otros otorgándole un espectro mucho mayor e integrador al proceso.

El presente trabajo analiza la articulación existente entre el PEDI 2018-2021 de la Universidad Estatal de Milagro, ya que este es el referente de la planificación institucional; el PND 2017-2021, ya que el marco legal vigente establece que este es el referente obligatorio para la planificación, debiendo orientar los elementos orientadores institucionales, al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional; y el Modelo de Evaluación externa de las Universidades y Escuelas Politécnicas como instrumento garantista de la calidad de la educación superior.

Se considera únicamente estos instrumentos a fin de identificar alternativas que permitan optimizar el proceso de planificación y fusionarlo con el de evaluación, suponiendo que al momento se manejan independientemente, sin embargo, debería ser un solo proceso.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Para el desarrollo del presente trabajo se ha realizado una investigación documental, con un enfoque empírico de tipo cualitativo y con dimensiones descriptivas del análisis crítico realizado.

La investigación pretende responder la pregunta: ¿Existe una vinculación entre la planificación institucional y las políticas públicas nacionales en la Universidad Estatal de Milagro? Para responderla se analiza documentos de acceso libre para la ciudadanía, como dispone por la transparencia en la gestión administrativa, observable por todas las instituciones del Estado que conforman el sector público. Estos documentos son: El Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (Ecuador. Universidad Estatal de Milagro, 2018) de la Universidad Estatal de Milagro obtenido de la página web institucional, el Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021 obtenido de la página web se la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019), y el Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas

Politécnicas 2019 obtenido de la página web del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

El objetivo central de la investigación es determinar la articulación existente entre la planificación estratégica institucional de la Universidad Estatal de Milagro y la política pública estatal, identificando para ello, los vacíos existentes en la planificación estratégica institucional respecto a los instrumentos de planificación nacional dispuestos para el efecto. Las variables a considerar son en virtud de las funciones sustantivas de la educación superior detalladas en la Ley Orgánica de Educación Superior (Ecuador. Presidencia de la República, 2010): docencia, investigación, vinculación con la sociedad y gestión.

Para el análisis de los instrumentos de planificación y evaluación detallados en el inciso anterior, se han creado matrices que permitirán validar la articulación actual existente entre el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional de la UNEMI, el Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021 y el Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas (Ecuador. Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2019); instrumentos que definen políticas públicas nacionales y lineamientos de interés para la Academia.

## DESARROLLO

La matriz presentada muestra la articulación de los OEI de la UNEMI con Objetivos de desarrollo del PND, identificando los ejes del PEDI, y su articulación con los Objetivos Estratégicos institucionales; se incorpora una columna adicional a fin de identificar el objetivo y eje correspondiente del PND al cual se articula la planificación institucional (Tabla 1).

También existe articulación entre los OEI y el Modelo de evaluación externa establecido por el CACES para el 2019, actualmente vigente, utilizando para el efecto los objetivos operativos del PEDI en contraste con los criterios y elementos del modelo. Para el efecto se establecen columnas para detallar el eje y OEI del PEDI. Asimismo, los componentes, criterios y elementos del modelo de evaluación. En la penúltima columna se valora si existe articulación entre la planificación estratégica y el modelo y en la última se identifica el objetivo operativo con el cual se relacionan los criterios del modelo de evaluación.

El PEDI de la UNEMI detalla seis objetivos estratégicos, 64 objetivos operativos y 135 indicadores alineados a los Objetivos Estratégicos Institucionales, dos objetivos se alinean al eje de investigación, otros dos al de gestión y los restantes uno en cada eje restante, al mismo tiempo, los objetivos estratégicos se alinean al PND como se muestra a continuación:

Tabla 1. Articulación PEDI – PND.

Eje	OEI	Articulación actual a los Objetivos del PND
Docencia	Consolidar la oferta académica en función del desarrollo regional y los desafíos de la UNEMI.	1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas - Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida. 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones - Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida.
Investigación	Consolidar en la UNEMI el ecosistema de I+D+i en función del desarrollo nacional, entorno social y los desafíos institucionales.  Incrementar de manera sostenida la producción científica pertinente y de calidad para el desarrollo regional y nacional	5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria. Eje 2: Economía al servicio de la sociedad.  5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria. Eje 2: Economía al servicio de la sociedad
Vinculación	Mejorar la pertinencia de los programas y proyectos de Vinculación con la Sociedad en función del desarrollo regional y los desafíos de la UNEMI.	5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria. Eje 2: Economía al servicio de la sociedad
Gestión	Implantar un Modelo de Gestión que integre e interrelacione las funciones sustantivas.  Incrementar de manera sostenida la autogeneración de recursos mediante prestaciones de servicios, consultorías, asesorías, captación de fondos no reembolsables y otras acciones que satisfagan con calidad la demanda del sector externo, bajo el principio "ganar - ganar"	7: Incentivar una sociedad participativa, con un estado cercano al servicio de la ciudadanía. Eje 3: Más sociedad, mejor estado.

El Plan Estratégico de Desarrollo Institucional -PEDI- de la Universidad muestra una articulación a la política pública desde el PND, no obstante, nada menciona sobre los criterios de evaluación para la acreditación de las IES. Cada uno de los ejes y el objetivo estratégico institucional se articula a uno o varios objetivos del PND.

En el eje docencia, se consideran dos componentes, el profesorado y el estudiantado, se vincula para el efecto los OEI del PEDI con los criterios de cada componente y los elementos del Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas (Ecuador. Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2019). Vemos entonces que, de 23 elementos del modelo de evaluación del CACES, solo 12 tienen relación con algún objetivo operativo del PEDI, que a su vez se vinculan al OEI correspondiente.

Para el eje investigación se consideran tres componentes: Planificación, Ejecución y Resultados, aquí notamos que, de 15 elementos constantes en el Modelo de evaluación, solo 11 tienen articulación con los Objetivos operativos del PEDI y por consiguiente con los OEI.

El eje de vinculación con la comunidad también divide sus elementos en componentes para la evaluación. Aquí podemos notar que, de 15 elementos del modelo de evaluación, solo existe articulación con objetivos operativos del PEDI en 11 de ellos.

El eje de gestión es uno de los más extensos junto con el de docencia, este eje nos deja ver que, de 30 elementos del modelo, solo 22 cuentan con una articulación con los objetivos operativos del PEDI. Vale mencionar que para el ejercicio la articulación identificada es subjetiva e implícita por las características de los objetivos operativos.

## CONCLUSIONES

El PEDI muestra una articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021, solo a nivel objetivos, sin llegar a la alineación con políticas, indicadores, metas e intervenciones emblemáticas que contiene este plan, tampoco desarrolla una vinculación con la Estrategia Territorial Nacional ETN, por lo que será necesario identificar la articulación completa con este instrumento, considerando además para el efecto, los criterios del Modelo de Evaluación del CACES, lo que permitiría optimizar los esfuerzos institucionales, facilitando el trabajo concerniente a acreditación, sin desviar la visión de la entidad hacia otros objetivos sin seguimiento representativo.

Al revisar la articulación PEDI - Modelo de evaluación, se identifican debilidades principalmente a nivel docencia y gestión, donde existe la mayor cantidad de elementos sin articulación. Esto representa esfuerzos institucionales

adicionales para cumplir con los parámetros necesarios de acreditación que exige el CACES a las IES.

Aún cuando la planificación estratégica existe, esta es muy limitada, no considera factores de las políticas públicas vigentes y necesarias en el sector donde incide la academia, situación que puede cambiarse con la formulación de planes integradores que incluyan enfoques diversos del accionar de la academia, con mayor razón, si estos implican una acreditación como institución de calidad.

Los últimos años, la política nacional se ha orientado al cumplimiento del compromiso adquirido con las Naciones Unidas de trabajar para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sin embargo, el PEDI no ha considerado este aspecto en la articulación de sus OEI, este análisis no hace énfasis en esta vinculación, sin embargo, en la actualización posterior que se realice debería considerarse.

Una planificación multidimensional puede mejorar los indicadores de gestión y de calidad de la entidad, creando además la cultura organizacional de la eficiencia y eficacia que demandan las administraciones actuales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boyne, G. A., Gould-Williams, J. S., Law, J., & Walker, R. M. (2004). Problems of Rational Planning in Public Organizations. *Public Administration Review*, 54, 322-330.
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp\\_ecu-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf)
- Ecuador. Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2019). *Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas 2019*. [https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/3.-Modelo\\_Eval\\_UEP\\_2019\\_compressed.pdf](https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/3.-Modelo_Eval_UEP_2019_compressed.pdf)
- Ecuador. Presidencia de la República. (2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/LOES.pdf>
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL\\_0K\\_compressed1.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K_compressed1.pdf)

- Ecuador. Secretaría Técnica Planifica. (2019). *Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa*. [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/Norma\\_Tecnica\\_del\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Planificacion\\_Participativa.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/Norma_Tecnica_del_Sistema_Nacional_de_Planificacion_Participativa.pdf)
- Ecuador. Universidad Estatal de Milagro. (2018). *Plan Estratégico de desarrollo Institucional 2018 - 2021*. UNEMI. <http://www.unemi.edu.ec/index.php/pe-di-2018-2021>
- McAleer, E., & McHugh, M. (1994). University Departments as Professional Service Firms. *International Journal of Educational Management*, 8(1), 20-24.
- Rubio, F. (2012). Innovación y buenas prácticas en el gobierno y la gestión de universidades. *Universities and Knowledge Society Journal*, 9(2), 80-85.
- Villamil, J. J. (1977). Development Planning and Dependence. *Public Administration and Development*, 9(1), 57-61.
- .