



Universidad Veracruzana

**Instituto de Investigaciones en Educación**

**Maestría en Investigación Educativa**

Tesis

**La política de planeación estratégica en dos períodos de gestión en una  
universidad pública estatal**

Presenta

**Belén Berenice Vásquez López**

Tutor y director de la tesis

**Dr. José Luis Suárez Domínguez**

5 de julio de 2019

“Lis de Veracruz, Arte, Ciencia, Luz”

La presente investigación fue realizada con los recursos financieros del CONACYT en el período febrero 2017- febrero 2019 y con el apoyo del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana.



## Índice

Presentación .....	9
Capítulo I. La importancia del estudio de las universidades a la luz de las políticas públicas ....	11
1.1 Los referentes de acción del análisis de las políticas educativas .....	13
1.2 Los ámbitos de relación entre las políticas educativas y la estructura universitaria .....	15
1.3 Las políticas en el ámbito académico: La regulación del profesorado, el modelo educativo y los planes de desarrollo .....	18
1.3.1 El marco normativo de los procesos académicos en el contexto de la planeación estratégica .....	19
1.3.2 Las políticas institucionales en la organización universitaria .....	21
1.3.3 La consolidación del personal académico.....	24
1.4 El gobierno universitario y su capacidad de acción en la organización institucional .....	26
1.4.1 Los principales actores y grupos que intervienen en el gobierno universitario .....	27
1.4.2 Los mecanismos de elección y de participación política .....	31
1.5 Planteamiento del problema de investigación.....	33
1.6 Estado del arte sobre el estudio de las políticas educativas y la universidad .....	39
1.6.1 La década de los ochenta .....	39
1.6.2 La década de los noventa .....	41
1.6.3 La primera década del siglo XXI .....	42
1.6.4 La situación actual del estudio de las políticas educativas .....	43
Capítulo II. Marco teórico.....	44
2.1 La teoría de los campos en el espacio universitario .....	44
2.1.1 El campo universitario como un campo de lucha .....	49
2.1.1.1 Los agentes políticos y sociales en el campo universitario.....	50
2.1.2 La definición del capital político en el campo universitario .....	52
2.1.3 La universidad como un agente social .....	54
2.2 El conflicto y el poder político en el espacio universitario .....	55
2.2.1 Las contradicciones y tensiones en el campo universitario .....	57
2.3 La universidad y las políticas públicas .....	59
2.3.1 El Estado y la universidad, un esquema de relaciones.....	60
2.3.2 Sobre la definición de política pública.....	62
2.4 La teoría de los campos en el análisis de las políticas educativas.....	65
2.4.1 Las políticas institucionales en el campo universitario.....	67
Capítulo III. Contexto institucional de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca... 70	
3.1 La construcción e imaginario universitario: la UABJO en su transitar en la historia .....	70
3.1.1 Las reformas a la ley orgánica y las formas de elección del gobierno universitario.....	72
3.1.2 La transición de la UABJO en las últimas décadas.....	75
3.1.3 La configuración de la UABJO con las políticas educativas del siglo XXI .....	78
3.2 La condición actual de la universidad .....	83
3.2.1 La diversidad cultural y el escenario político como aspectos que condicionan a la universidad.....	84
Capítulo IV. Marco metodológico de la investigación .....	88
4.1 Enfoque metodológico .....	88
4.1.1 Temporalidad del análisis de los períodos rectorales.....	89

4.2 Métodos y técnicas para la recuperación empírica y la construcción de datos .....	90
4.2.1 La entrevista semiestructurada como técnica para la construcción de datos .....	90
4.2.2 El análisis documental como método para la recuperación empírica .....	92
4.2.3 El análisis de contenido como técnica para la recuperación empírica y construcción de datos .....	95
4.3 Estrategias para el análisis de la información documental y de contenido .....	96
4.3.1 Estrategia para el análisis de la información documental .....	97
4.3.2 Estrategia para el análisis de contenido .....	100
4.4 Sobre los actores sociales.....	101
4.4.1 Propósito de la selección de los actores universitarios y criterios de selección.....	104
4.5 Cuestiones éticas de la investigación y posicionamiento político.....	104
4.6 Criterios para la pertinencia de la investigación .....	106
4.7 Categorías iniciales .....	106
Capítulo V. La dimensión académica y la política de la planeación estratégica en la UABJO .	109
5.1 El Plan “Juárez”, el documento declarativo inmediato con las políticas educativas.....	109
5.1.1 Los primeros pasos hacia la integración efectiva de un modelo educativo .....	112
5.2 La continuación en los períodos de gestión 2004-2008 y 2008-2012 en la transición a un modelo educativo .....	114
5.3 Las estrategias para el establecimiento del primer modelo educativo en la UABJO .....	118
5.4 El modelo educativo como un mecanismo de reestructuración del campo universitario.....	120
5.4.1 El modelo educativo en el período 2008-2012 .....	120
5.4.2 El modelo educativo en el período 2012-2016 como una respuesta a la planeación estratégica .....	124
5.5 Las políticas institucionales en los dos períodos de gestión rectoral a la luz de la política educativa nacional.....	132
5.5.1 Las políticas institucionales en el período de gestión 2008-2012.....	132
5.5.2 Las políticas institucionales en el período de gestión 2012-2016.....	146
5.6 La consolidación del personal académico, sus limitaciones y alcances en respuesta a la planeación estratégica .....	169
5.6.1 Las acciones dirigidas al personal académico en el período de gestión 2008-2012 ....	170
5.6.2 Las acciones para consolidar al personal académico en el período 2012-2016.....	188
Capítulo VI. La dimensión de gobierno y sus implicaciones con la política de la planeación estratégica .....	209
6.1 El principio de autonomía con relación a la autoridad estatal y federal.....	209
6.2 La normatividad universitaria: sus implicaciones con los actores políticos y su relación con la planeación estratégica .....	213
6.3 Los actores políticos como agentes que intervinieron en la transición y establecimiento del campo universitario.....	216
6.3.1 La intervención de los actores políticos y su relación con la política educativa en el período 2008-2012.....	217
6.3.2 La intervención de los actores políticos en el escenario universitario en el período 2012- 2016 .....	232
6.4 Los cambios y conservaciones de los mecanismos de elección con la intervención de la política de planeación estratégica .....	246

6.4.1 La conservación de los mecanismos de elección en el período 2008-2012 .....	248
6.4.2 La continuidad de los mecanismos de elección en el período 2012-2016 .....	255
Conclusiones .....	263
Fuentes de consulta .....	277
Anexo 1. Guiones de entrevista por dimensiones .....	292

## Lista de siglas

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BM	Banco Mundial
CA	Cuerpo Académico
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CINDA	Centro Interuniversitario de Desarrollo Educación Superior
COMIE	Consejo Mexicano de Investigación Educativa
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONPES	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior
CONTU	Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
DES	Dependencia de Educación Superior
DGESU	Dirección General de Educación Superior Universitaria
FOMES	Fondo de Modernización para la Educación Superior
IES	Instituciones de Educación Superior
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OREALC	Organización Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PADES	Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior
PE	Programa Educativo
PFCE	Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PNPC	Padrón Nacional de Posgrados de Calidad
ProDES	Programa Integral de la DES
PRODEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
PROEXES	Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior
PROFOCIE	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas
PROMEP	Programa para el Mejoramiento del Profesorado
PTC	El profesorado de tiempo completo
SEP	Secretaría de Educación Pública
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
UABJO	Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca
UI	Universidades Interculturales
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPE	Universidades Públicas Estatales
UPEAS	Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario

## Índice de diagramas

Diagrama 1. Dimensiones y niveles de análisis de la organización universitaria	38
Diagrama 2. Relaciones con el modelo educativo, período 2008-2012	121
Diagrama 3. La relación con el modelo educativo, período 2012-2016	125
Diagrama 4. Representación gráfica del plan institucional de desarrollo 2008-2012	133
Diagrama 5. Representación del discurso del plan de desarrollo 2008-2012	137
Diagrama 6. La relación con las políticas institucionales, período 2008-2012	139
Diagrama 7. Representación gráfica del plan institucional de desarrollo 2012-2016	148
Diagrama 8. Representación del discurso del plan de desarrollo 2012-2016	151
Diagrama 9. La relación con las políticas institucionales, período 2012-2016	156
Diagrama 10. Relación de la consolidación del personal académico y los niveles de análisis, período 2008-2012	176
Diagrama 11. Relaciones con la consolidación del personal académico, período 2012-2016	198
Diagrama 12. La relación de los actores políticos con los niveles de análisis, período 2008-2012	220
Diagrama 13. La relación de los actores políticos con los niveles de análisis, período 2012-2016	233
Diagrama 14. Trayectoria del Rector Hermenegildo Velásquez Ayala	247
Diagrama 15. Trayectoria del Rector Francisco Martínez Neri	247
Diagrama 16. Trayectoria del Rector Rafael Torres Valdez	248
Diagrama 17. Trayectoria del Rector Eduardo Martínez Helmes	248
Diagrama 18. La relación de los mecanismos de elección con los niveles de análisis, período 2008-2012	250
Diagrama 19. La relación de los mecanismos de elección con los niveles de análisis, período 2012-2016	256

## Índice de tablas

Tabla 1. Dimensiones y niveles de análisis de la organización universitaria	37
Tabla 2. Análisis de documentos en la dimensión académica y por niveles de análisis	93
Tabla 3. Análisis de documentos en la dimensión de gobierno universitario y por niveles de análisis	94
Tabla 4. Resumen de la terminología empleada para el análisis automático y de contenido	99
Tabla 5. Actores sociales participantes en la técnica de la entrevista semiestructurada Período 2008-2012	102
Tabla 6. Actores sociales participantes en la técnica de la entrevista semiestructurada Período 2012-2016	103
Tabla 7. Categorías iniciales	107
Tabla 8. Evolución de los programas educativos evaluados por los CIEES y el COPAES	128
Tabla 9. Datos evolutivos de la capacidad académica 2002-2012	175
Tabla 10. Datos evolutivos de la capacidad académica 2008-2016	196

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Evolución de los CA, de 2002 a 2012	173
Gráfica 2. Datos evolutivos de la capacidad académica 2002-2012	176
Gráfica 3. Evolución de los CA, 2008-2016	194
Gráfica 4. Datos evolutivos de la capacidad académica 2008-2016	196

## Índice de fotos

Fotografía 1. Rectoría de la UABJO	71
Fotografía 2. Edificio “José Vasconcelos”	75
Fotografía 3. El Instituto de Ciencias y Artes, hoy edificio central de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UABJO	87



## **Presentación**

En esta investigación se pretende identificar las estrategias y las acciones que los actores universitarios despliegan en el campo universitario ante las demandas formuladas por la política de planeación estratégica, en el caso particular de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO). En este sentido, uno de los puntos centrales en el estudio es describir cómo las exigencias procedentes de las políticas educativas ponen en juego las diferentes esferas de la estructura de la universidad, entendida como una organización, con la finalidad de dar respuesta a los requerimientos externos.

En esta investigación, la idea de organización se retoma a partir de la noción de campo, entendido como un espacio donde los actores entrelazan sus intereses, significados e interpretaciones dentro del contexto universitario. Para los fines de esta investigación se analizará el campo universitario a partir de dos dimensiones empíricas que también se pueden constituir como dimensiones de análisis: una dimensión académica y una de gobierno.

Ambas dimensiones están constituidas por actores sociales con la capacidad de articular estrategias y con la habilidad de poner en juego sus recursos disponibles para responder a las demandas que les son planteadas. En cada dimensión se ubican distintos actores con rasgos específicos, algunos se sitúan y se desempeñan de forma transversal, tal como los actores políticos, quienes cuentan con la capacidad para relacionarse con otros agentes que tienen una presencia a lo largo de la estructura del campo. Los actores políticos, constituyen un nivel de análisis por estas características. Una parte del estudio y del problema de investigación corresponde con el seguimiento de los actores políticos por la incidencia transversal en el campo universitario.

Este documento se encuentra dividido en cinco capítulos. En el primero, se establecen las aproximaciones al contexto de las políticas públicas, los principales referentes en el campo de estudio, así como la articulación de las dos dimensiones de análisis en el contexto regional y nacional. En el capítulo II, se desarrollan las nociones teóricas que tienen cabida en la definición conceptual y metodológica del estudio. Mientras que, en el capítulo III, se aborda el contexto histórico e institucional de la UABJO.

En el capítulo IV se presenta el proceso metodológico y las estrategias que se usaron para dar respuesta al planteamiento del problema. En el capítulo V, se muestran los resultados a partir de la aproximación empírica desarrollada en la UABJO, institución donde se realizó la investigación, en este capítulo se abordó la dimensión académica del estudio. En el capítulo VI se exponen los hallazgos en relación con la dimensión de gobierno. Finalmente, en el último apartado se consideran las conclusiones de la investigación.

## **Capítulo I. La importancia del estudio de las universidades a la luz de las políticas públicas**

El análisis de las políticas públicas se considera como eje central en esta investigación, la gestión institucional como política gubernamental tuvo su auge a finales de los ochenta y durante la década de los noventa. En México, a causa de la crisis de los años ochenta, se establecieron medidas de corrección (Rodríguez; Grediaga; Padilla & Campos, 2003) que orientaron las políticas al otorgamiento de estímulos académicos y a la promoción de temas como la calidad y la evaluación. A este conjunto de nuevas disposiciones del Estado hacia la educación superior se le denominó planeación estratégica.

En este trabajo se analiza la planeación estratégica como política que incidió en los procesos académicos regulados mediante acciones implementadas por las Universidades Públicas Estatales (UPE), a través de mecanismos de evaluación de sus programas. Como parte de dichos procesos, se definieron acciones dirigidas a la gestión educativa y al personal académico, a través de los programas de estímulos y de financiamiento extraordinario, tales como el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) –con antecedentes en el 2001– considerado como la principal vía para el otorgamiento de recursos financieros extraordinarios para las Instituciones de Educación Superior (IES). Otros programas diseñados en la lógica de la planeación estratégica fueron el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), –antes PROMEP y creado en 1996– y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) que opera a partir de 1984<sup>1</sup>.

Desde que la planeación estratégica se implementó como una política gubernamental, las universidades han vivido los procesos de adaptación o de resistencia en función de sus condiciones y según el margen de autonomía que históricamente han construido. Cada universidad manifiesta de forma diferente tales procesos y asume sus propias decisiones; aun cuando pertenecen al mismo subsistema, no todas las IES tienen el mismo nivel de autonomía con respecto a las regulaciones externas que enfrentan e influyen en su condición. A partir

---

<sup>1</sup> El primer programa estratégico para el otorgamiento de recursos extraordinarios fue en 1990 con el Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) que operó hasta el 2000, que estableció como propósito mejorar la calidad de los Programas Educativos (PE) y de los servicios (SEP, 2015), a partir de este programa se articuló la planeación estratégica y la evaluación educativa.

de la instrumentación de las políticas, las universidades se fueron incorporando en mayor o menor medida a las disposiciones nacionales e incluso internacionales.

Como acciones constitutivas de la planeación estratégica, la planeación y la evaluación orientaron con más fuerza la participación de las universidades en los nuevos esquemas de financiamiento y en la definición de una nueva racionalidad. Es posible destacar tan solo en la política de evaluación de la educación, una diversidad de ámbitos como: el desempeño docente, el currículo, los aprendizajes, la investigación y los procesos de gestión. Mientras que en la planeación se abordan aspectos como: el desarrollo profesional docente, el financiamiento, la dirección institucional y la participación de los actores. En cada uno de los ámbitos señalados se diseñaron políticas específicas con su propia normatividad y procesos a la luz de la planeación estratégica.

Parte del objetivo de las políticas mencionadas consistió en diseñar y reformar los marcos jurídicos, así como el funcionamiento y la modificación de la asignación de recursos financieros a las universidades. Además, los proyectos de modernización trajeron consigo nuevos esquemas de gestión (Kent, 2009), apoyados en los procesos de planeación y financiamiento con metodologías propias, que constituyeron los nuevos campos de las políticas de la educación superior.

Como resultado de lo anterior, se establecieron nuevas leyes, la constitución de órganos colegiados y estatutos para el personal académico, con lo cual se reguló parte de los procesos educativos. Esto dio pie, parcialmente, a nuevos discursos y formas de organización del trabajo académico (dirigido tanto a académicos como a estudiantes); por ejemplo, la profesionalización de las y los académicos, el mejoramiento del desempeño docente y el incremento de la productividad científica.

La política de planeación estratégica emprendió un esquema de prácticas de evaluación de los Programas Educativos (PE). Este esquema cumplió con diversos propósitos; por un lado, legitimar la nueva relación entre el Estado y las nuevas universidades mediante el eje de financiamiento regulado, dejando atrás la lógica de un Estado benefactor. Por el otro, el esquema aseguraba mayor transparencia de los procesos burocráticos de las universidades, así como de sus orientaciones y políticas institucionales. Además,

transparentaba las decisiones, el uso de los recursos, la organización de la política y los mecanismos de control institucional. Esto se ejerció alrededor de un conjunto de situaciones académicas consideradas como un –foco de atención–: la escasa habilitación del profesorado y la baja eficiencia terminal, entre otros aspectos asociados a la crisis económica y a la masificación de la educación superior.

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) condensó en buena medida las estrategias emprendidas por el gobierno para lograr una mayor transparencia en las IES, para atender las problemáticas y responder a las nuevas exigencias globales. El PIFI se convirtió en el nuevo mecanismo de financiamiento basado en el desempeño institucional con la identificación de indicadores de calidad (SEP, 2015).

En consecuencia, las acciones emprendidas constituyeron una nueva relación entre las IES y el gobierno (Mendoza, 2002). La instauración de los procesos de planificación estratégica y participativa condujo a las universidades a la construcción de planes de desarrollo, establecer reformas, procesos de evaluación, así como procedimientos recuperados desde el plano administrativo. Los mecanismos que permearon los procesos en el ámbito gubernamental se encontraron como una opción viable a compartir con las IES en la medida que debían responder a las exigencias sociales y económicas, además de transparentar el uso de los recursos públicos, demandas dentro de la nueva gobernanza y el enfoque de políticas públicas que recién incidía en la escena mexicana.

Fue así como los nuevos procesos surgieron para verificar los niveles de rendimiento, ejercicio y calidad alcanzados por las instituciones y a partir de esos diagnósticos, fue posible promover cambios en los procesos académicos y administrativos y en el desempeño de los actores involucrados. En cierta medida, se trató de configurar a las universidades dentro de nuevos esquemas de funcionamiento.

### **1.1 Los referentes de acción del análisis de las políticas educativas**

La implementación de las políticas educativas puede analizarse como resultado de dos racionalidades distintas. Primero, como el conjunto de nuevas disposiciones diseñadas en un contexto externo al campo universitario con su propia lógica y razonamiento (Acosta, 2002;

Casanova, 2002a, 2002b; Ibarra, 2001; Krotsch, 1993, 2002; Muñoz, 2002). Segundo, se identifica una racionalidad que deriva de la capacidad de respuesta de la institución (Acosta, 2006, 2015; Acosta, Camou & Atairo, 2015; Casanova, 2002b; Ibarra, 2005; Kent, 2005; Muñoz, 2002; Porter, 2004), donde se ponen en juego estrategias, relaciones y formas de actuar de los actores políticos, académicos y administrativos.

La política educativa generó cambios en las distintas áreas de la organización universitaria, en algunas se produjo un mayor impacto, esto también posibilitó el surgimiento de negociaciones que resultaron de las tensiones derivadas por las dos racionalidades. En este sentido, es importante destacar por qué las políticas públicas en la educación superior siguieron el camino de la planeación estratégica con el impulso de los procesos de gestión educativa, lo que llevó al planteamiento de programas y proyectos derivados de la inclusión de la política. En un nivel intermedio con la intensión de la política y el margen institucional, se generaron mecanismos para la conducción institucional expresados desde distintas lógicas, lo que constituyó la capacidad de respuesta de la institución.

La capacidad de respuesta se determina por la articulación de estrategias y la habilidad de emprender acciones; está regulada por un conjunto de relaciones, de recursos disponibles para ser empleados, de la toma de decisiones que se constituyen en la gestión, dirección y autogobierno de las universidades (Acosta, 2015). No solo implica hacer uso de lo que se posee, también la capacidad reside en disponer de las condiciones para proyectar un escenario, de elevar las circunstancias para hacerlas favorables (Porter, 2004), conlleva a atender y beneficiarse de las disposiciones externas, en especial de los recursos. La capacidad de respuesta se traduce en la regulación y la formulación de planes y acciones (Acosta, Camou & Atairo, 2015), que no siempre obedecen de forma inmediata y continua, la capacidad no se refleja en solo responder a la exigencia de la política, pues sobre ella juegan diversos factores y circunstancias.

Lo anterior coloca la atención en las dimensiones de la organización universitaria. Si las políticas educativas condensadas en la planeación estratégica orientaron al impulso de cambios en las IES, estos se dieron en diferentes niveles dentro de la organización. En este sentido, la noción de organización universitaria se utiliza para referir a las instituciones

educativas, sin embargo, es la noción de campo universitario el concepto que articula el análisis de las dimensiones de análisis. Acosta (2000) indica que, dentro de las instituciones universitarias se identifica una dimensión financiera, una política o de gobierno, una administrativa, una jurídica y una académica, por tanto, se puede hablar de dimensiones constitutivas.

Al ser modificadas las dimensiones de la organización universitaria, se asume que en cada una de ellas existen procesos específicos, actores, relaciones de poder, entre otros aspectos. La complejidad de la organización descansa en cómo los cambios en una dimensión afectan en mayor o menor medida a las demás. Esto abre un espacio para la formulación de diversas preguntas de investigación. Sin embargo, para los propósitos de este estudio solo serán atendidas las relaciones complejas que existen entre la dimensión académica y la dimensión de gobierno, ya que en ellas es posible visualizar los efectos producidos por la planeación estratégica.

Las dimensiones de gobierno y de lo académico permiten explicar los procesos y ámbitos que se entrecruzan en un espacio universitario donde las decisiones del gobierno institucional inciden en el desempeño del trabajo académico, al mismo tiempo que reflejan la forma en que se traducen las disposiciones de las políticas públicas. Es decir, permiten apreciar qué hacen los actores políticos dentro de la esfera de gobierno y cómo configuran estrategias a partir de tales disposiciones. Así también, dichas dimensiones marcan la orientación que tienen con respecto al trabajo académico. La relación entre una dimensión y otra no tiene el mismo peso dentro de la institución, pues en cada caso intervienen distintos factores y diferentes actores con posiciones de poder y –naturalezas– de trabajo desiguales.

## **1.2 Los ámbitos de relación entre las políticas educativas y la estructura universitaria**

Al introducir la noción de organización, las acciones emprendidas por las instituciones universitarias como respuesta a las políticas públicas pueden ser analizadas con mayor detalle. Las dimensiones que la conforman cuentan con cierto grado de autonomía, lo cual hace complejo el análisis de las instituciones universitarias. Las relaciones –no son mecánicas–, esto hace que las políticas educativas tengan impacto en determinadas áreas dentro de algunas dimensiones, mientras que en otras no se reflejan los mismos resultados.

La política de planeación estratégica se entiende como una disposición que demanda a las IES identificar sus capacidades y recursos disponibles, en la construcción de planes y proyectos que integren las acciones y las estrategias para resolver las problemáticas detectadas. Las metas y los objetivos propuestos se vinculan con el financiamiento, el cual se ejerce, se transparenta y se evidencia. El impulso de la gestión institucional cobró mayor fuerza en la primera década del siglo actual con el impulso de distintos mecanismos, se promovió su instrumentación en los procesos académicos, en la conducción institucional y en el trabajo sustantivo de los académicos. El marco institucional se definió con base en el diseño de documentos normativos como el modelo educativo y los planes de desarrollo con metas que responden a un horizonte determinado<sup>2</sup>.

En tales mecanismos se involucró el tema del crecimiento de la matrícula como respuesta a las estrategias gubernamentales para ampliar el servicio educativo y diversificar la oferta universitaria, por tanto, se solicitó a las universidades que realizaran proyecciones en la medida que su capacidad les permitiera sostener una mayor demanda y absorción, o en su caso, solicitar los recursos económicos para la ampliación de su infraestructura física y académica. La creación de nuevos programas educativos y extensiones formaron parte del cúmulo de disposiciones, lo que contribuyó también a la contratación de nuevo personal académico, con la finalidad de equilibrar la atención alumno/profesor.

Como puede observarse, gran parte de los cambios emprendidos por la política de planeación estratégica se orientaron a los procesos académicos. Dada la relación que se señaló anteriormente, estos procesos no se separaron de otros que tuvieron lugar en la conducción institucional por parte del gobierno universitario. De esta forma, al analizar los cambios del contexto de lo académico pueden observarse los modos de conducción del gobierno universitario en cuanto a financiamiento, administración, gestión, pero también en los modos de atender los conflictos, las tensiones, los grupos de poder institucionales y

---

<sup>2</sup> Las universidades estatales como la UABJO condensaron las disposiciones expresadas en las políticas, de forma particular en los planes de desarrollo y los programas y proyectos institucionales, lo cual permite identificar a este tipo de documentos como pertinentes en el análisis documental como se observa posteriormente.



externos a la organización, tales como los actores sindicales y de la política estatal. Es decir, surgen los actores políticos en el análisis de la planeación estratégica y en su aplicación.

Los actores políticos están implicados de formas diversas en las cuestiones del poder y la conducción institucional. Con las posiciones que ocupan, los actores de este tipo influyen en la definición de los problemas educativos a resolver, en la decisión de considerar una situación como un problema universitario y proceder a atenderlo, es decir, incorporarlo o no en la agenda universitaria. Los actores políticos se convierten en protagonistas para conducir de cierta forma la toma de decisiones, como aprobar la normatividad universitaria o emitir convocatorias para la incorporación de académicos.

Dentro de la organización universitaria se considera como eje central la autonomía universitaria frente al diseño e implementación de las políticas públicas, que deriva en los cambios institucionales como resultado de las reformas educativas y de la toma de decisiones de los órganos representativos y de las autoridades institucionales. A través de la autonomía con respecto a las decisiones externas, las universidades definen sus formas de gobierno y como resultado poseen la capacidad para definir su normatividad, para oponerse o cumplir con las disposiciones oficiales. La normatividad universitaria va desde la definición de su modelo educativo, sus planes de desarrollo y reglamentos en un primer sentido, y en otro, la creación de programas dirigidos al desempeño del personal académico.

Bourdieu (2001) apunta que la autonomía es relativa, de tal forma que la universidad como un agente social forma parte de un juego más amplio, donde sus estrategias de participación se limitan a la capacidad que ella posea. Las universidades como campos poseen grados de autonomía (Levy, 1987), esta posibilidad se diferencia de un campo a otro en la medida que las instituciones pueden mostrar una mayor consolidación respecto de sus funciones y de su gobierno, pero también mayor conocimiento y manejo de las estrategias puestas a su disposición. Así como puede existir una autonomía débil puede haber una autonomía fuerte, esto caracteriza las limitaciones de la institución.

Resulta oportuno señalar que en la organización universitaria se aprecia cómo se articulan distintas esferas, cómo se modifica frente a las necesidades y nuevas tareas con los cambios en las políticas educativas, por tanto, se da la apertura de espacios y la incorporación

de nuevos agentes para desarrollar actividades diversas. De acuerdo con la estructura del sistema educativo, las instituciones conforman subsistemas, en el caso del universitario, cumplen con funciones sustantivas que se concentran en áreas, direcciones y secretarías las cuales emergieron de manera paulatina con el crecimiento de las universidades. La estructura de la universidad obedece a los cambios promovidos con el paso de los períodos rectorales, es decir, con las decisiones del gobierno universitario.

Para algunos autores como Aguilar (2006), Evans (1998), Vásconez y Muñoz (2005) y Zurbriggen (2006) existe una estructura analítica en torno a las políticas públicas que va desde lo macro como un sistema corporativo, transita por lo meso o intermedio donde se considera una red política en la cual convergen distintos intereses hasta finalmente recaer en lo micro o en la acción individual-local. En cada nivel se generan situaciones que a su vez contribuyen a estructurar una política de participación con menor o mayor incidencia de los actores sociales. Esto expresa que la lógica instaurada en las políticas no se sitúa de forma directa en el campo universitario, más bien se torna compleja debido a los distintos niveles de implementación, además de la interpretación que hacen los actores involucrados de las decisiones en curso, estos actores pueden modificar, asignar un sentido y tergiversar a la política de acuerdo con sus intereses y del propio conocimiento que tienen de ella.

Como se observa, el análisis de la dimensión académica en el contexto de la organización universitaria es complejo. No es suficiente considerar los cambios producidos por la planeación estratégica a manera de un reporte de cifras que indique cuánto creció el personal académico o cuántos programas educativos recibieron cambios en su marco curricular. Por el contrario, el análisis de la dimensión académica da cuenta de diversos procesos que implican desde la conducción institucional hasta la formulación de estrategias por los actores políticos que intervienen en los diferentes espacios institucionales. Por esta razón, se aborda a continuación lo relativo al ámbito de lo académico.

### **1.3 Las políticas en el ámbito académico: La regulación del profesorado, el modelo educativo y los planes de desarrollo**

El primer ámbito donde se observa la incidencia de la planeación estratégica es el académico. Para ello, se construyó una dimensión académica articulada con la dimensión de gobierno en

el complejo de la organización universitaria. En este sentido, se identificaron tres niveles de análisis en los que se divide esta dimensión. El primer nivel, se refiere a los documentos normativos como el modelo educativo y los planes de desarrollo. El segundo nivel, comprende la definición de las políticas institucionales y su relación con las políticas educativas. El tercer nivel a las acciones relacionadas con las prácticas de los académicos, así como su desempeño, aspectos enmarcados para alcanzar su consolidación.

### **1.3.1 El marco normativo de los procesos académicos en el contexto de la planeación estratégica**

En este primer nivel se identificaron los procesos implicados en el diseño de la planeación, lo cual guarda relación con los programas de financiamiento y con las prácticas estratégicas de los actores en el campo de estudio. Con el fin de ampliar el contexto, se presenta el devenir de la planeación estratégica y la conformación del marco normativo de los procesos académicos que originó la creación de un conjunto de acciones en las universidades.

En la lógica de las políticas educativas debe entenderse cómo surgen y quiénes establecen las principales disposiciones. Por ejemplo, desde la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2015), en particular en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece que se pretende garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad. De tal manera que los Estados miembros deben atender y disponer de políticas de educación y programas específicos para lograr los objetivos. Las acciones de las universidades para atender la Agenda se concentraron en los modelos educativos y los planes de desarrollo.

La planeación estratégica tiene su referente en América Latina a partir de las disposiciones de la Organización Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) en su Estrategia Regional sobre Docentes, la cual enuncia los procesos de generación e implementación de políticas. Se destaca la evaluación de los modelos de carrera docente como en el caso de Chile, Colombia, Cuba, Perú y México (Beca & Cerri, 2014). Tanto a nivel regional como internacional existe una relación entre las políticas implementadas, al asumir la figura del docente como base importante en los procesos educativos, algunos aspectos contribuyeron en la actualidad para la definición de políticas

públicas, por ejemplo, los procesos de masificación vividos en toda América Latina, los efectos de la globalización y la política de una educación superior competitiva.

A nivel Iberoamérica de acuerdo con el Centro Interuniversitario de Desarrollo en la educación superior (CINDA) (2016), entre los temas prioritarios enmarcados en las políticas de educación superior en las agendas de los gobiernos durante el período 2011-2015, se discutió acerca de la estructura institucional, la regulación de la educación terciaria, procedimientos para el aseguramiento de la calidad y la acreditación, cuestiones relativas a la organización de la docencia, ampliar la equidad en el acceso, el financiamiento e incluso llegar a modificar la ley de base.

En contraste, si se revisa el panorama mexicano, se aprecia que, dentro de las estrategias en materia de educación superior se localizan los temas señalados por el CINDA, los cuales fueron promovidos al interior de las IES y se convirtieron en un referente de los modelos educativos y los planes de desarrollo. Entre otros aspectos, se identifican los procedimientos para asegurar la calidad con los procesos de evaluación.

El énfasis por los organismos en América Latina se basó en las políticas públicas como una forma de atender las desigualdades educativas y culturales, sin embargo, tales políticas como en décadas atrás respondieron con grandes limitaciones un tanto como resultado de las políticas neoliberales, como señala González (2001). Las tendencias producidas a escala global generaron una configuración de los sistemas de educación superior en la región (IESALC, 2007), apuntaron a la internacionalización, a los esquemas de evaluación y a la educación virtual, además de concentrar una serie de reformas no solo en los servicios educativos, sino también en la legislación. Este marco constituido de referentes dio lugar a la instauración de las políticas educativas a nivel regional.

En mayor o menor grado, las universidades asumieron los procesos derivados de las recomendaciones y disposiciones señaladas. Esto generó la construcción de un modelo educativo pertinente, el diseño de los planes de desarrollo con metas y ejes de intervención para su alcance en un margen de tiempo, así como a la generación de políticas institucionales para responder a las exigencias mencionadas. En el caso de México, tales aspectos se concentraron de manera rigurosa en el PFCE, el cual condensó el desarrollo de la planeación

estratégica en las IES. Esto contribuyó a la conformación de planes de estudio, a la creación de nuevas funciones referente al trabajo académico y a la revisión de la normatividad universitaria en diferentes niveles.

Una de las cuestiones que resalta en la política de planeación estratégica es en el sentido de establecer un rumbo claro para la institución, cuya definición es el resultado de procesos diagnósticos y de la participación de distintos actores, acorde con la capacidad de intervención de los recursos y de las debilidades detectadas. Sin embargo, existe un contraste entre lo que se refleja en los documentos institucionales con el quehacer de la universidad, en especial con los actores involucrados para el efectivo alcance de las metas planteadas.

### **1.3.2 Las políticas institucionales en la organización universitaria**

Las políticas institucionales implican la participación de las IES en la gestión de recursos extraordinarios, por ello es relevante el seguimiento sobre cómo se configuró la política de financiamiento hacia las IES. El financiamiento de las instituciones se articuló con los esquemas de planeación reflejados en la competitividad académica. Se perfiló como un mecanismo de control de los procesos universitarios a través de la supervisión y autorización de los recursos, fue una oportunidad para influir y politizar la toma de decisiones.

Los recursos se convirtieron en un elemento que otorga legitimidad, fueron usados para generar estabilidad o inestabilidad política. La transformación de la estructura universitaria depende en gran medida del financiamiento federal y extraordinario, este último usado como un factor central para que los grupos de poder se mantengan al frente de la gestión universitaria, o bien, que las autoridades educativas muestren una eficacia directiva.

Las decisiones que se toman en los órganos colegiados se reflejan en la prioridad de los procesos, de la misma forma ocurre en la solicitud del financiamiento en los distintos proyectos. Las universidades intentan alcanzar niveles de capacidad y competitividad académica cada vez más altos para acceder a mayores recursos. A través de tal aspecto se explica la importancia de la habilitación y profesionalización de los académicos. De esta forma, el SNI, el PRODEP y los Cuerpos Académicos (CA), así como las reformas de los planes de estudio para lograr –niveles de calidad– y la acreditación por parte de instancias

externas como el COPAES, los CIEES, el CENEVAL y el PNPC se convirtieron en los referentes visibles de la aproximación que logran las instituciones universitarias al complejo contexto de la evaluación de su desempeño.

Como resultado del financiamiento y de su orientación, las universidades implementan sus políticas institucionales en un documento denominado plan de desarrollo institucional. La planeación de las funciones tanto académicas como administrativas manifiestan las decisiones tomadas por las autoridades educativas derivado del consenso o de una mediación política. Los documentos normativos contienen la apuesta de la administración con los nuevos esquemas de intervención que nacieron de las políticas del período y se ajustaron con un mayor alcance. En tal sentido, el gobierno como órgano de autoridad interviene en la conducción de la universidad y en cierta medida corresponde a una construcción por un grupo que ejerce el poder.

Otro elemento importante dentro de las políticas institucionales lo representa la estructura de la administración universitaria. La universidad puede entenderse como un espacio que se absorbe por un fuerte aparato administrativo (Pacheco, 1985), donde las actividades académicas como administrativas conservan un peso distinto y su desarrollo varía en función de los intereses y objetivos planteados por los actores, en especial por las autoridades educativas. La expansión del espacio universitario exige tener un mayor control y supervisión de las actividades de los actores inmersos, lo que contribuye a una exorbitante ponderación del factor administrativo como ejercicio incluso del poder político.

En el ámbito de la administración se resuelven y tratan las reglas del juego de lo escolar y se definen diversos lineamientos, de lo que se considera o debiera considerarse pertinente en los servicios educativos. En este escenario, se juega parte de la racionalidad para definir qué procede en la institución de acuerdo con la estructura jerárquica. La implementación de las micropolíticas también se administra, en la medida de cómo proceden y bajo el cargo de quiénes.

De este modo, García (2005) señala que las universidades consumen gran parte de sus recursos organizacionales en su administración. Es decir, en la supervisión de las funciones, la adecuación de las tareas y la definición de una jerarquía de los puestos de

mando. La constitución de los organigramas como una representación de las estructuras organizacionales es considerada en los procesos de gestión como reflejo de la articulación organizacional, esta última es un insumo que evidencia la claridad de los objetivos institucionales, la eficiencia y la estabilidad interna.

Uno de los fenómenos generados en las instituciones es lo que Ibarra y Rondero (2001) indican como la conducción institucional que combina la constitución de acuerdos como una especie de redes, que permita la participación y formación de actores universitarios y con la coordinación de una diversidad de vínculos para alcanzar mayores niveles de desempeño. Así también, entre los cambios derivados de los nuevos esquemas de gestión se consideran las reformas de carácter estructural para una mejor viabilidad institucional y funcionamiento de las IES (SEP, 2016), este es un proceso que conlleva a la desregulación de las funciones o a la modificación de ciertas normas, por lo que su transición no siempre es bien recibida por la institución.

En los períodos rectorales los programas de trabajo plantean los lineamientos que dictan las disposiciones oficiales, aquí se aprecia la interpretación y adecuación que se concibe de ellas. Esto se manifiesta en las políticas internas y en la toma de decisiones por los analistas, encargados del diseño o por los funcionarios en los niveles medios y altos. La toma de decisiones puede o no pasar por los procesos de democratización, aun cuando las políticas son legitimadas por los órganos colegiados como el consejo universitario, comisiones evaluadoras y dictaminadoras. Destaca que los académicos son agentes políticos que pueden ocupar puestos en la administración universitaria, por lo tanto, están ligados a la toma de decisiones, cuando responden para desempeñar cargos en relación con la academia se encuentran relacionados con la operacionalización de los procesos de gestión.

La construcción de indicadores como parte de las unidades de medida configuran la relación de la política con las instituciones a partir del cumplimiento de las disposiciones, que se traducen como rendición de cuentas. En este sentido, la información escolar se sitúa como una forma de control y de poder a cargo de quienes ocupan los puestos jerárquicos más altos y entre aquellos que saben ejecutar los procesos requeridos en los micro niveles.

De acuerdo con Ibarra (2003), las políticas de regulación se centran en los procesos y problemas de la evaluación, el financiamiento, la toma de decisiones, la forma de gobierno, la cultura y el cambio institucional. Dichos procesos impactan en el desarrollo de las prácticas de los distintos actores políticos y esto a su vez, se refleja en la administración de la universidad, así como en los procesos de enseñanza y aprendizaje enmarcados en los modelos educativos de las universidades.

### **1.3.3 La consolidación del personal académico**

Como resultado de la planeación estratégica, la implementación de diversas reformas fue orientada hacia el trabajo académico, sus funciones, su diversificación, su desempeño. En su conjunto, estas acciones pueden concebirse como un proyecto de consolidación del personal académico de las instituciones universitarias. Las políticas institucionales dirigidas a los académicos se dispusieron en correspondencia con las políticas públicas dando lugar a los procesos de evaluación y a la asignación de recursos financieros a las IES. De esta forma, la consolidación del trabajo académico se tradujo en un contexto donde las universidades respondieron de diversas maneras a los objetivos planteados en la Agenda por la UNESCO y otras instancias internacionales y regionales.

Parte de las reformas establecidas por la planeación estratégica consistieron en la reformulación de programas y guías para el desarrollo de las políticas con base en temas como: contratación, educación continua, distribución, condiciones laborales, remuneraciones y gestión escolar. Dichos elementos debían estar enmarcados como una política académica al interior de los sistemas educativos desde los planes sectoriales y como prioridad en los planes de desarrollo nacionales (UNESCO, 2015). El tema de la evaluación del desempeño académico también cobró relevancia con los programas de estímulos: el PRODEP y el SNI.

Después de la instauración de los diversos programas dirigidos al sector académico, puede corroborarse que en la medida que las universidades avanzaron en el cumplimiento de los indicadores propuestos por cada uno de estos programas, se contaron con referentes para indicar en qué grado las instituciones lograron consolidar a su personal académico. En términos generales, en la lógica del sistema de educación superior conviene describir el panorama de las comunidades académicas en relación con los subsistemas a nivel nacional.



En este sentido, en el 2017, se reportaron 388,310 docentes, el 59.7% perteneció a las instituciones públicas y el 40.3% a particulares. Existían 5,311 escuelas registradas, donde el 40.6% correspondió a instituciones públicas y el 58.4% a particulares dentro de la modalidad escolarizada (SEP, 2017). En contraste con los datos a nivel Latinoamérica, México concentró la mayor cantidad de instituciones tanto públicas como particulares de educación terciaria (CINDA, 2016). En el plano nacional la paridad entre hombres y mujeres a través de las cifras fue casi homogénea con una variación del 0.92% (SEP, 2017).

En el mismo orden de ideas, el sistema de educación superior estuvo conformado por una matrícula de 3,429,566 estudiantes en el nivel licenciatura concentrados en los subsistemas universitario, tecnológico e intercultural; 315,801 docentes y 4,285 instituciones tanto públicas como particulares. En el caso del posgrado (con los niveles de: especialidad, maestría y doctorado) fueron 238,872 estudiantes, 57,779 docentes y 2,296 instituciones. Las universidades estatales concentraron el mayor número en términos de matrícula con 1,117,935 estudiantes, correspondiente al 29.7% del total; en el nivel licenciatura se ubicaron 1,065,363 y en el posgrado 52,572 estudiantes, tales indicadores se sitúan en la modalidad escolarizada (SEP, 2017).

Con respecto a los programas federales resaltan dos: el SNI y el PRODEP. En el caso del SNI, se reportó la participación de 27,186 investigadores adscritos a una institución universitaria (CONACYT, 2017). De acuerdo con el informe del PRODEP (SEP-SES, 2017a), del total de instituciones participantes: 54,018 académicos contaban con el posgrado y 25,051 con el perfil deseable reconocido por el PRODEP<sup>3</sup>, este último dato corresponde al 46.38% del total. De tal forma que, las universidades públicas estatales concentraron el 58.52% de los académicos y el 74.53% de los que poseen el perfil deseable.

Lo anterior permite considerar algunas variaciones en cuanto al total de académicos con perfil deseable que participan en el programa y que pertenecen a los diferentes subsistemas, pues se observa que el subsistema universitario incorpora a más del 74% de estos académicos. Del mismo modo, al ser un programa que considera como población

---

<sup>3</sup> Se refiere al profesor universitario que realiza de forma equilibrada actividades de docencia, generación o aplicación innovadora de conocimientos, tutorías y gestión académica-vinculación (SEP-SES, 2017a).

potencial al de tiempo completo, cuando se contrasta con el profesorado registrado ante la SEP (asignatura y tiempo completo) en el sostenimiento público (SEP, 2017), solo el 11% se beneficia. Los PTC representan una población con atención especial de las políticas educativas derivado de su tipo de contratación, de sus funciones sustantivas y por ser agentes generadores del conocimiento.

En suma, se observa que el subsistema de educación superior es complejo, pues las políticas públicas han impactado tanto en la estructura de las IES como en su funcionamiento, cada una de ellas están reguladas por sus propias formas de operar y con prácticas que se combinan con estrategias generadas en función de sus condiciones. El grado de impacto resulta de su ubicación geográfica, las limitaciones del contexto, los aspectos sociales, económicos y políticos propios de su entorno. La condición histórica, la trayectoria e incidencia política en las instituciones, así como los rezagos arrastrados al paso de los años posibilitaron un ajuste y una respuesta a las disposiciones oficiales.

Esto da pie a la incorporación de la dimensión de gobierno en el entramado de la organización universitaria, pues la forma en que se traducen las disposiciones federales y la manera en que se implementan las políticas institucionales transita por esta dimensión. La complejidad del funcionamiento y la estructura del gobierno universitario conduce a establecer otros elementos en los niveles de análisis entre los que destacan las redes burocráticas y de autoridad institucional, los sindicatos, los grupos de poder, la capacidad de gestión institucional y los modos de sucesión rectoral.

#### **1.4 El gobierno universitario y su capacidad de acción en la organización institucional**

La dimensión de gobierno se enfoca en el análisis de los elementos clave de la organización universitaria y su relación con la definición de las políticas institucionales. En este punto, el funcionamiento universitario influye en la interpretación que hacen los actores acerca de las políticas externas. Entre estos elementos, la autonomía universitaria juega un papel importante como una característica central de la organización que contribuye a la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno institucional y que, por lo tanto, incide en los procesos académicos.

El segundo ámbito donde se observa la incidencia de la planeación estratégica es el gobierno universitario, para lo cual se construyó una dimensión de gobierno articulada con los niveles de análisis ya señalados en el entramado de la dimensión académica de la organización universitaria. En tal sentido, pueden identificarse dos niveles de análisis en los que se comprende esta dimensión. El primer nivel es el de los principales actores políticos y grupos de intervención política. El segundo es referido a los mecanismos de elección y participación política.

#### **1.4.1 Los principales actores y grupos que intervienen en el gobierno universitario**

Como se ha descrito, el funcionamiento de las universidades y los procesos que se desarrollan no se explican sin atender el referente del gobierno universitario. En este sentido, la conformación de la estructura del gobierno y sus principales actores, así como las redes burocráticas y de autoridad que se generan tienen relevancia en el análisis de la planeación estratégica. En sintonía con tales cuestiones, en este punto se abre un espacio para identificar los diversos grupos de poder, tales como los sindicatos y otros grupos políticos.

Los actores sociopolíticos adquieren capacidades para tomar decisiones en función de las condiciones del campo universitario y de su posición, sin embargo, tal capacidad se desarrolla con grados de autonomía (Acosta, Camou & Atairo, 2015) que varían de un actor a otro y que, por tanto, pueden transformar las reglas generadas, las relaciones y funcionamiento de la institución.

El tema de la gobernabilidad se convirtió en un espacio de análisis en sus diferentes contextos como un proceso propio de la vida de las universidades. Este concepto tan complejo en sí mismo se explica desde las nociones de gobierno y de la toma de decisiones; Ibarra y Rondero (2001) señalan que dicho vínculo se define a partir de la capacidad de la organización institucional en conducir las conductas y prácticas de los actores sociales inmersos: implica la capacidad de decisión, manejo eficiente de los recursos y programas que instrumente, diseño de sistemas y procedimientos de regulación, así como la delimitación de proyectos institucionales que le otorguen una identidad como institución.

En la relación entre universidad y gobierno, Ibarra sitúa a la constitución de regímenes de gobierno “comprendidos como prácticas o formas de actuar orientadas a la consecución de objetivos [...]” (2001, p. 276). Lo anterior implica una serie de actuaciones bajo normas, procedimientos, de relaciones y control, pero también bajo proyectos e intenciones en estos sistemas complejos que son las instituciones universitarias. La construcción de gobierno se enlaza con un elemento estructurador que es el poder y con el de estructuras de actuación, como la organización (Ibarra, 2001); es decir que las relaciones de poder son redes de acciones que se producen en los espacios organizativos.

El vínculo de tales conceptos permite identificar la constitución de las relaciones entre los actores sociales y las implicaciones de su actuación bajo el gobierno universitario, dichas relaciones pueden intervenir en los procesos académicos. Esto se constituye bajo ciertos modos de organización en relación con las políticas públicas donde resalta la configuración de la universidad frente a las políticas neoliberales y un Estado regulador.

Cuando se aborda a los actores políticos se asume que la toma de decisiones en el espacio universitario presenta una relación con los valores y principios institucionales, pero también es definida por el contexto universitario donde interactúan los distintos actores. Es aquí donde se da la formulación de políticas internas, se asumen compromisos y se negocian posiciones. Los juegos de lo “político” se dan en los distintos niveles donde se coincide con los intereses de los diversos actores.

Es posible distinguir a los actores políticos como actores internos y actores externos al campo universitario. En los actores internos se situaron a los agentes que ejercen un poder político, como las figuras administrativas con una jerarquía mayor, por ejemplo, las autoridades educativas; los académicos que se concentran como uno de los sectores a los que se dirigen las políticas educativas; los sindicatos como grupos de poder y los grupos estudiantiles. En los actores externos se identifican a los agentes que intervienen en la definición de las políticas educativas, asignan los recursos financieros y vigilan el cumplimiento de los distintos programas; se refiere al gobierno, las dependencias educativas y los organismos que influyen en la definición del rumbo de la educación superior.

De tal manera, los actores políticos se identifican como sindicatos y agentes que ocupan puestos clave en la administración, por ejemplo: el rector y exrectores, directores de unidades académicas, secretarios y, por otra parte, la presencia de las organizaciones estudiantiles. Lo anterior no excluye que todo actor universitario es un sujeto político. El sindicalismo universitario asumió un papel estratégico en la universidad, como entidad gremial ha tenido grados de variación, Acosta (2011) señala que se detonaron procesos de resistencia más que de cambios, debido a las presiones laborales, el deterioro laboral y a las políticas neoliberales que trasgreden tanto a las organizaciones colectivas de académicos, como de administrativos y manuales.

A partir del movimiento de 1968 se identifican diversos elementos para abarcar la incidencia del sindicalismo universitario (Escudero, 1978) que pone al descubierto los métodos burocráticos, el deterioro y la crisis en la universidad y en el sistema mexicano; se convierte además en un punto central para la germinación de políticas públicas y de reformas, las cuales no se explican sin considerar los sucesos ocurridos en dicho período.

Los agentes partícipes de los nuevos procesos de apertura que se vivieron en las universidades como espacios constituidos con un gobierno democrático y flexible en la toma de decisiones, fueron los estudiantes y docentes como señala Krotsch (1993, 2002b), articulados en sindicatos de docentes y en organizaciones de estudiantes que ponderaron un sector de oposición y resistencia, pero también representaron y siguen representando un poder mediatizado, como la cúpula de académicos presentes en las negociaciones y tensiones entre grupos para ejercer su autoridad, con intereses distintos que se enfocan en la estructuración del poder, mientras que los estudiantes se someten a los procedimientos, establecen lealtades y configuran grupos. La universidad hoy en día es una organización compleja caracterizada por ser una anarquía organizada con una débil articulación.

Como resultado del derecho a la asociación colectiva, la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU) agrupa a 92 sindicatos universitarios del país, con más de 278 mil afiliados, entre personal académico y administrativos universitarios, las principales actividades que se generan se orientan a la revisión de la asignación presupuestal de las universidades estatales, de los contratos colectivos de trabajo, de las leyes en materia

laboral y educativa, así como de las demandas ante las autoridades estatales y federales (UAEM, 2016). Por tanto, los sindicatos tienen una participación relevante en las negociaciones salariales y contractuales, así como en la vida política de las universidades.

El sindicalismo universitario representa un sector gremial amplio y complejo dada la existencia de ciertas discrepancias al interior de las universidades, lo que lleva a exigir la titularidad del contrato colectivo del trabajo cuando existe más de un sindicato. La creación de asociaciones de los distintos sindicatos generó en algunos casos la articulación de demandas, desde las cuestiones de investigación, culturales, docencia o administrativas (Basurto, 2006). Las agrupaciones asumieron un papel en el espacio de las luchas al interior de las universidades y como respuesta a las políticas públicas, el caso más reciente es con la revisión de la nueva Ley General de Coordinación de Instituciones de Educación Superior.

La influencia de los actores internos denominados –políticos–, se da en gran medida por la estructura corporativista de la universidad, con los procesos de negociación, cooperación y conflicto entre los grupos de poder y los niveles de gobierno en las IES. La política de planeación adjunta en las reformas educativas posee dentro de sus objetivos el condicionamiento en el otorgamiento del recurso, pero también una disminución de la intervención de los actores tradicionales. Es decir, situar a los actores en un plano menos protagónico respecto de las últimas reformas, como el caso de los sindicatos, a quienes Acosta (2011) ha identificado como parte central de la gobernanza de las universidades.

Los sindicatos poseen un nivel de participación en los campos de acción institucional, pero Acosta (2011) define que su peso en los órganos de gobierno es mínimo, así como en la intervención en órganos colegiados de representación política, sin embargo, esto posee variaciones con los órganos ya constituidos o por constituirse. Su papel está relacionado con la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad de las instituciones universitarias, con las luchas de poder al interior de los grupos y en la universidad. La relación entre los actores políticos y lo académico es determinado por el nivel de participación que los actores confieran a la estructura universitaria con sus prácticas y discursos. Por ejemplo, los académicos y académicas como parte de una organización sindical frente a las reformas de este tipo están

relacionados al aspecto laboral, más que a los procesos de enseñanza o al cumplimiento de las funciones sustantivas y de los principios de la universidad.

La variación de los grupos con un poder político dentro de las universidades se caracteriza por un poder diferenciado entre cada uno de ellos. Los agentes se concentran en grupos, por tanto, tienen formas específicas de proceder, de desempeñar cargos y de ocupar posiciones. El beneficio común les permite permanecer en un sentido de afiliación y que sus decisiones tengan un peso en la conducción de la universidad. Además, históricamente la existencia de grupos estudiantiles también ha tenido influencia en las políticas institucionales proyectadas, sin embargo, su intervención ha variado con el paso de los años.

#### **1.4.2 Los mecanismos de elección y de participación política**

El último nivel de análisis es con respecto a la dimensión del gobierno universitario, el cual se refiere a la relación entre la planeación estratégica y la participación política de los actores en la organización universitaria. Esta relación implica saber cómo se modificaron o se conservaron los mecanismos de elección de las autoridades, así como el escenario donde tienen lugar los procesos de intervención política.

Como indica De Vries (2005), las consideraciones políticas, la incorporación de lealtades o el balance del poder son todavía factores que sobresalen más que la eficiencia y eficacia administrativa en las instituciones. La posición de los grupos en función de su capital político, los discursos y prácticas para mantener su estatus, también requiere de un análisis especial cuando se estudia a la universidad.

En términos generales se trata de hacer una reconstrucción de cuáles grupos políticos participan en la toma de decisiones institucionales, al mismo tiempo que atentan el poder dentro de la organización. Si la planeación estratégica modificó parte de las reglas del juego institucional al incorporar nuevas disposiciones que adquirieron relevancia y cierto estatus en el nuevo entramado organizacional, es posible suponer que existen algunas variaciones en torno a los modos en que se organizó el poder a partir de las reglas instauradas.

Por otra parte, las organizaciones estudiantiles proyectan una menor incidencia en el ámbito político de las universidades, pero si se retoma el caso de los movimientos

estudiantiles es posible identificar que estas organizaciones en su momento incidieron para obtener el cambio de las políticas públicas, así como para el establecimiento de reformas educativas a nivel nacional y en los estados donde existió una réplica de los eventos ocurridos en la zona centro del país, como los sucedidos en la década de los sesenta y ochenta.

Los actores ubicados en el ámbito externo también influyen en el desarrollo de las instituciones, como en el caso de los gobiernos estatales, donde la vinculación más directa es mediante el otorgamiento de recursos financieros dentro del presupuesto estatal. A través de sus líneas estratégicas enmarcadas en los planes estatales de desarrollo los gobiernos asumen posturas para la educación, por lo que las universidades deben estar en sintonía al formar parte de un subsistema estatal de instituciones de educación superior. Las dependencias y direcciones que forman parte de la SEP son agencias que definen las políticas y líneas estratégicas en la educación superior, sin embargo, las medidas adoptadas poseen discursos identificados con –el fortalecimiento de la calidad de la educación–, así los mecanismos diferenciados suelen confrontarse con la autonomía universitaria.

Los cómo y los por qué se justifican a partir de los intereses de los actores institucionales, cada decisión y acción en curso impacta en la dimensión académica pues se tiende a definir el rumbo de la gestión institucional, se contemplan aspectos y procesos en la agenda universitaria en vista de quién asume la autoridad, quién se encarga de interpretar las políticas y bajo qué líneas estratégicas se considera hacerlo. Esto impacta en el desarrollo de los procesos educativos y del trabajo académico.

Como figura central, el gobierno universitario define sobre qué invertir, en qué programas participar, cómo gastar y cómo evidenciar el ejercicio financiero. Mientras que los grupos de interés definen en cierto grado el rumbo de la institución en materia del gobierno y de la administración, por supuesto también en lo relativo al financiamiento. Parsons (2007) establece que el curso de las agendas favorece a los intereses y grupos políticos, lo mismo que al poder y a la racionalización que este conlleva. En consecuencia, los procesos políticos por los que pasa la universidad intervienen en lo académico, la respuesta política de los actores no siempre se da a partir de la posición que ocupan, va más allá de lo que mueve el rumbo de la universidad.



## **1.5 Planteamiento del problema de investigación**

El problema de la investigación se centra en la relación entre la política educativa de la planeación estratégica y las acciones y estrategias que dieron la pauta para construir la organización universitaria actual, donde pueden observarse cambios en algunas áreas, mientras que en otros espacios los procesos de conducción institucional no sufrieron modificaciones. Se trata del análisis de las racionalidades que están presentes y que se expresan por los actores sociales de diversas maneras en la lógica de las políticas públicas.

El análisis quedaría inconcluso si solo describimos a las instituciones como si fueran entidades que reciben los efectos e introducen de forma literal las disposiciones oficiales, pues como se ha señalado anteriormente, las universidades son agencias que participan en la producción de tales efectos y cuentan con posibilidades de transformarlos gracias a sus actores. La investigación también admite la existencia de una capacidad de respuesta y de interpretación propia, que es la puesta en marcha de una racionalidad que va más allá de lo que las políticas disponen e intentan conducir en el campo universitario.

Las racionalidades derivadas de las políticas públicas implementadas en el campo universitario con los procesos de la planeación estratégica se adscriben como la base para la construcción del problema de investigación. La orientación de las racionalidades provocó tensiones con respecto a la condición de las universidades para responder a la lógica del planteamiento de las políticas educativas. Como instrumento de conducción, las universidades modificaron en cierto grado su estructura organizativa, de tal aspecto surgió la relevancia de analizar los cambios en la institución que fue objeto de estudio.

El estudio de las organizaciones universitarias y sus cambios permite hacer una aproximación a los actores sociales, identificar cómo aplican sus propias estrategias mediante la participación en los requerimientos del campo, pues usan los recursos que les proveen las políticas para ganar mejores posiciones en la estructura organizacional y en la misma jerarquía universitaria, además de aproximarse a las dinámicas de poder y ejercerlo, así como apropiarse del capital en juego. Cada dimensión universitaria posee su propia lógica, ya que los actores que se encuentran al interior de ellas persiguen objetivos específicos, experimentan sus propias luchas, despliegan sus capitales, conforman grupos y establecen

modos de proceder, es decir, juegan el juego a la luz de las políticas públicas. Con respecto a lo anterior surgen algunas preguntas de investigación que orientan los aspectos analíticos planteados.

### **Pregunta general**

¿Cuáles fueron las estrategias y acciones emprendidas por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca para responder a las exigencias derivadas de la política de planeación estratégica implementadas en dos períodos rectorales?

### **Preguntas específicas**

#### **Dimensión académica**

Nivel de análisis: Marco normativo de los procesos académicos

¿Cómo se modificó la normatividad universitaria para dar paso a la implementación de las disposiciones de la planeación estratégica en la UABJO?

Con esta pregunta se buscó conocer cómo la política de planeación estratégica reguló los procesos educativos a través de la definición de la normatividad: El modelo educativo y los planes de desarrollo; en cuya implementación del modelo curricular se detectó el nivel de intervención de la política.

Nivel de análisis: Políticas institucionales

¿Qué aspectos de la política de planeación estratégica se reflejaron en las metas y acciones institucionales y que a través de su implementación derivaron en cambios en la organización universitaria?

¿Cómo los recursos financieros obtenidos con los programas de financiamiento extraordinario fueron utilizados en las distintas áreas de la organización universitaria?

Las preguntas planteadas en este nivel de análisis se orientaron a conocer cómo la definición de las políticas institucionales fue influenciada por la lógica planteada en la política de planeación estratégica, cómo la implementación de estas políticas universitarias colocó el uso de los recursos financieros bajo ciertos intereses y cuáles fueron los cambios producidos en la organización universitaria bajo tales decisiones.

Nivel de análisis: Consolidación del personal académico

¿Qué acciones se dirigieron al personal académico para lograr una mayor habilitación académica e incorporación a los programas de estímulos acorde con los mecanismos de conducción institucional establecidos?

¿Qué acciones se establecieron por la UABJO al margen de la política de planeación estratégica para consolidar al personal académico?

Con estas dos preguntas se buscó identificar cuáles fueron las acciones implementadas que atendieron al sector académico con el fin de incrementar el nivel de habilitación y su participación en los programas de estímulos: Perfil PRODEP, CA, SNI.

### **Dimensión de gobierno**

Nivel de análisis: Principales actores y grupos de intervención política

¿Cómo los distintos actores y grupos políticos utilizaron la política de planeación estratégica para alcanzar puestos en la organización universitaria y legitimar sus funciones?

En este nivel de análisis se planteó cómo los actores y grupos políticos asumieron cierta influencia en la toma de decisiones, así como en la orientación del rumbo universitario. En qué grado los acuerdos, conflictos y tensiones provocados por estas relaciones determinaron la incidencia de la política educativa, en el qué y cómo se llevó a cabo y de forma inversa, cómo el discurso de la política fue usado para el beneficio de sus intereses.

Nivel de análisis: mecanismos de elección y participación política

¿Cómo la política de planeación estratégica influyó en los mecanismos de elección de las autoridades educativas y en la participación política de los actores universitarios?

Se buscó conocer cómo los lineamientos definidos por la planeación estratégica como: la rendición de cuentas, la transparencia, la participación colegida, entre otros aspectos, influyeron en la toma de decisiones respecto a la elección de autoridades educativas y cargos de representación universitaria.

## **Objetivo general**

Conocer la capacidad de respuesta de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca a través de dos períodos rectorales como resultado de los mecanismos de conducción institucional articulados en la política de planeación estratégica.

## **Objetivos específicos**

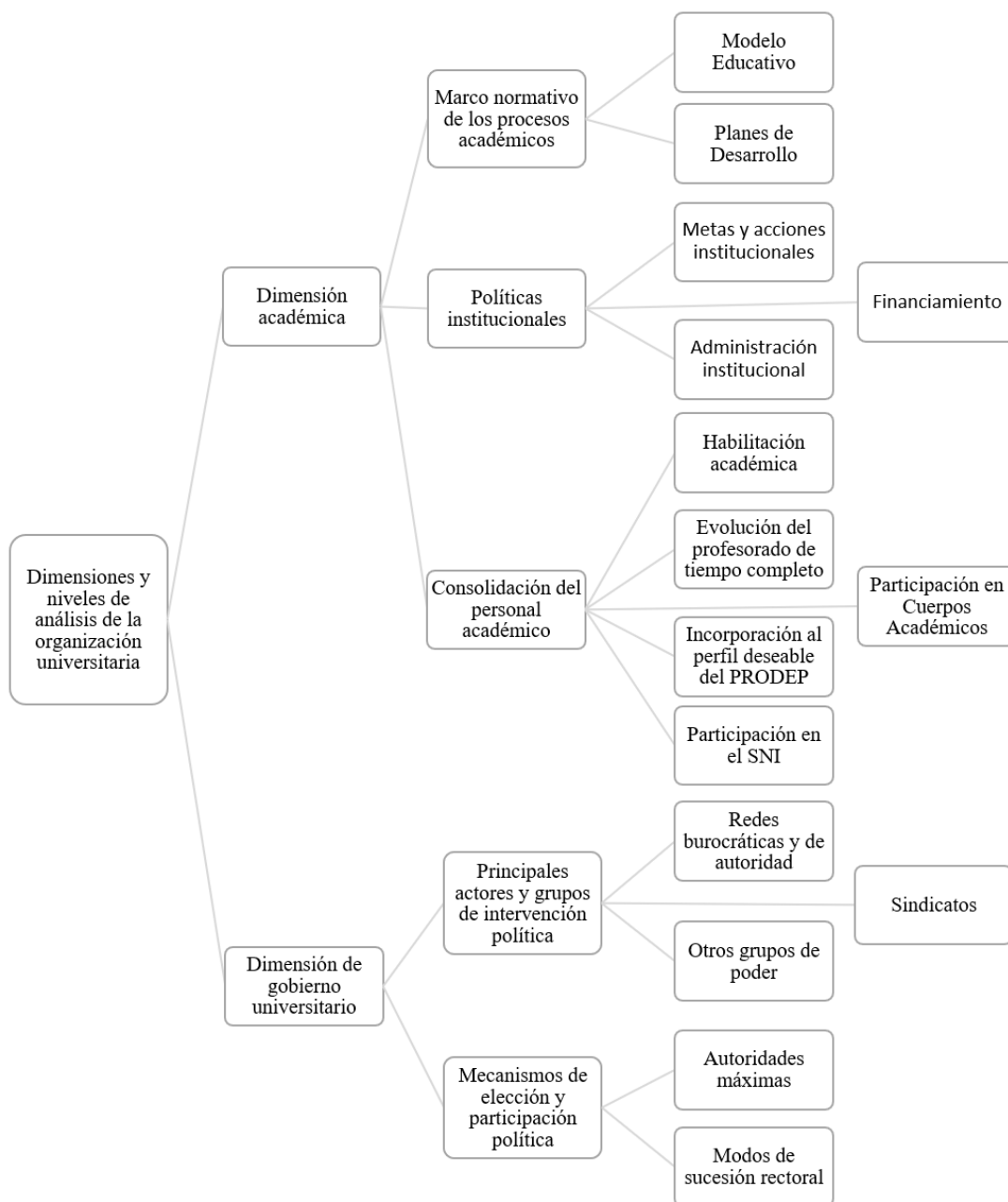
- Analizar los ejes estratégicos planteados en los planes de desarrollo y el modelo educativo con la implementación del modelo curricular y la diversificación de la oferta educativa en cada período rectoral.
- Analizar la evolución del personal académico en relación con el planteamiento del logro de su consolidación en los planes de trabajo de cada período rectoral.
- Identificar cómo las metas y acciones institucionales planteadas definieron la distribución y aplicación de los recursos financieros y cómo esto produjo cambios en la administración de la organización.
- Identificar los conflictos, procesos de negociación y consenso que se produjeron en los actores y los grupos políticos en relación con las disposiciones derivadas de la política de planeación estratégica.
- Conocer cómo los mecanismos de elección y participación política de los actores universitarios fueron determinados o afectados por las disposiciones de la política de planeación estratégica.

En sintonía con las preguntas y objetivos de la investigación a continuación se presenta la tabla 1 y el diagrama 1 con las dimensiones y los niveles de análisis, así como los elementos que constituyen cada dimensión y que en relación con el marco teórico dieron paso a las categorías iniciales. Cabe señalar que las preguntas de investigación engloban los cinco niveles de análisis establecidos, así como los elementos que componen a cada una de ellas.

Tabla 1.  
Dimensiones y niveles de análisis de la organización universitaria

Dimensión de análisis	Niveles de análisis	Elementos de los niveles de análisis		
Dimensión académica	Marco normativo de los procesos académicos	Modelo Educativo	Diversificación de la oferta educativa	
			Modelo curricular	
		Planes de Desarrollo		
	Políticas institucionales	Metas y acciones institucionales		
		Financiamiento	Distribución del financiamiento	
			Aplicación de los recursos	
		Administración institucional	Cambios en el contexto administrativo	
	Consolidación del personal académico	Habilitación académica		
		Evolución del profesorado de tiempo completo		
		Participación en Cuerpos Académicos		
		Incorporación al perfil deseable del PRODEP		
		Participación en el Sistema Nacional de Investigadores		
Dimensión de gobierno universitario	Principales actores y grupos de intervención política	Redes burocráticas y de autoridad	Ocupación de puestos y funciones	
		Sindicatos		
		Otros grupos de poder		
	Mecanismos de elección y participación política	Autoridades máximas		
		Modos de sucesión rectoral		

Diagrama 1.  
Dimensiones y niveles de análisis de la organización universitaria



## **1.6 Estado del arte sobre el estudio de las políticas educativas y la universidad**

El tema del estudio de las políticas educativas no es nuevo en México, su análisis y evolución fue a la par de los programas e iniciativas que en materia gubernamental e institucional se generaron. Se decidió abordar los aportes teóricos a partir de la década de los ochenta, pues es en esta década cuando los gobiernos apoyados por los organismos internacionales diseñaron e implementaron medidas para enfrentar las problemáticas detectadas en la educación, así como para inscribirse al desafío de las exigencias sociales.

La política educativa como un tema de interés en la perspectiva de distintas disciplinas, se constituyó como un amplio campo de estudio. Con referencia a las perspectivas teóricas, las distintas investigaciones acerca de la universidad se generaron con diversos enfoques, ya que se encuentran investigaciones que parten con la teoría de los campos, con la sociología de las organizaciones como un sistema complejo, o la teoría de la agencia, incluso la universidad es analizada como un espacio de socialización e institución social, parte de esto se debe a las orientaciones de los investigadores, su disciplina y postura teórica, así también su dinamismo es tal que existen estudios que parten con las teorías económicas y sociológicas.

Para identificar las líneas de investigación que abarcaron el estudio de las políticas educativas, primero se hace referencia a los estados del conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), órgano que fue creado en 1993, el cuál entre 1991 y 1992 documentó, analizó y difundió las investigaciones de la década comprendida de 1982 a 1992, así en el 2001 y 2002 el consejo realizó una segunda convocatoria que de tal forma quedó concretada en la década antecedida. En segundo, se destaca que desde 1972 la Revista de Educación Superior de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), publicó sus primeros números donde aborda los objetivos y retos de la educación superior.

### **1.6.1 La década de los ochenta**

El COMIE como principal instancia que reúne las investigaciones como referente del campo educativo (Galán, 1996) publicó una colección denominada *Economía, política y planeación educativa y síntesis y perspectivas de las investigaciones sobre educación en México* que

concentró del período de 1982 a 1992 y, el cual forma parte de nueve libros bajo el título *La investigación educativa en los ochenta, perspectivas para los noventa*. La colección integró los estudios precursores de la planeación educativa.

En el caso de la Revista de Educación Superior, entre las primeras investigaciones publicadas en 1980 se destacan: *El mérito académico; un modelo de evaluación* (Carrera, 1980) y *la Administración y la planeación de las Instituciones de Educación Superior frente a los requerimientos del desarrollo* (Pallán, 1980), fue notable el énfasis en el estudio de la educación superior con la incidencia de la evaluación en el desempeño académico, además del análisis de la planeación en las IES. En 1981, se publicó *La planeación en el debate de la Autonomía Universitaria* (Navarro y Martínez, 1981), donde se colocó sobre la mesa uno de los temas que comenzó a tener un auge importante: la autonomía universitaria. Resaltaron los estudios sobre la calidad y evaluación del posgrado, así como la evaluación académica como enfoque estructural y la evaluación del sistema educativo nacional.

En este período sobresalieron los trabajos elaborados por Martínez (1983), con la recuperación de la conceptualización e instrumentación de la planeación de la educación superior en el período de 1968 a 1982, se señalaron los aspectos ligados a la planeación institucional, desde las primeras instituciones que la practicaron hasta los procesos de evaluación que empezaron a desarrollarse. En 1987 aparecieron los estudios referentes a las unidades institucionales de planeación de las universidades autónomas y estatales, así como propuestas metodológicas para la evaluación de las IES (Castellanos, 1987; Carrión, 1987; Pérez, 1987). Tales investigaciones se encontraban relacionadas con las acciones implementadas por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y articulaban esquemas de normatividad, estructura y funcionamiento.

En esta década surgió la política de fortalecimiento de la planeación en el ámbito público con instancias como la SEP y la ANUES. Como resultado, aparecieron las primeras investigaciones enfocadas al papel del Estado, al estudio de las políticas, su formulación y efectos; resaltaron también los estudios sobre la legislación universitaria y se fortalecieron las investigaciones sobre la situación y la perspectiva de la educación superior. De igual manera, destacaron los análisis sobre el ejercicio del poder político como problema de la



administración universitaria (Albornoz, 1987; Castrejón, 1988; Landa, Fernández, Hanel, & Palencia, 1988; Muñoz, 1988; Rangel, 1988; Sánchez, 1988; Toral, 1987).

### **1.6.2 La década de los noventa**

En cuanto a los estudios y las tendencias de la década de los noventa, se ubicó la colección *La investigación Educativa en México* publicada por el COMIE que comprendió el período de 1992 a 2002 (Reynaga, 2003), en ella se abordó el tema de las políticas educativas en los tipos de educación básica y media superior, pero no se integraron un suficiente número de investigaciones relacionadas a las políticas en la educación superior.

A finales de la década de los noventa, los estudios desde la Sociología y la Antropología cobraron fuerza sobre todo en los temas de innovación y enfoque de la gestión de la tecnología, a partir de la implementación de políticas educativas, universitarias y de ciencia y tecnología. Además, el estudio de las políticas institucionales y gubernamentales estuvo relacionado con temas de promoción, formación de recursos humanos, financiamiento, evaluación y vinculación. De acuerdo con el volumen seis, *Educación, trabajo, ciencia y tecnología* del COMIE, el sentido de la realización de los estudios se encaminaba en menor medida a la reflexión y diseño de las políticas, más bien se dirigió a los foros de investigación académica y a los espacios donde se concentraron los investigadores de las instituciones participantes.

Por otra parte, se indagó en las investigaciones publicadas por la Revista de Educación Superior, y se encontró que, se fortalecieron los temas de la calidad educativa y la evaluación del sistema de educación superior (Arredondo, 1991; Casillas, 1990; Díaz, Martínez, Reygadas & Villaseñor, 1990; Huáscar & Casillas, 1991; Muñoz, 1990). Dichos temas tomaron parte del estudio del proyecto de modernización universitaria con las políticas de restructuración de la educación superior.

A nivel Latinoamérica, Brunner (2005) contó con amplios estudios sobre la cultura política, la evaluación, el financiamiento en las universidades y las reformas en los sistemas educativos nacionales, temas importantes en los últimos años de la década. Algunos investigadores tomaron parte del análisis y estudio de las políticas educativas de la

evaluación, el financiamiento y la organización, como De Vries (1998), Didou (1998), Gil (1991; 1994), Kent (1997; 1998) y Ramírez (1998), más tarde se convirtieron en los principales referentes del análisis de las políticas en la escena universitaria.

### **1.6.3 La primera década del siglo XXI**

Entre las investigaciones destacaron los estudios del 2004 que se refirieron a las políticas de evaluación y gestión universitaria y a las investigaciones que partieron de los programas de financiamiento, es en este período donde surgieron tales estudios, un tanto por la incidencia y creación de los programas de financiamiento extraordinario. Por ejemplo, las inconsistencias e incompatibilidades del PIFI, el análisis del PROMEP y el SNI (Gil, 2000; Porter, 2004); resaltaron los estudios acerca de la toma de decisiones en las UPE con la perspectiva de los académicos, la continuidad y los cambios de las políticas en la educación.

De esta forma, comenzó el fortalecimiento de las investigaciones acerca del efecto de las políticas educativas, asociado al tema de la calidad de la educación superior y en relación con la ola de mecanismos de evaluación que se produjeron con la creación de instancias y organismos evaluadores y acreditadores. De igual manera, los estudios referentes a las políticas de evaluación de las instituciones y programas educativos adquirieron relevancia. En este caso, los investigadores no solo tomaron el estudio, la crítica y análisis de las políticas, en algunos casos a través de sus investigaciones participaron en la definición del rumbo de esas políticas, ya que emitieron sugerencias para mejorar los procesos hasta ese momento planteados, o de otra forma, asumieron puestos en las instancias oficiales.

En este período se amplió el número de investigaciones sobre el campo, además se realizaron a partir de diversas disciplinas, por lo cual las ciencias sociales que hasta décadas atrás predominaba en este campo, no fueron las únicas, más bien se tornaron de forma multi e interdisciplinaria. Así, resaltaron las investigaciones en función de los nuevos cambios de la educación superior (Acosta, 2002, 2006; Álvarez, 2002; Crespo-Flores, 2000, 2009; Fresan, Ibarra & Rondero, 2001; Galaz & Sevilla, 2006; Porter, 2003, 2004, 2005; Rodríguez, 2002; Fresán & Torres, 2000), como el caso de la rentabilidad de la educación superior, las tendencias en el financiamiento de las IES, el tema de la gobernabilidad, el cambio

organizacional en relación con las políticas públicas, la calidad y la innovación en los posgrados, así como en materia de la legislación universitaria.

#### **1.6.4 La situación actual del estudio de las políticas educativas**

En los últimos años, se continuó con el estudio de las anteriores temáticas en relación con las políticas educativas. No obstante, ha cobrado fuerza el análisis de temas emergentes como la admisión a la educación superior, las políticas compensatorias como programas de lucha contra la pobreza, la política de equidad, las políticas para abatir el abandono escolar, las políticas educativas interculturales y políticas de sustentabilidad, entre otras.

En el caso de nuestro campo de estudio, las investigaciones del análisis de las políticas educativas en la UABJO son recientes, se encuentran las investigaciones de Hernández (2006); Montes (2006); Martínez (2004); Montes, Cuéllar y Gaytán (2005) y; Montes, Cuéllar y García (2008), dichos estudios se enfocaron a la caracterización de los profesores y a las políticas enfocadas a esta población, en especial las de la evaluación.

Con referencia a lo anterior, a través del conocimiento de la definición y del auge de los principales ejes en el campo de la investigación educativa en las políticas, resalta que desde la década de los ochenta prevaleció en los investigadores la necesidad de estudiar, analizar, criticar y proponer en función de las políticas educativas desarrolladas en los períodos de gobierno. Es posible visualizar un trayecto acerca de los estudios en temas del financiamiento, la evaluación en sus distintas dimensiones, procesos de gobierno y gestión.

En síntesis, la investigación se sitúa en la incidencia de la política educativa de planeación estratégica que se instauró en la primera década del siglo XXI y que a través de su diseño e implementación tuvo grados de variabilidad, se potencializó en los últimos años con diferenciaciones en sus reglas de operación, así también, en la medida que las IES se apropiaron y regularon por tales disposiciones. Sin embargo, el estudio considera la tendencia marcada en el tipo de investigación como las realizadas en la década de los noventa que abordaron a la política educativa en relación con el financiamiento, la gobernabilidad, el cambio organizacional y la gestión universitaria.

## **Capítulo II. Marco teórico**

En el presente marco se estableció el desarrollo teórico a partir de un enfoque sociológico para fundamentar la investigación. De esta forma, se comprende a la universidad como una construcción que es resultado de las prácticas y de las relaciones de los actores universitarios, tal construcción trasciende a los sujetos “al objetivarse en estructuras, normas y representaciones que perduran en el tiempo y el espacio; pero que de ninguna manera los reemplaza, anula o subsume” (García, 2013, p. 7). La universidad como un campo definido por estructuras es también un espacio cubierto de relaciones entre los actores que comparten una realidad social.

La comprensión de este campo social se torna compleja, pues la universidad es un espacio de relaciones entre actores con un perfil diferente: disciplinario, social e ideológico; los investigadores, docentes, funcionarios y estudiantes se relacionan con actores políticos o administrativos y, de cierta manera construyen una red de prácticas y de influencias. Incluso los actores pueden poseer un perfil diversificado y desempeñar más de una posición.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque teórico del cual se parte es el desarrollado por Bourdieu. Resalta la noción de conflicto, en el sentido que, el campo universitario es un espacio de luchas y tensiones, donde se generan contradicciones permanentes o eventos discontinuos entre los actores sociales involucrados, esto se refleja en las prácticas y relaciones, en la medida que se responde a la conducción de la universidad, pero también, en la capacidad de intervenir en las decisiones y modificar la orientación que proviene de las instancias externas. Los actores sociales juegan en el juego que se establece en el campo universitario, como agentes con posibilidades de transformación, que legitiman, contradicen o atentan contra las reglas del juego.

### **2.1 La teoría de los campos en el espacio universitario**

Existe una diversidad de ópticas desde las cuales se estudia hoy a las universidades, desde una sociología de las organizaciones, desde una teoría de los campos o a partir de la teoría de la agencia; de acuerdo con García (2013) una pregunta pertinente es ¿Qué aporta construir a la universidad como institución o como establecimiento, como organización o como

campo? En este sentido, el presente estudio se concibe a la universidad como un espacio social; se considera como un campo de luchas por el poder, donde, además, se producen relaciones distintas en los actores sociales y con el exterior.

Al referir al campo universitario como un espacio constituido por formas organizativas, se remite a la figura de los actores como agentes, como aquellos que participan en las luchas al interior de un campo, en la medida que se acompañan de tensiones; en la perspectiva relacional entre los agentes que forman parte del campo universitario y de los subcampos que se incorporan, se poseen reglas específicas, los movimientos se generan en función de esas regulaciones. Para esto, se considera como los agentes que forman parte del campo universitario se mueven, se relacionan y luchan por alcanzar determinado capital.

Para abordar la descripción del sistema de enseñanza superior, primero como un escenario de fuerzas y luchas encaminadas a cambiar las posiciones de quienes intervienen y segundo, la universidad como un campo de tensiones y conflictos, se eligió la teoría de los campos de Pierre Bourdieu. La construcción teórica de Bourdieu se clasifica en la corriente denominada *constructivismo estructuralista*. Entre los rasgos fundamentales del constructivismo social se encuentran (Giménez, 2005): primero, la voluntad de superar la dicotomía en los conceptos y oposiciones como sujeto y objeto, colectivo e individual; en segundo, las realidades sociales son construcciones históricas y cotidianas de actores individuales y colectivos que se sustraen a la voluntad de estos y; tercero, las realidades sociales son interiorizadas y objetivadas.

A partir del marco que proporciona el estructuralismo se atienden las construcciones sociales estructurales, por tanto, objetivas. En el caso de la parte constructivista, se refleja la relación que existe entre el campo con la agencia. Dentro del *constructivismo estructuralista* de Bourdieu, se derivan estos dos conceptos primordiales:

- a) Por *estructuralismo* [...] existen, en el mundo social mismo, y no solamente en el sistema simbólico, lenguaje, mito, etc., estructuras objetivas, independientes de la consciencia y de la voluntad de los agentes [...] son capaces de orientar o de impedir sus prácticas y sus representaciones.
- b) Por *constructivismo* [...] existe una génesis social de una parte de los esquemas de percepción, de pensamiento y de acción que son constitutivos de [...] *habitus*, y de

otra parte de las estructuras sociales, y en particular de [...] los campos y los grupos. (Bourdieu, 1987 como se citó en Álvarez, 1996, p. 146, cursivas en el original)

La elección de esta teoría sociológica responde consecutivamente a dos aspectos, el primero que, al abordar a la universidad en su configuración histórica es el resultado de los cambios económicos y sociales; en el segundo, las transformaciones económicas demandan mecanismos de intervención a fin de fortalecer el sistema económico hegemónico operante. Con la teoría de los campos, se posibilita abordar a la universidad como un campo de tensiones donde los actores se relacionan y responden a las disposiciones externas, también legitiman acciones operadas por otros aparatos del Estado, sin embargo, su respuesta obedece a estructuras objetivadas que se desarrollan de forma incorporada a través de la acumulación de cierto capital.

Es evidente entonces, como plantea Carli (2012) que las instituciones reflejan en su vida cotidiana experiencias sociales, culturales y políticas, que permiten leer los procesos de construcción histórica que únicamente tienen lugar dentro de ellas, entre los dilemas y las interpretaciones que ocurren entre sus actores; son esos rasgos institucionales que orientan a pensar por qué es importante historizar en distintas temporalidades y en función de los cambios el carácter estructural de las instituciones universitarias.

Así con base en los planteamientos anteriores, se discute cómo el campo universitario está mediado por sus fuerzas internas, cómo juegan los actores con las posiciones alcanzadas, en qué medida los agentes contribuyen en la transformación del espacio universitario y a través de su actuación en la lógica del campo. Para ello, se sitúa al campo universitario dentro de un esquema más amplio que es el sistema educativo.

De esta manera, el sistema de enseñanza superior posee un amplio esquema de instituciones para favorecer a la objetivación de las relaciones sociales, además que contribuyen a que los sujetos incorporen de forma natural ciertas prácticas de reproducción social. Para abordar el análisis, se considera la noción de campo y de *habitus*. La noción de *habitus* se ubica en un sistema de disposiciones duraderas mediadas por la historia del agente y su condición en el campo social, el campo es el espacio donde confluyen relaciones de fuerza y lucha constante. A continuación, se abordan con más detalle cada uno de ellos.

El *habitus* se entiende como “esquemas básicos de percepción, pensamiento y acción [...] sistemas de disposiciones durables y transponibles, estructuras predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes” (Bourdieu, 1990, p. 26); la capacidad de moverse es en función de la posición que ocupe el agente en el campo. Estos esquemas metódicos también se reproducen a través de los procesos formales en la educación mediante una inculcación sistemática, especialmente en las instituciones escolares. La noción de *habitus* es incompleta y abierta, tal es su apertura que el propio Bourdieu flexibilizó su concepto “confiriendo al agente autonomía, un espacio de juego y una apertura con alternativas” (Giménez, 2005, p. 83), es una noción que se adapta, donde el agente tiene la posibilidad de elección, de decisión y de hacer uso de estrategias.

Para comprender la noción de campo se tiene que abordar el concepto de espacio social, el cual se constituye como “un sistema de disposiciones sociales que se definen las unas en relación con las otras” (Giménez, 2005, p. 84), por ejemplo, en el campo escolar, la posición de autoridad del profesor frente al estudiante o del Rector frente al profesor universitario. El valor en una posición y otra se mide por la distancia existente entre ambas, por tanto, el espacio social es “un sistema de diferencias sociales jerarquizadas en función de un sistema de legitimidades socialmente establecidas y reconocidas en un momento determinado” (Giménez, 2005, p. 85), esto quiere decir que las prácticas de los sujetos se encuentran legitimadas por el espacio social y se ajustan como lo requiera el campo.

De tal forma, cuando se habla del campo se enfoca al campo de las escuelas, donde existen relaciones objetivas que se pueden manifestar de forma independiente a la conciencia y a la voluntad individual de los agentes. Como Bourdieu y Wacquant señalan:

Un campo puede definirse como una red o configuraciones de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) -cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo- y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.). (1995, p. 64)

Los campos pueden identificarse como autónomos en la medida que cada uno de ellos mantiene sus propias relaciones sociales en contraste con otros campos, sus luchas en juego por cierto capital son diferentes de acuerdo con lo requerido en cada uno de ellos. El campo se convierte como una especie de juego, donde el agente se convence que debe invertir mediante el uso de estrategias en función de su capital.

Lo anterior se puede apreciar de la siguiente manera, el sistema de enseñanza superior es un espacio amplio que posee campos de lucha específicos, formado por un cuerpo de instituciones educativas, a través de las cuales se objetivan las relaciones sociales. Las instituciones educativas reproducen a través de sus procesos de enseñanza esquemas que son incorporados por los agentes en forma de inculcación, es decir mediante el *habitus*.

Las universidades son campos de lucha donde participan agentes que intentan acumular cierto capital de acuerdo con las relaciones objetivas propias del campo, a través de sus prácticas y movimientos, que bien pueden ser materiales o simbólicas. Estas relaciones objetivas descansan en las percepciones, pensamientos y acciones prácticas, resultado de una dinámica histórica, de su trayectoria y de las transformaciones del campo.

A partir de estas aproximaciones teóricas, resalta que los actores y sus posiciones, su capital y las estrategias dadas por su capacidad de agencia son elementos incorporados con atención a las políticas públicas y a sus contextos de acción, a los escenarios identificados como espacios de intervención en el ámbito escolar, pues la condición no es la misma si es una autoridad educativa como un director a un profesor responsable de una cátedra que realiza además funciones de investigación.

En efecto, los actores orientan en un sentido específico las acciones enmarcadas en sus espacios, lo mismo con los programas derivados de las políticas en las diferentes dimensiones universitarias y, por lo tanto, para ser partícipes en las reglas de tales programas hacen uso de distintos recursos, de los que están a su alcance, así como de aquellos que los programas les ofrecen y en función de sus posibilidades.

Por tanto, sobre las consideraciones anteriores y al margen de los cambios en el campo universitario surgen preguntas como: qué recursos usaron los actores y quiénes intervinieron



en dichos cambios; además, qué orientaciones o transformaciones se dieron en el campo universitario a partir de las decisiones ejecutadas y derivado de esto, qué estrategias y cómo se desarrollaron. A través de la intervención directa o indirecta, los actores involucrados contribuyeron en las transformaciones ocurridas, las cuales también fueron percibidas en diferentes formas por los actores.

### **2.1.1 El campo universitario como un campo de lucha**

El sistema de enseñanza como un amplio espacio posee diversos campos, uno de ellos es el campo universitario. Para ello, se retoman dos niveles en el manejo de los conceptos teóricos. En el primer nivel se refiere a los conceptos implicados en la teoría de los campos, planteada por Bourdieu y Wacquant (1995), el concepto de campo universitario, agente, *habitus* y capital. En el segundo, se considera el nivel de aplicación de tales conceptos, universidad como campo universitario, agente como actores sociales y políticos, *habitus* en su sentido práctico como la capacidad de respuesta de los actores, mientras que en el capital se hace referencia especialmente al capital político, intelectual y cultural.

La universidad pensada desde esta teoría se asume como un campo, en el cual los actores sociales pertenecen a subcampos, es decir a un conjunto de disciplinas, así como a unidades de adscripción tal como las facultades e institutos. Particularmente, se puede notar que los subcampos también pueden conformar programas educativos, en el sentido que en una facultad conviven distintos programas académicos pero cada uno con su debida estructura y políticas en juego, con ello representan subcampos hasta cierto punto endogámicos y ajenos a los demás programas.

De esta manera, el académico es uno de los actores principales en la organización de las universidades constituyendo redes y relaciones de fuerza para definir la estructura del campo universitario. Como agente, el académico constituye generalmente dos de las funciones sustantivas de las universidades: la docencia y la investigación; lo que le hace ser un actor social en movimiento constante en la organización escolar. A su vez, la existencia de otros actores sociales también permite la correlación de fuerzas, tal es el caso de los actores políticos que a través de cargos de representatividad se posicionan como actores con una determinada influencia, esto se describe enseguida.

### **2.1.1.1 Los agentes políticos y sociales en el campo universitario**

La figura de los actores, como los académicos, se transformaron gradualmente en la medida que la universidad se encontró bajo nuevos esquemas de intervención, así como de las disposiciones que parten de un poder político más amplio que ejercen otros aparatos del Estado. Un aspecto prioritario es la profesionalización, pues al formar parte de la universidad, el académico debe integrarse a una comunidad propia de su disciplina (subcampo), bajo un título “nobiliario” (título profesional) que le acredite que posee lo requerido para desempeñarse en el trabajo académico.

Lo anterior ha sido parte de las reglas del juego que se establecen en el campo universitario, los académicos y demás actores sociales ponen en práctica estrategias para su supervivencia, tienden a jugar las reglas con el uso de su capital, para ello, el capital intelectual y cultural es imprescindible, incluso el capital social. Pues mientras más relaciones establezcan con otros agentes, en otros campos, se traducirá como una mayor posibilidad de movilización, lo mismo con su producción académica. Entonces, ¿Cómo los actores universitarios se relacionan con las reglas generadas? ¿Cómo responden a las disposiciones del Estado?

Al considerar a los actores universitarios, de acuerdo con García (2013), quien retoma a Bourdieu, señala que los y las académicas –quieren ponerse en regla–, no respetan ni rechazan las reglas establecidas, más bien “las ejecutan proporcionando una satisfacción aparente a las exigencias de las reglas oficiales y obteniendo con ello los beneficios que ofrece el respeto a las reglas” (p. 14). Ante las posibilidades de ser excluidos de la universidad o de los grupos internos, los académicos y demás actores atienden las exigencias externas del campo y traducen de una forma específica cada una de las políticas. Así los y las académicas, se mantienen en la lógica de la reproducción de las disposiciones oficiales, no las atienden en su totalidad; sin embargo, en cierta medida legitiman los programas al participar en ellos.

De tal manera, se verifican numerosas luchas al interior del campo del poder; por ejemplo, los académicos y los actores políticos buscan hacerse de mayor capital: intelectual, económico, cultural, social y político; en particular, las luchas dirigidas a apropiarse de un

poder sobre el Estado, es decir, sobre los recursos económicos y políticos que confieren al Estado un poder sobre todos los juegos y las reglas que los rigen (Bourdieu & Wacquant, 1995). En este punto, la relación que existe entre los agentes universitarios con el Estado se da en la medida que estos asuman una capacidad de respuesta y se propicie una organización para responder a las demandas.

En este orden de ideas, los actores universitarios como agentes interfieren en el campo universitario para conservar o mejorar sus posiciones. Las transformaciones sociales que de cierta forma son externas al campo posibilitan la transformación de las carreras docentes y de las jerarquías entre las disciplinas, así como las alianzas con los agentes fuera del campo (Molina, 2016). Tanto puede ocurrir una transformación como no la puede haber, en ese mismo sentido, la teoría como un recurso permite explicar la realidad y las relaciones que derivan de ella en las instituciones universitarias, a modo de identificar por qué el campo es estático, cómo cambia o se mueve bajo un proceso dinámico.

Los actores pueden manifestar conflictos de un subcampo a otro por mantener el poder en determinados espacios, sin embargo, en este punto el conflicto se deriva de las posiciones antagónicas de los agentes. De este modo, se aprecia la lucha entre grupos que se constituyen por actores con una misma posición o con una diferente; se trata también de la dominación de un grupo sobre otro, por el prestigio o el poder. Por consiguiente, resulta necesario hablar de la complejidad institucional, donde sobresale la disputa por los recursos disponibles, incluso por las posibilidades de participar en los programas y proyectos derivados de la política, dado que no todos los actores, los programas académicos o facultades cuentan con los recursos o criterios para acceder a ellos, se produce así una jerarquización entre los que cuentan con la capacidad de participar y los que no.

Otro aspecto se sitúa con el valor del capital, ya que en todos los subcampos no se posee el mismo valor, por ejemplo, el capital político puede tener mayor peso que el capital cultural e intelectual cuando se toman las decisiones o se definen las estrategias institucionales. El actor social a través de su trayectoria determina su posición en el campo y en función de su capital se identifican las oportunidades de participar y de ser beneficiado, como en el caso de los estímulos en los distintos programas. El actor político puede tener

posibilidades de participar y de responder a las demandas externas, pero también para ocupar cargos de prestigio al interior, de acuerdo con los recursos que posee se define su capacidad de intervenir, de tomar decisiones y de beneficiarse, lo que se traduce en un capital político.

### **2.1.2 La definición del capital político en el campo universitario**

Existe una jerarquía de los capitales que se juegan en cada campo, el capital económico, cultural, social o simbólico, cada uno de ellos se modifica en función del campo. No en todos los campos el capital acumulado es válido, la influencia y el poder que permita ejercer depende del estado del campo. Pues es el curso de las relaciones de fuerza entre los jugadores lo que define la estructura, los jugadores (agentes o actores) poseen un capital, una posición en el juego y, por tanto, cuentan con estrategias; pero también de disposiciones (*habitus*), lo que permite su capacidad de responder (Bourdieu & Wacquant, 1995). Los actores pueden intentar conservar o incrementar su capital y también pueden transformar las reglas del juego, es decir, transformar la estructura universitaria.

Como se señaló, la universidad como objeto de estudio presenta un esquema de complejidades, la heterogeneidad del campo se acompaña de otras características ajustadas a los actores, entre personal docente, administrativo, de confianza y propiamente con los estudiantes. El capital económico, social y cultural es distinto dadas las posiciones de los actores, una vez que entran al campo su capital puede variar. En este sentido, el capital representa la acumulación de la historia del actor, constituido a partir de las disposiciones y de las estrategias usadas en el juego.

La capacidad en el acceso y el ejercicio del poder es un elemento que se considera en este estudio, para ello se ponen sobre la mesa dos aspectos para su desarrollo, el primero es el capital político como fuente de ejercicio del poder y el segundo, el capital económico como elemento para alcanzar el poder político. En el campo universitario, las fuerzas que intervienen se identifican con un capital político, pero no quiere decir que este capital es exclusivo o único del campo universitario, pues también los demás capitales coinciden y están disponibles para que con base en distintos medios y apuestas se acceda a ellos.

Al ser el campo el lugar de acción o del juego (Bourdieu & Passeron, 1977), los agentes se disponen a jugar con los recursos que tienen a su disposición, como sus grados escolares, la participación sindical y los cargos representativos, entre otros; el capital político representa al capital que se pone en juego en favor que existen reglas (Bourdieu, 2000), que son políticas institucionalizadas que emergen desde adentro y otras más que son percibidas a partir de las instancias externas, aunque cabe señalar que las estrategias como resultado cultural, tienen el sentido de lo político. En consecuencia, la acumulación de los recursos es una cualidad que el actor puede usar a su favor, para legitimar a las políticas y participar en ellas o tomar solo lo que favorece a sus intereses.

Entonces, a partir de los aportes de Bourdieu (2000), el campo político considera reglas no explícitas, donde también hay una distribución desigual de la fuerza, entre quienes recién ingresan al campo sin ser herederos, por tanto, como ya se señaló, la acumulación depende de la trayectoria del agente social. La lucha en el campo político refleja un conflicto dinámico entre los nuevos agentes y los que poseen ya una trayectoria, incluso con el desplazamiento de unos. Entre las reglas, el actor moldea hasta cierto punto sus prácticas para dar pleno o mediano cumplimiento a las disposiciones institucionales, es decir, el actor juega en la configuración de nuevos roles. Por ejemplo, con las políticas de la modernización en los noventa y, con mayor fuerza al inicio del siglo, el académico tiene que compaginar su papel de docente, tutor, investigador y gestor educativo.

El capital legitima la toma de decisiones en cualquier espacio, desde ámbitos macro a específicos, por ejemplo, en el campo universitario: con el uso de los recursos públicos; proceder con un trámite; fijar los requisitos de ingreso a cierto programa; el control de los espacios físicos o la administración de la institución. El capital usado mide la capacidad de fuerza que un actor puede tener en el campo universitario, las negociaciones, la habilidad de imponer sus intereses, de tomar decisiones; los resultados políticos vienen a ser acuerdos, programas, planes, acciones o problemas (Meichsner, 2007), así la incidencia y el convencimiento son aspectos centrales cuando se apuesta por el capital político.

Finalmente, los agentes pueden llegar a tener el reconocimiento de su capital político por diferentes vías. De forma institucionalizada o delegada, como el caso de las elecciones

para autoridades educativas; por valor fiduciario en la medida que no es resultado de una elección, más bien por herencia; de forma objetivada, desde el grupo al cual se representa como grupos sindicales o entre académicos. Este poder político del que se describe solo tiene su valor en el propio campo, donde los agentes previamente hacen uso de su capital para ingresar a él, así como para permanecer y alcanzar otras posiciones.

### **2.1.3 La universidad como un agente social**

Hasta este punto se expuso que la noción de campo admite situar a la universidad como un campo de luchas y tensiones, donde se relacionan y se suscitan una serie de prácticas y estrategias por los agentes o actores sociales. Pero también, la teoría de los campos en su amplitud permite tomar a la universidad como un agente social. Tal como se señaló, la composición social de la universidad es heterogénea, de esta forma, la universidad también es el resultado de las trayectorias de su historicidad.

En congruencia con lo anterior, puede considerarse a la universidad como campo o como microcosmo social a quien García (2013) adjudica un conjunto de posiciones diferenciadas por las distancias sociales de los actores, y que los lleva a jerarquizar en función de su naturaleza, tanto económica, política, académica, escolar y simbólica, esto permite ampliar la visión acerca que los actores posibilitan en menor o mayor medida una transformación del campo con el uso del capital de acuerdo con sus condiciones de origen pero que no son únicas.

La historia social de la universidad le ha conferido ser un espacio de movilización de masas como consecuencia de la heterogeneidad de actores que convergen en ella. Resalta el movimiento de los sesenta que particularmente fue en el sentido de asumir una intervención social de la universidad (Santos, 2015), frente a los problemas sociales y políticos en la escena nacional. En las demandas sociales se encuentra la responsabilidad social de la universidad, la cual la ha hecho copártcipe de distintos procesos. La capacidad también se encuentra inmersa en la configuración de la universidad, con posibilidades de respuesta en un espacio social amplio y en fricción con otras estructuras.

Al mismo tiempo la universidad se concibe como un dispositivo de regulación y conducción como espacio de intervención de las agencias del Estado (Ibarra, 2001), así como un espacio estratégico para accionar, por tanto ¿los agentes externos al campo pueden operar para conducir las fuerzas que regulan el campo universitario? como señala Ibarra, las agencias del Estado operan bajo estrategias o programas como lo son las políticas públicas para tratar de definir comportamientos, pero una parte del actor mediado por su capacidad de agencia posibilita que su intervención no sea del todo la esperada por la estructura.

En relación con lo anterior, es esta misma capacidad la que conduce a la universidad a ser un agente social que al ser un dispositivo de regulación responde como un espacio de contradicciones que puede operar de forma contestataria, instituyéndose como un espacio que regula su propia conducción y la de sus actores, de esta manera la mediación para regular su desempeño no descansa concretamente en las disposiciones externas.

Por otra parte, es conveniente tener en cuenta que la universidad como agente social dispone de otras estrategias que le son otorgadas una vez que es partícipe de las políticas públicas, sin embargo, los resultados que surgen no son particularmente conductas o modos de proceder establecidos en la plena conciencia con la normatividad que está detrás de la política, sino que se generan dado el esquema y las relaciones que conectadas provocan procesos inversos. Incluso cabe la posibilidad que las reglas sean modificadas en cierto grado con otra orientación.

## **2.2 El conflicto y el poder político en el espacio universitario**

Para comprender al campo universitario desde una visión más amplia, se utilizaron algunas referencias de la teoría del *constructivismo estructuralista*, en sintonía con la idea del enfoque teórico que aborda el conflicto, toda vez que se considera pertinente para el estudio del campo universitario. Como se abordó, se entiende que el campo universitario está configurado hasta cierto punto como un campo político donde existe una lucha por el poder propiamente político, aspectos que también se enmarcan en la dimensión de gobierno y en nuestra dimensión transversal de actores políticos.

Las luchas que se originan al interior del campo generan conflictos diversos. Por tanto, la teoría del conflicto permite situar cómo se dan estas relaciones, no solo entre los agentes, también en la forma de interacción y de respuesta del campo universitario con las estructuras institucionales (gubernamentales) a través de la regulación de las políticas públicas implementadas por otros aparatos del Estado. Las expresiones de confrontación y de contradicción están presentes en los campos y subcampos de forma inmediata y estos pueden influir en las estructuras organizativas de la institución.

Las universidades como campos burocráticos también reproducen tensiones entre las posiciones de los agentes, al ser diversas existe una complejidad en las relaciones tanto de constitución como de los cambios procedentes del ajuste que viven. Ibarra señala que “la universidad es considerada como una entidad esencialmente política, en la que los agentes participantes se valen de los medios y conocimientos a su alcance para consolidar su posición” (2001, p. 181), de tal forma, los procesos de lucha y negociación se dan entre los grupos de interés que pretenden imponer sus propósitos, pero el conflicto también se suscita hacia afuera, especialmente con otros aparatos del Estado.

Así también, el campo universitario se integra de redes burocráticas; al igual que el Estado que está constituido como un conjunto de campos burocráticos (Bourdieu & Wacquant, 1995), donde históricamente existe una concentración del capital que permite ejercer un poder sobre los diferentes campos del espacio social y sobre los distintos capitales, por lo tanto, se lucha por ejercer ese poder. En el caso de la institución escolar, también existe en estas redes burocráticas una concentración de capital, algunas veces político, que otorga la capacidad de control sobre los subcampos, es decir, sobre las áreas, secretarías, facultades o departamentos; por ejemplo, el poder que representa la información, ya que asume un valor.

Las relaciones y prácticas producidas por los académicos y demás actores se modifican en función de la dinámica política que establecen los mismos agentes, esto también contribuye en cierto sentido a generar cambios en la universidad, en sus formas de organización, en las estructuras de poder y en las relaciones internas. Esas relaciones y prácticas en los espacios sociales concentran dos especies de poder: el capital económico y el capital cultural, ambos se constituyen bajo relaciones objetivas que se sitúan entre el



sistema de producción económico y cultural (Bourdieu, 1980), y también juegan un papel fundamental. En relación con esto, Ibarra destaca que:

Se reconoce la existencia de un amplio margen de acción de los agentes sociales que participan en la organización para imponer o negociar modos de cálculo, y ciertas reglas y prácticas organizacionales que orienten la acción colectiva. El establecimiento de estas reglas del juego facilitará ciertas formas de acción por encima de otras, permitiendo responder adecuadamente a las presiones y demandas del mercado y la política, siempre según la interpretación de los agentes con mayores márgenes de influencia. (2001, p. 207)

Por ello, el capital político permite poseer prestigio e influencia en la toma de decisiones, en la definición de reglas y la promoción de prácticas en respuesta a las demandas externas. Además de mediar el nivel de participación de los actores sociales, especialmente de los actores políticos y de los académicos.

### **2.2.1 Las contradicciones y tensiones en el campo universitario**

La complejidad del subsistema superior universitario da cuenta de las relaciones de aspectos que se entrecruzan y que, por tanto, chocan al perseguir fines distintos. Las fuerzas existentes provienen de diferentes ámbitos, como la escena gubernamental, desde otros aparatos del Estado, de la sociedad civil y propiamente las que emergen del campo universitario, las cuales también se identifican en función de los departamentos, de las disciplinas y de los grupos como académicos y actores políticos.

Para entender cómo se genera el conflicto en los espacios, a partir del desarrollo teórico de Tilly (como se citó en Funes, 2014) se tienen que tomar en cuenta los intereses de los actores, lo que permite una movilización y organización en torno a un evento, que bien puede considerarse como oportunidades políticas. Existe una relación dinámica entre la estructura y la agencia, por ello el conflicto aparece en la medida que los actores definen los procesos políticos con una lógica propia y desafían las estructuras a partir del uso de ciertas estrategias. En el sentido de esta teoría, se identifica al actor con la capacidad de redistribuir el poder, el cual se concentra en el Estado y en ciertas esferas que le representan. Particularmente la orientación de esta teoría se ubica desde los movimientos sociales (Tilly & Wood, 2009) pero esto no impide que pueda reflejarse en el campo universitario dentro de

una contienda también identificada como política y en la medida que se considera a la universidad como un agente social.

Derivado de lo anterior, se aprecia que la universidad puede situarse en un espacio de disputa política, pues los procesos que se viven se orientan en conciliar intereses, como elegir órganos colegiados o una autoridad educativa; esto conlleva a un proceso de mediación, de confrontación o de diálogo en el campo. El surgimiento de actores que se involucran dentro de la participación social como principio universitario, además de la incidencia y constitución de grupos que a través de la acción colectiva modifican las estructuras, influyen en los procesos de gobierno, participan en el impulso de políticas públicas e incluso entran en tensión con otros actores que concentran el poder político, esto lleva a considerar aspectos de cambio que resultan en conflictos con los actores sociales.

Las condiciones para que las tensiones y el conflicto se efectúen, se determina por el nivel de participación de los actores, cuyos movimientos se dan en grupo (Campos, 1999), la interacción que se vierte dentro de este tiene que ver con las relaciones de intercambio, de poder y de conflicto. Las relaciones pueden entrever modificaciones de índole organizacional, en procesos como: los de evaluación, los procedimientos administrativos, o apertura de espacios donde se involucra el poder en diferentes niveles. Los cambios que se generan se articulan de forma mínima, gradual o hasta llegar como una reforma estructural.

En la misma línea, a partir de los aportes de Bourdieu y Wacquant (1995), se identifica que las fuerzas en el campo se mueven por el poder en juego, no únicamente político, ya que se destaca también el poder simbólico (Bourdieu & Passeron, 1977). Las transformaciones históricamente apreciadas en el sistema educativo a través de las primeras reformas de la administración pública, de acuerdo con Czarniawska citada en Kent (2009), que inicialmente se implementaron en los ámbitos públicos y posteriormente se trasladaron a las universidades contribuyeron a redistribuir el poder, dichos procesos favorecieron a remover las bases de legitimidad instauradas, así como para modificar las relaciones e introducir otras prácticas o rutinas en la esfera organizacional. Al ser prácticas ajenas para los actores, se concentró el surgimiento de tensiones, pues tales mecanismos permitieron que ciertos actores pudieran ejercer el poder y el de otros disminuyera.

Cabe agregar que, con la introducción de nuevas reglas del juego en las universidades, muchas de ellas de simulación, representaron una contradicción entre la inconformidad generada en algunos actores, para otros la satisfacción de obedecer a dichas disposiciones (García, 2013). En el caso de los académicos es notable esta serie de contradicciones, entre los que deciden no participar en el juego de los programas de estímulos y de otros, que se sitúan al margen de estos y en cierta medida participan en ellos, con la puesta en práctica de estrategias para primero ingresar y después permanecer en favor del capital simbólico que les otorga tales distinciones.

La satisfacción que se recibe al legitimar las reglas resalta en la figura del campo y en la del agente. La universidad al introducirse en los esquemas de fondos extraordinarios le posibilita obtener mayores ingresos, la cantidad que se perciba la coloca en un estatus dentro del subsistema universitario, lo mismo ocurre con los académicos, ejecutan y obedecen las reglas de los programas, de esta forma reciben los beneficios que conlleva respetar esos mecanismos. Tal como señala García (2013), las universidades y los académicos reproducen y legitiman los mecanismos de diferenciación al participar en ellos, pero parte del proceso conlleva a permanecer en el juego y a la supervivencia.

En las formas de tensión también se encuentra una confrontación con el principio de autonomía de las universidades. En el sentido que, bajo el mecanismo de planeación estratégica se define con anticipación cómo debe gastarse el recurso, sin dejar claras posibilidades que pueda considerarse en otras áreas que debido a las etiquetas de los programas no pueden ser beneficiadas. Por ello, la autonomía se ve afectada en cuanto a que la definición de los fines de la institución debe ajustarse a las políticas introducidas mediante los programas de financiamiento.

### **2.3 La universidad y las políticas públicas**

En el presente apartado se da cuenta de la configuración histórica de la universidad en el marco de los cambios económicos y en función del vínculo con el Estado, a través de los esquemas de financiamiento como resultado de una serie de instrumentos en el enfoque de políticas públicas y especialmente desde la nueva gerencia pública. Los cuales finalmente,

se reflejan en políticas institucionales ajustadas al campo universitario, con la competencia de actores que en posesión de cierto capital ocupan un espacio en la toma de decisiones.

De tal forma que el abordaje teórico anteriormente descrito y en el contexto de la universidad, se consideran también los conceptos principales de campo, agente y capital en el escenario de las políticas públicas, se deja entrever como se explica la realidad universitaria dadas las fuerzas internas y externas, en particular la capacidad de respuesta de los actores a las disposiciones institucionales.

### **2.3.1 El Estado y la universidad, un esquema de relaciones**

En el marco histórico algunos de los principales sucesos que contribuyeron para señalar el modo de gobernar se refieren a las crisis económicas de la década de los setenta y ochenta que terminaron en una crisis del Estado del bienestar (Merino, 2013), pues resultó complicado atender las problemáticas y superar los efectos procedentes de esta, fue entonces que la mirada se volcó al gobierno ya que no contó con una capacidad para resolverlas. El gobernante se convirtió también en el centro de los cuestionamientos, en tanto que las capacidades para tomar decisiones reflejaron una debilidad en él, por la incapacidad de asumir medidas correctas y de solucionar los problemas sociales y económicos.

Como respuesta a la crisis, las tendencias financieras a la par de un modelo neoliberal constituyeron recientes formas de organización, así en 1980 comienza a gestarse un movimiento denominado nueva gestión pública, bajo preceptos como mayor productividad social y vínculo con el mercado, descentralización nacional y rendición de cuentas (Merino, 2013). A la par de los grandes cambios comerciales y económicos, la incidencia del gobierno fue rebasada, por tanto, su intervención fue limitada, de tal forma se identificaron dos posibles soluciones (Aguilar, 2010): incrementar la capacidad resolutive del gobierno o, por el contrario, incrementar la capacidad de la sociedad.

En este sentido, a la luz de las dicotomías entre la actuación y la dirección, el gobierno se vio obligado a modificar sus relaciones con la sociedad, con una reestructuración administrativa a una política de ajuste, sobre todo derivado de las crisis. Las relaciones con los organismos internacionales se vieron fortalecidas, cuya incidencia también fue notable

para la realización de recomendaciones que en la década de los noventa se centraron en el impulso de la evaluación y en los esquemas de estímulos salariales, que resultaron en el diseño de políticas y en la instrumentación de programas en la educación superior.

De las transformaciones ocurridas, los cambios fueron detectados en el debilitamiento de la capacidad de intervención del gobierno, a la par de las exigencias de la sociedad por la nula respuesta para satisfacerlas. Otros cambios se refieren al proceso de globalización que afectó la facultad del gobierno para regular la actividad económica y que favoreció la apertura de los mercados transnacionales. Precisamente las demandas sociales modificaron parte de las relaciones, los movimientos gestados desde los sesenta fueron la inspiración para la consecución de exigencias estudiantiles, sindicales y de acciones de reivindicación. Lo social se convirtió en un punto central para la germinación de políticas públicas y de reformas (Escudero, 1978), es en tal aspecto que la universidad juega un papel como espacio público y se posiciona como un agente social.

Una de las principales demandas se ubicó en el derecho a la educación por los sectores de la sociedad, que distinguen en la preparación profesional una salida para obtener mejores ingresos, a efecto de esto se crea una red de instituciones con el fin de descentralizar la educación constituyendo el subsistema de educación superior con una diversidad de opciones a través de la educación universitaria, tecnológica, politécnica y pedagógica. Sin embargo, la expansión también contrajo ciertas consecuencias, como el fenómeno de la masificación de la educación superior, el crecimiento acelerado del personal académico y en mayor medida la desregulación de las instituciones al no poseer mecanismos claros de orientación como en la contratación del profesorado, en el establecimiento de procesos de organización y estabilidad interna y asociado a esto, se sumó la incapacidad del gobierno para sostener el financiamiento educativo.

La crisis acontecida en la década de los ochenta tuvo sus efectos en la configuración de las universidades, en los mecanismos de financiamiento únicamente otorgados por el gobierno que resultaron afectados al verse reducidos, a la par de la caída de los salarios del personal docente y administrativo. En consecuencia, como señala Ibarra (2010), se visibilizó la ausencia de la habilitación del profesorado, la ineficacia de los procesos, una estructura

clientelar y corporativista con la negociación de espacios y de los recursos derivados de la asignación presupuestal, además de la dependencia estructural de las decisiones políticas de los aparatos gubernamentales.

De esta forma, pronto el gobierno se apoyó en nuevos mecanismos de los sistemas de gestión, para que las universidades definieran los procesos con el debido cumplimiento de sus funciones sustantivas, particularmente bajo la política de la modernización de la educación. La efectividad de tales mecanismos se encontró en el discurso de la función administrativa, mediante la capacidad racional del análisis y conducción de las organizaciones universitarias (Ibarra, 2001). Los proyectos de modernización trasladaron los esquemas de gestión, planeación y financiamiento que constituyeron los nuevos campos de las políticas (Kent, 2009); por consiguiente, ciertos aspectos fueron fortalecidos con el fomento de una racionalidad específica, como la planeación, la evaluación y su diseño, los cuales transitaron a un marco general dentro de la gestión pública.

### **2.3.2 Sobre la definición de política pública**

El análisis de las políticas públicas se constituye como un enfoque relativamente nuevo en México, dada la complejidad del sistema y a la vez que se transita a una democracia, además que las viejas prácticas aún subsisten en los diversos niveles de gobierno, así como en las instancias gubernamentales. De acuerdo con Merino, las políticas públicas se entienden como la “intervención de los órganos del Estado para tratar de afrontar los problemas públicos, en un entorno determinado y en un horizonte específico de tiempo, de información disponible y de recursos escasos” (2013, p. 11). De esta forma, las acciones gubernamentales son políticas públicas que deben pasar por un proceso democrático y abierto, sin embargo, existen políticas que no necesariamente transitan por estos mecanismos.

Aguilar (1992a) señala que la definición de política se identifica desde dos tipos de acercamientos: descriptivos y teóricos; en la descriptiva se enfoca en “la cuestión de si la política sea solo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían [...] según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política” (p. 21). De acuerdo con esto, las políticas públicas ya no

obedecen exclusivamente a la función del gobierno sino parte también de una interlocución con otros actores sociales.

Las políticas públicas son una serie de decisiones sobre las elecciones de fines y medios, de largo o corto alcance. Además, se entienden como un “conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular” (Aguilar, 1992a, p. 24). Por tanto, los reglamentos y programas gubernamentales son producto de las decisiones de autoridad de un sistema político. De acuerdo con Porter (2003), las políticas no se forman, se formulan; un vez escritas y publicadas, procede un período de legitimación, difusión y proceso, incluso indica que las políticas se entienden por la gente, justo lo que se quiere que entiendan, ya que, una vez entendido, se legitima. Al considerar el análisis de las políticas se hace referencia al análisis de los contenidos, así como la génesis de las políticas, en palabras de Aguilar (1992b), como de hecho suceden.

No cualquier intervención del Estado desde esta visión es una política pública, para serlo deben precisar una intención clara de modificar una situación reconocida como un problema público. Sin embargo, se mantienen cuestiones sobre si realmente las políticas en curso obedecen a un claro planteamiento del problema, una definición y un adecuado diseño, además cuando se responde a un proceso democrático y abierto se apela a la participación de diferentes actores sociales. Shore (2009) indica que las políticas reflejan modos de pensar, tienen incrustadas ciertas racionalidades ocultas y un lenguaje objetivo con las formas de ver a los sujetos, etiquetan y configuran, producen nuevas relaciones, la política no siempre es ordenada, más bien funciona de forma compleja, ambigua y no lineal.

En este sentido, Flores indica la importancia de cuestionar las decisiones, qué ocurre con “los cursos de acción que implícita y explícitamente surgen primordialmente desde el gobierno, pero que son constantemente recreados por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir con las finalidades que el Estado se va fijando” (2008, p. 5), es decir, los actores interpretan la política y tratan de cumplir al margen o de modo contrario, la objetan. El estudio de las políticas públicas conlleva a discutir sobre las formas de cómo se dan esos procesos, las reglas que se enuncian y aquellas que no aparecen en los marcos teóricos del diseño.

Si bien las políticas no son lineales, como se indica, son cursos de acción donde intervienen distintos actores, quienes diseñan, ejecutan y se benefician, el sentido último que se le asigna a las políticas viene desde la legitimación de los usuarios, en la medida que les beneficia y justamente resuelve los problemas a los que obedece, o se obstaculizan en función de los grupos de interés que inciden en las decisiones. Pero no solo es una actividad de legitimación y persuasión, también es una fuente de objetivación y sometimiento de los sujetos (Shore, 2009). Por tanto, es necesario identificar las reglas institucionales, los marcos jurídicos, la racionalidad y la lógica que se persigue, el carácter político y los esquemas financieros, pues una política pública puede resultar estéril para sus propósitos.

El enfoque de políticas públicas consideró poner su atención en los procesos de diseño y de gestión con la inclusión de la racionalidad en el uso de los recursos. El diseño e implementación a partir de este enfoque fueron punto clave “para reinterpretar la capacidad del Estado en la solución de los problemas públicos” (Merino, 2013, p. 36). Es importante señalar que las decisiones que toma el Estado son decisiones políticas que representan el ejercicio del poder bajo las normas de autoridad. Por ello, la apertura a un consenso es todavía limitada, en la medida que su legitimidad para el ejercicio del poder, así como su capacidad de vigilar el bien común pueden ser cuestionadas; además esto puede ser un elemento para que se evidencie una débil efectividad de las políticas que se instrumentan.

Por otra parte, los cambios en la escena gubernamental y particularmente en la participación social han permitido identificar transformaciones de mayor transcendencia, lo que implica un esfuerzo por alcanzar la democratización de las instituciones. A raíz de las diferentes demandas sociales y en respuesta a las exigencias de los organismos internacionales se definieron temas en la agenda nacional como el financiamiento, –la calidad– y equidad, aspectos que se expresan en los planes de desarrollo y planes sectoriales, como el de educación.

El enfoque de gobernanza tiene un vínculo con el análisis de las políticas públicas, pues considera la acción del gobierno, así como de otros actores económicos y sociales (Aguilar, 2010). De tal forma que es necesario establecer una interlocución entre gobierno y



sociedad, tal capacidad se da en la medida que el gobierno es competente y eficaz, ya que puede formular e implementar políticas y acciones, corregir los errores y asumir los procedimientos oportunos mediante una intervención copartícipe. Al destacar otros ámbitos, como el campo universitario, se aprecia como un espacio donde se abre la oportunidad para la construcción de una gobernanza local (de Castillo & Azuma, 2011), esto a través de la participación de los actores bajo el principio de autonomía y de acción colectiva.

En consecuencia, tanto el enfoque de políticas públicas como el de gobernanza abren la posibilidad de potencializar la actuación de la sociedad y la universidad, esta última como agente social asociada a la participación de otros sectores mediante un trabajo conjunto. Sin embargo, estos procesos son todavía limitados, entre las razones, se puede identificar que el poder público se ejerce medianamente por la ciudadanía y que existe una incapacidad estatal para establecer una interlocución con los sectores sociales; pero es importante identificar que cada vez más existen propuestas que recurren a un enfoque desde abajo, con una mayor participación de las esferas académicas y civiles que se ven reflejadas en iniciativas para atender los problemas públicos.

## **2.4 La teoría de los campos en el análisis de las políticas educativas**

La política de planeación estratégica es un instrumento que articula distintos referentes institucionales al concentrarse en los procesos de gestión de los servicios, considera el desempeño de los académicos que como actores sociales también participan en el planteamiento de planes de trabajo a partir de las funciones sustantivas de la universidad. A su vez, el desarrollo de actividades que les permitan el ingreso a programas de estímulos compensatorios que se reflejan como indicadores de capacidad académica desde la lógica de la nueva gestión pública a través de la planeación estratégica.

A partir del desarrollo de programas y mecanismos como la evaluación, las políticas educativas inducen comportamientos en las instituciones educativas, algunos de ellos deseados, pues asumieron en cierto grado la lógica de la racionalidad instaurada en los programas como una opción donde las IES compiten consigo mismas para atraer recursos que el Estado debía proveer, pero dada la incapacidad de tratar el problema del financiamiento se optó por una distribución concursable. Tanto la evaluación como la

planeación lograron establecerse en los niveles macro y específicos. Debido a esto, el análisis estratégico representó para el gobierno un camino para identificar y tratar los problemas a través de diagnósticos, así la capacidad de definir metas y acciones descansa en las posibilidades de las IES.

Para Mungaray, Ocegueda y Ocegueda (2005) la estrategia de asignación del presupuesto extraordinario a través de fondos concursables ha sido exitosa debido a la disminución de la existencia de una desigualdad entre las instituciones; pero es necesario remarcar que la situación que vive cada universidad es diversa, pues el tamaño de su población estudiantil y docente es diferenciado, se traslada con ello este aspecto que define el presupuesto asignado. Además, actualmente no hay una política en materia de financiamiento en la educación superior a largo plazo, de tal forma que persisten problemas como el de las jubilaciones, el sostenimiento de los salarios y el gasto corriente para los servicios. Tales aspectos influyen en la capacidad de las instituciones.

A propósito de la teoría de los campos y el conflicto universitario, se consideran como apunta Kent (2009), los nuevos procesos que surgen del período de modernización con la germinación de políticas, pues ciertos agentes se apropiaron de la lógica en la gestión, la planeación y el financiamiento. A decir que se constituyeron en expertos del campo político o en el disciplinar desde la gerencia pública, debido a que entendieron los discursos. Significa entonces, la aparición notable de nuevos campos en el diseño e implementación de políticas públicas en el espacio concedido al subsistema de educación superior.

Las reglas que se confirieron al campo político ocurrieron bajo la estricta autoridad de un actor poseedor del conocimiento en la operación de los programas, que ejerce su poder para proceder a realizar el gasto del recurso, quien expide una aprobación o emite la autorización para que un trámite proceda, es solo un elemento de las nuevas relaciones que se instauraron en la universidad. Los agentes con capital acumulado pueden acceder a los programas y ser beneficiados con el presupuesto del cual la universidad es acreedora. Por tanto, no todos los subcampos participan en igualdad de condiciones, las diferenciaciones se ubican también entre disciplinas o programas educativos, departamentos institucionales y

secretarías, cuerpos académicos, entre un académico con otro, incluso como se distinguió cuando se habla de un espacio más amplio, entre universidades.

Por otra parte, también el campo universitario se configuró en cierto grado a través de los modos de conducir en la racionalidad operada en las políticas públicas, pero como agente social la capacidad de sostenerse posibilita la conservación de sus principios. De igual forma, el capital en disputa dentro del campo, así como la mediación de expertos que se ajustaron a las exigencias, como el bagaje especializado y conceptual y propiamente la interpretación del contenido de las convocatorias, le brinda la capacidad de situarse en una jerarquía mayor como institución en correspondencia con otras que presentan una débil comprensión de la racionalidad introducida en los discursos oficiales.

#### **2.4.1 Las políticas institucionales en el campo universitario**

De forma paralela a la creación de nuevos mecanismos para regular a las universidades con esquemas de financiamiento, a través del cumplimiento de determinados requisitos, también en las universidades se diseñaron políticas institucionales con la realización de diagnósticos situacionales y en función de las solicitudes de participación en las convocatorias derivadas de los programas, una dinámica que operó desde los primeros programas compensatorios y se mantiene en la lógica operativa de los que se encuentran en curso.

Las políticas institucionales son el resultado de la trayectoria histórica vivida afectada por los sucesos económicos y sociales del país y a escala internacional en consecuencia de las políticas globales instauradas por el modelo económico actual. Por ello, son producidas en función de los discursos e interpretaciones de los actores sociales que participan en el campo universitario, aunque no exclusivo de ellos ya que las fuerzas externas también median la intervención de los actores, pero propiamente para que sea una política institucional debe pasar por la legitimación de los actores internos como producto de su capacidad de incidencia, pues definen y toman decisiones dentro del campo.

En la medida que poseen fuerza y recursos a su disposición, los actores pueden incidir para definir las políticas institucionales. Ante tal situación, no todos los actores poseen la capacidad para establecer decisiones, programas o líneas de acción, esto está determinado

por su cargo y jerarquía con el ejercicio de poder político, social o intelectual. Una acción institucional puede ejercer mayor o menor movilización en cada una de las facultades o programas académicos debido a las luchas y conflictos que persistan, además de lo que la orientación de la política representa para los grupos pues son diversos en su integración: académicos, administrativos, estudiantes y sindicatos.

Por otra parte, cuando las políticas institucionales se incorporan en las disposiciones normativas, los actores pueden sujetarse a ellas, tanto como modificarlas (Chapela & Jarillo, 2006), esto se da en las relaciones y prácticas, en las formas de resistencia como cumplir medianamente con las disposiciones, no seguir las reglas o seguirlas a su modo. Así como se interpretan las políticas públicas sucede de forma similar con las políticas institucionales, los contenidos simbólicos que se expresan no siempre son tratados comúnmente por los actores, algunas de las políticas son ajenas a las prácticas que cotidianamente desarrollan. Por ello, al igual que el enfoque de políticas, se requiere de un proceso de difusión y de conocimiento público a fin de que las disposiciones normativas sean incorporadas.

En función de lo anterior, las políticas contienen una carga normativa: reglas del juego, de autoridad y de valores, pues tienen que responder a las exigencias sociales acordes con la nueva gobernanza que se desarrolla en las instituciones; efectivamente también los contenidos simbólicos expresados en las políticas, propios del discurso y de lo político<sup>4</sup>, como sucede en los planes de desarrollo y los planes de trabajo que obligadamente incorporan políticas institucionales. A través de la comprensión, los actores se oponen, rechazan o potencializan los significados con los propios y los expresan en su actuar político (Chapela & Jarillo, 2006). Dichos aspectos tienen que ver con la legitimidad y con las tensiones que ocurren en el campo universitario.

Finalmente, el análisis de la instrumentación de las políticas externas contribuye a identificar cómo operan en el campo universitario, en la forma en qué se entienden y se reflejan en las políticas institucionales, como respuesta o como mecanismo de contradicción. Es importante resaltar que las políticas de planeación estratégica, de la mano con la gestión

---

<sup>4</sup> En este sentido, se diferencia al hablar de política como formas de relaciones instituidas o Estado instituido; políticas (públicas), una forma de instrumentar las decisiones en la política como acciones y programas y; lo político, relaciones entre sujetos que no requiere de instituciones.

y otras como la evaluación, se presentan como instrumentos con una clara intención de modificar las prácticas y relaciones de los actores, sin embargo, no es posible establecer que se alcanzó en su totalidad, pues como se distinguió, al ser el campo universitario una constitución de estructuras, un campo de luchas y de juegos en lo político, difícilmente las disposiciones externas manejan las conductas de su lógica.

### **Capítulo III. Contexto institucional de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca**

La Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) como una de las 34 universidades públicas estatales participa en los distintos programas de asignación de recursos extraordinarios, en los programas de estímulos y de recursos compensatorios dirigidos a los académicos. La UABJO provee de un margen extenso para la realización de esta investigación, toda vez que posee características que la hacen ser una institución *sui generis* con ciertas diferencias a comparación de otras universidades estatales, las cuales se explican a partir de su historia.

El escenario actual es el resultado de las condiciones favorecidas por la transformación de su marco normativo, institucional y político. Las modificaciones en las formas de elección del gobierno universitario, la aprobación de leyes y el consenso se instauraron en las circunstancias que rodearon a los agentes políticos del campo universitario, que fueron aprovechadas oportunamente en función de sus intereses; cada uno de estos eventos obedeció a una manifestación histórica que fue resultado de una serie de procesos particulares, que no se explican sin la expresión de tensiones y conflictos entre los actores.

#### **3.1 La construcción e imaginario universitario: la UABJO en su transitar en la historia**

Los actores implicados en la universidad modificaron paulatinamente las relaciones y la estructuración del poder, así como los mecanismos de acceso. Sin embargo, existen formas de control y del ejercicio de poder que prevalecieron hasta hoy en día. La historia política de la universidad posibilitó la generación de coyunturas para la transformación de sus procesos, lo mismo que en sus leyes y en las relaciones con los actores universitarios. En el transito se afianzaron esquemas de participación y vinculación con los aparatos del gobierno estatal y federal, además se manifestaron rupturas que fueron solventadas con acuerdos políticos.

Durante años, la formación de los cuadros profesionales correspondió a la universidad, no solo para formar a los futuros docentes e investigadores universitarios, pues también se contribuyó en la consolidación de la clase política del estado. Este factor favoreció en distintas etapas a la universidad al contar con egresados ubicados en los distintos niveles

de gobierno, tal como ocurrió con el reconocimiento como una universidad autónoma, incluso algunos exrectores llegaron a ser gobernadores y secretarios de gobierno.

Por otra parte, los vacíos normativos para su regulación generaron que no existiera una línea marcada entre el gobierno en turno y el funcionamiento de la universidad, aunada a la presencia de los grupos políticos a su interior, aspecto que se agravó después del 68 reflejado en una huelga universitaria. Los intereses políticos y académicos se trasladaron acompañados de eventos violentos por la disputa de la representatividad estudiantil, por un lado, por el otro, con la posesión de la rectoría universitaria.

Montes (2009) subraya que la universidad se sumergió durante años en una crisis que condujo a la ingobernabilidad, de la cual derivó en nuevas formas de elección que se manifestaron en los cambios precedidos a la Ley Orgánica. Las diversas modificaciones obedecieron a partir de su creación en 1955 hasta la última versión de 1988. Estos cambios fueron el resultado de las conquistas alcanzadas, pero también de los conflictos generados por las distintas fuerzas políticas y de los movimientos que surgieron al interior de la universidad, los cuales se enmarcaron en una polarización política (Ruiz, 2014), que contribuyó a definir una configuración universitaria y una crisis cada vez más profunda.

Fotografía 1. Rectoría de la UABJO



### **3.1.1 Las reformas a la ley orgánica y las formas de elección del gobierno universitario**

En este escenario gracias a las condiciones favorables con el gobierno del estado, en 1971 las reformas a la Ley Orgánica se basaron en el reconocimiento de la autonomía universitaria, así como otros lineamientos: la representación estudiantil por grado escolar, la propuesta de una terna para la elección de rector a cargo del consejo universitario y no por el gobernador del estado, la paridad de estudiantes en el consejo universitario y otros órganos colegiados de representación (Ruiz, 2014). Tales aspectos generaron una división de opiniones y de forma inmediata un rechazo por la SEP.

Por lo anterior, los estudiantes tomaron parte central en el ámbito político, los mecanismos de elección y la distribución del poder institucional fueron removidos por esta nueva y creciente fuerza política (Montes, 2009). Los años sucesivos a la modificación de la ley orgánica se caracterizaron por una inestabilidad institucional, procedida a una destitución de rector y un estancamiento en el proyecto académico trazado años atrás. El contexto y las resistencias encontradas detuvieron el desarrollo universitario, esto ubicó a la universidad a una distancia del proyecto modernizador en la educación superior.

En el trayecto para la elección de las autoridades, una vez aprobada la nueva legislación de 1971, los grupos emergentes de estudiantes posicionaron y determinaron en gran medida la sucesión rectoral (Montes, 2009) y a su vez, también con la influencia del rector saliente. De tal forma que se instauraron fuerzas políticas dominantes al interior con la coacción del voto estudiantil. De las negociaciones pactadas con los distintos grupos políticos, en 1974 nació el primer sindicato de trabajadores y empleados de la UABJO. Los cambios en la representación institucional trajeron consigo nuevas tensiones entre los actores y grupos que ejercían un control y poder en la conducción de la universidad. Las rupturas políticas y los desacuerdos procedieron de la nueva organización sindical, así como del profesorado y el estudiantado articulados en grupos con diversas ideologías.

En los acontecimientos derivados de los conflictos internos a finales de 1975, diferentes escuelas y facultades estallaron una huelga por el rechazo a la imposición de directores exigiendo la paridad de votos de estudiantes y profesores (Montes, 2009). Como consecuencia, en enero de 1976 el rector en turno renunció como resultado de la legitimidad



perdida. Con los acontecimientos de inestabilidad, la ANUIES intervino por primera vez en la universidad para mediar entre los grupos de oposición y la nueva autoridad interina electa, no obstante, en el mismo año se llegaron a elegir a través del consejo universitario a tres rectores interinos (Martínez, 2012). Una crisis política se extendió hasta el año de 1978 con la participación de actores universitarios, además de la intervención de organizaciones campesinas y populares, así como de sindicatos y grupos independientes.

Las consecuentes negociaciones entre los dos grupos opositores identificados desencadenaron en la elección de dos rectores por vías distintas, lo que produjo la movilización de un sector que más tarde fue reprimido con el uso de las fuerzas policiales por mandato del gobernador en 1977 (Montes, 2009). Las tensiones se agravaron, lo que ocasionó la renuncia obligada del propio gobernador frente a la incapacidad de solución del conflicto universitario. En 1978, la ANUIES intervino nuevamente en la UABJO en atención para la entrega del subsidio federal, así como para la supervisión del funcionamiento del nuevo consejo universitario.

Los conflictos y disputas sin una resolución en beneficio de las distintas partes generaron en 1977 que un sector del profesorado se separara de la universidad y fundara una institución particular con el apoyo del gobierno del estado (Martínez, 2012). Los procesos académicos fueron afectados, en tanto la solución fue incorporar a decenas de estudiantes quienes improvisaron en el desarrollo de las clases de las distintas carreras. Dichos eventos generaron un deterioro en los procesos académicos de la universidad al enfrentarse a la inhabilitación docente, prevaleciendo una serie de dispositivos de control político por los intereses gubernamentales. Durante estos años el crecimiento de los grupos de control y de choque fue en aumento, la violencia se presentó en los procesos de elección; la disputa y el control institucional se dio primordialmente entre el grupo denominado Bufete Popular Universitario y el grupo Nicolás Guillén (Montes, 2009).

En la conducción de la universidad posterior a 1978, se incrementó el uso de las prácticas clientelares, la instauración de una red de poder, el pago de favores y el establecimiento de lealtades. Los sindicatos que recién se agrupaban (STAUO, SECUABJO y SITUABJO) sirvieron de base para extender el control en función de los intereses de los

grupos con mayor influencia (Montes, 2009). Además, se encontraron formas para mantener y ejercer el poder, como la ocupación de puestos en los niveles de la administración central, la elección de actores para tener una presencia en el consejo universitario con el fin de conservar posiciones favorables dado los intereses de los principales líderes políticos.

En el período de 1982 y 1983, la ANUIES intervino una vez más a petición del rector en turno, pues las condiciones políticas imposibilitaron la elección de rector. Con el consenso propiciado por la ANUIES se eligió a un nuevo rector cuyo interés fue favorecer lo académico, según el discurso enunciado. Una de las estrategias centrales fue el cambio generado en el departamento de administración escolar como la única vía para el registro del ingreso de la matrícula escolar, lo que implicó reducir el control de los directores para el ingreso desregulado de estudiantes. Sin embargo, la disputa por el poder y el uso de los medios para la imposición de los directores tornó en nuevos conflictos.

Las tensiones siguieron su ritmo, en febrero de 1984 estalló la huelga del STAUO, seguida por la del SECUABJO en abril de ese mismo año (Montes, 2006). La agresión física sacudió tanto a estudiantes como a profesores opositores por los grupos de choque. En marzo de 1985 se originó la huelga precedida por el STEUABJO en el marco de la propuesta de proyectos de reforma académica. Nuevos conflictos se acercaron derivados de la creación de una división de humanidades, del sistema de universidad abierta y un centro de investigaciones biomédicas por no pasar ante el consenso del consejo universitario. Ante el desacuerdo, las secretarías de gobernación negociaron la estabilidad con el reconocimiento del comité ejecutivo de uno de los sindicatos (Montes, 2009).

En el escenario de la huelga del STEUABJO en abril de 1986, las rupturas políticas sindicales dieron paso para que en una asamblea universitaria se destituyera al rector en turno y días después se eligiera a un rector interino. En 1988, la nueva ley orgánica nació en el marco del conflicto político al interior de la universidad y con las fuerzas externas. Esta ley vigente estableció el sufragio universal, factor que derivó en la disputa por el electorado, la coerción del voto, la intención del control de las facultades, la negociación de espacios de poder y la definición de intereses por los grupos políticos.

La serie de acontecimientos abonaron al escenario normativo, principalmente a través de la forma de elección de la representatividad universitaria. La historia de la UABJO tornó en eventos recurrentes casi cotidianos, donde prevaleció una sobre determinación del aspecto político en los asuntos universitarios (Ruiz, 2014). Las relaciones internas entre los agentes partícipes en los procesos y los grupos políticos, así como las relaciones con los agentes externos y otros aparatos del Estado establecieron y promovieron las fuerzas para que la universidad se enraizara en añejas tradiciones.

Fotografía 2. Edificio “José Vasconcelos”



### 3.1.2 La transición de la UABJO en las últimas décadas

Estos antecedentes contribuyen para entender cuáles fueron las condiciones en las que se desarrolló la UABJO en el siglo pasado, lo que provocó la suma de rezagos en los procesos educativos, administrativos y de gestión, así como una inminente vida politizada. La incorporación de la UABJO a los nuevos procesos modernizadores gestados a partir de los setenta fue relativamente lenta a la par de las demás instituciones del país.

En este sentido, la UABJO se encontró a pasos distantes en comparación con otras universidades en condiciones similares como las instituciones situadas en la región sur sureste. Las formas particulares para desarrollar la toma de decisiones, así como las capacidades del gobierno universitario para impulsar la gestión académica y administrativa

contribuyeron al escenario político que acompañó a la universidad por más de tres décadas, en consecuencia, su atraso en la interpretación y adscripción a las políticas educativas.

De tal forma, existió en la universidad una lógica política y de cultura académica (Montes, Martínez, Montes, 2015) que prevaleció durante décadas, asumió tal fuerza que los intereses académicos fueron invisibilizados. Los ajustes a la normatividad fueron una herramienta eficaz para mantener el poder o bien, como un mecanismo de ascenso al poder en juego. Es inevitable identificar la relación y el acompañamiento que el Estado gestó con la universidad, en distintos procesos, el gobierno estatal como principal aparato determinó la pauta a seguir (Montes, 2006), así como los mecanismos propios de la forma de gobierno.

La década de los noventa se concibió como una etapa de maduración de las distintas políticas nacionales, el auge de las tecnologías de la educación, la educación abierta y a distancia y la construcción de una universidad con apertura al emprendimiento. Ante esto, ¿por qué si la implementación de la planeación estratégica adquirió tal relevancia, en la UABJO se invisibilizó? Es claro que la transformación que comenzó en el subsistema de educación superior en dicha década llegó tarde a la universidad.

Es importante acotar que a pesar de la barrera que la universidad construyó frente a estas políticas, el subsidio federal principalmente tomó forma al encontrar los medios para inducir a la universidad a iniciarse en estos mecanismos. En 1992, cuando las reglas de operación se enmarcaron con base en el programa de la modernización de la educación superior, la UABJO aprobó su primer documento para regular al profesorado: el Estatuto del Personal Docente, con el que se sistematizó la distribución de los recursos percibidos por el FOMES, a través de la realización de una primera autoevaluación para acceder a los recursos. Dos años antes, en acuerdo con la ANUIES se creó el programa de consolidación académica de la UABJO que permitió la solicitud de recursos, además de constituir un programa de titulación para el personal docente.

Los primeros obstáculos para la universidad estaban vinculados con la carencia de reglamentos que normaran los procesos, más que no tener las intenciones de participar en el programa se debía a que no se contaban con los recursos necesarios enmarcados en un plan de mejora, como la consolidación del profesorado, la diversificación de la matrícula, la

sistematización de los procesos y servicios brindados, incluso un orden en el control escolar. En relación con la normatividad, hasta estos días se carece del reglamento derivado y que hace alusión la propia ley orgánica (Martínez, 2012) y, que de manera oficial debía ser expedido a más tardar a seis meses de la aprobación de la ley.

Con los cambios precedidos en la ley orgánica se identificaron tres modelos de gobierno (Montes, et al. 2015), el primero es un modelo vertical y autoritario que va de 1955 a 1978, un modelo centralizado de 1978 a 1988 y un modelo basado en el sufragio universal que comenzó en 1988 y que permanece hasta la fecha. El movimiento de la universidad se reflejó también en el comportamiento de la matrícula estudiantil y del personal académico, en las épocas de cierta estabilidad institucional se contó con un incremento de estos, sin embargo, no es posible atribuir totalmente el crecimiento y la diversificación de la oferta como consecuencia de este factor.

Los sucesos que ocurrieron a finales de la década de los setenta contribuyeron a la incorporación de decenas de estudiantes y pasantes como profesores, en su mayoría para desempeñarse en el nivel bachillerato, esto generó un problema de habilitación del profesorado, incluso un importante número de ellos no contaba con documentos que los acreditara como profesionistas. De acuerdo con las estadísticas concentradas por Montes et al. (2015) entre 1983 y 1984 se contó con 1,192 profesores, 81 eran de tiempo completo; para 1987, se mantuvieron 1,147 profesores, 209 eran pasantes y 415 se encontraban sin documentos; en 1998, se contó con 2,482 profesores, 375 eran de tiempo completo.

A finales de la década de los ochenta, el número de investigadores ascendió a 22, distribuidos principalmente en los institutos y centro de investigación (Montes, et al. 2015). La baja habilitación del profesorado en parte tenía que ver con que, no existían opciones de formación al interior de la universidad, pues fue en la década de los ochenta que se creó el primer posgrado en la universidad, además de la ausencia de mecanismos claros para promocionar al profesorado. La UABJO se caracterizó como una universidad con predominancia en la docencia, esto explica la nula atención que se dio en tales décadas a la investigación, en suma, la oferta educativa en los niveles del posgrado creció de forma lenta.

El primer centro de investigación en ciencias sociales albergó a los actores que fueron parte del movimiento estudiantil del 68, que más tarde se convirtieron en los profesionistas e investigadores que dieron impulso a las líneas de investigación de dos institutos en materia de la sociología y las humanidades (Ruiz, 2018). La contribución de los investigadores se extendió por más de tres décadas en la universidad consolidando la investigación de las ciencias sociales y las humanidades en la institución, muchos de ellos fueron los primeros en participar en los programas de estímulos.

La época de oro del crecimiento de la matrícula sucedió a finales de 1999 con 39,802 estudiantes con respecto a 22,415 en 1991, tan solo en las preparatorias la matrícula se aproximó a 10 mil estudiantes; el crecimiento favoreció el aumento del subsidio, en 1971 el recurso percibido fue de 5 millones 200 mil pesos; en 1979 de 122 millones 340 mil pesos, mientras que, en 1986, el subsidio alcanzó 2 mil 841 millones 82 mil pesos (Montes, et al. 2015). En este último año, a nivel nacional existió un escenario de crisis económica, sin embargo, la universidad percibió un subsidio de los más altos durante décadas.

Los noventa estuvieron enmarcados por el crecimiento de la corrupción al interior de la universidad, el poder ejercido en los sindicatos se extendió como una forma de control en la universidad; la inscripción desmedida y poco regulada hizo que pronto ciertas facultades entraran en un proceso de masificación, pues los estudiantes automáticamente transitaban a ser votos efectivos. Esto se repetía con la incorporación de nuevos profesores, sin contar con un mecanismo de ingreso vigilado. Las lealtades políticas propiciaron el clientelismo (Martínez, 2012), nuevas figuras de cacicazgo surgieron y tomaron fuerza con el uso discrecional de la normatividad y de los recursos financieros.

### **3.1.3 La configuración de la UABJO con las políticas educativas del siglo XXI**

A lo largo de casi dos décadas la UABJO se situó en un modelo político, cuyo origen se explica con los eventos ocurridos en los años de 1975 a 1978 principalmente (Martínez, 2004), denominado como un movimiento democrático universitario (Montes, 2006), sin que ello excluya a la serie de sucesos que ocurrieron de manera aislada en la década de los 80 y 90, pero que se suman al conflicto vivido en dicha época. La politización de las estructuras burocráticas se enmarcó cada vez más, en la medida que los compromisos políticos fueron

un factor para la asignación de puestos, desestabilizando la función de los órganos colegiados en la medida que prevalecieron los intereses tanto de los grupos como de los sindicatos.

Con la entrada del nuevo milenio, la matrícula estudiantil no sufrió un comportamiento de crecimiento, lo mismo ocurrió con el profesorado que descendió significativamente, aún con la diversificación de la oferta educativa. Los primeros pasos se enfocaron en fomentar los procesos de la evaluación y la planeación. Así, en el año 2000, la UABJO vivió por primera vez una evaluación institucional por una instancia externa, los resultados obtenidos volcaron a una institución con tradiciones enraizadas a través de “la creciente politización estudiantil, de trabajadores administrativos y docentes, que vieron en el conflicto el medio para poder acceder a distintos ámbitos del poder universitario” (Montes, et al. 2009, p. 282), los resultados reflejaron la carencia de lo académico, a casi una década del funcionamiento de su estatuto académico la regulación del profesorado necesitaba de bases para su funcionamiento.

La elección del año 2000 permitió visualizar que el control institucional no correspondía ya al cien por ciento por el grupo que ejercía el poder en el período anterior. Tras una serie de tomas de las instalaciones con el fin de negociar los espacios administrativos, el nuevo período del gobierno universitario empezó su curso con la solicitud de una evaluación institucional a la ANUIES. El reordenamiento legal, académico y administrativo (Sorroza & Bautista, 2001), fue el principal factor en el que se debía trabajar, para ello la SEP otorgó las primeras partidas de recursos financieros.

En dicha evaluación la ANUIES a través de su Comité de Evaluación, de Gestión y Administración planteó 50 recomendaciones para la UABJO (Martínez, 2006). Las recomendaciones consideraban cambios en la legislación y el gobierno, la planeación y la evaluación, el apoyo académico, el ámbito administrativo financiero y, la vinculación y coordinación. Estos aspectos se remitían a una revisión integral de la normatividad universitaria, la definición del proyecto académico de la universidad y la revisión curricular.

Los conflictos con los distintos grupos llevaron a un nivel más alto las disputas hasta ocupar indeliberadamente espacios e incendiar varias instalaciones, como el paraninfo de la universidad, una de las principales expresiones universitarias y patrimonio oaxaqueño. Con

la intervención de los niveles de gobierno y de la SEP, se firmó un acuerdo en octubre de 2001 para lograr la estabilidad y desarrollo académico. En los compromisos pactados resaltaban: el incremento del subsidio por las instancias federales y estatales, la formulación de un plan de desarrollo pertinente al contexto, la urgente profesionalización docente, diseñar estrategias de seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas y, con especial atención a depurar las prácticas obsoletas y de las figuras que obstaculizaban la modernización académica y universitaria (Sorroza & Bautista, 2001).

Sin embargo, las estrategias se fueron generando paulatinamente. Los CIEES que funcionaron a partir de 1991 y el COPAES en el 2001, comenzaron de manera tardía su intervención en la institución. Tres años después del surgimiento del COPAES, se promovieron los mecanismos de evaluación no solo con el otorgamiento del recurso a las unidades académicas de la UABJO, también con la preparación de profesionales para atender tales necesidades. En el caso del profesorado se fue consolidando a través del mejoramiento de los mecanismos que se iniciaron en la década de los noventa.

Uno de los principales mecanismos fue el programa de estímulos al desempeño del personal académico como parte del proyecto de consolidación académica, inicialmente el programa se ajustó a las condiciones del personal docente de tiempo completo. La existencia de una población alta de profesores con estudios únicamente de licenciatura redujo las posibilidades de abarcar a solo profesores con posgrado. La operación de este requisito se mantuvo en los períodos de evaluación hasta el 2003; una vez beneficiado al profesorado para su proceso de titulación, estudios de posgrado y la obtención del grado, se transitó para modificar los requisitos del programa de estímulos con únicamente los estudios del nivel mínimo en los períodos de 2003 a 2008; para más tarde del 2008 al 2014 consolidar como requisito el grado mínimo o la especialidad para las áreas médicas.

La evolución que se aprecia en la década de los noventa permitió observar que los mecanismos de participación se mantuvieron por cerca de 12 años, en el 2003 se presentó el mayor número de profesores que participaron en el programa con 229. Con la modificación de los requisitos en el 2003, los participantes fueron considerablemente reducidos, lo que reflejó que, a pesar de beneficiar con estímulos al profesorado por más de una década, solo



189 académicos pudieron mantenerse en dicho programa. Así en 2008, fueron 128 profesores los que participaron directamente al poseer los rubros solicitados. En el 2009, 122 profesores participaron en el programa pues contaban con el grado mínimo que estipulaban las convocatorias, en el 2010 fueron 124 y 125 en el 2011.

El PROMEP se creó en 1996, pero fue hasta el 2002 que la UABJO participó en el programa con profesores que alcanzaron el perfil deseable (Montes, et al. 2015), el máximo número se presentó en el 2015 con 76 profesores. Las problemáticas detectadas tenían que ver con que la universidad participó de forma tardía en el programa, así como en los mecanismos de contratación, pues durante décadas no existió el concurso de oposición, fue hasta el 2004 que se realizó por primera vez y de forma regular después del 2007, esto permitió que se otorgaran plazas de tiempo completo sin un sustento en la normatividad.

La habilitación del profesorado resultó ser un problema grave de mayor alcance durante casi toda la década del presente siglo, ya que la base o el grueso de ellos no contaba con el grado mínimo, por tanto, las estrategias que se implementaron en primera instancia tenían que ver con la titulación para obtener el grado de licenciatura, posteriormente que el profesorado concluyera los estudios de maestría y la obtención del grado. El recrudecimiento de los requisitos plasmados en las convocatorias para participar en los programas de estímulos, como en las de ingreso de nuevos profesores generó un efecto latente: afianzar la profesionalización del personal académico y, por tanto, asegurar la participación de la universidad en la solicitud de recursos.

En un estudio realizado en el año 2002 con profesores universitarios (Montes, Cuéllar & García, 2008), se reportó que más del 70% del personal docente tenía la categoría de asignatura. Este estudio contempló caracterizar a los profesores de acuerdo con las actividades que realizaban; se encontró que más del 56% se dedicó a la realización de actividades docentes, mientras que el 27% de PTC no realizaba alguna actividad de generación y aplicación del conocimiento y de manera general, cerca del 43% no se dedicó a estas actividades. Dicho estudio demostró el comportamiento heterogéneo de la población académica, incluso con las áreas de conocimiento, lo que reflejó a la docencia como una

fortaleza, pero a la investigación y otras funciones sustantivas como un área de oportunidad para la universidad.

De esta forma, el nuevo milenio se inaugura con el crecimiento de la oferta educativa, sin embargo, los conflictos internos en el sindicato de maestros, así como la disidencia de los intereses dieron la pauta para que en el 2002 naciera un nuevo sindicato de maestros, lo que particularmente se posicionó con la victoria de un candidato a la rectoría procedente del mismo en el año 2004. En este período no existieron resultados favorables en la evaluación de los programas académicos, tampoco en los posgrados para su ingreso al CONACYT, mientras que los recursos percibidos por el PIFI fueron mínimos.

En sintonía con lo anterior, Mungaray, Ocegueda, Moctezuma y Ocegueda (2016), con base en un estudio realizado a partir de la participación de las universidades en los programas que otorgaban subsidios extraordinarios, en el año 2002, de acuerdo con los indicadores de desempeño institucional alcanzados como: habilitación del profesorado, investigadores en el SNI, perfiles promep, programas de calidad, CA y eficiencia terminal, ubicaron a la UABJO en situación de rezago institucional. Estos elementos implicaron que, frente al fortalecimiento de la política, la UABJO todavía no asumía un plan a mediano o largo plazo para incorporarse a las nuevas exigencias.

Después del 2004, se pretendió impulsar el plan de desarrollo denominado “Plan Juárez” que consideró aspectos en materia de gestión institucional, vinculación, académica y administrativa. De este plan derivó una propuesta para un primer modelo educativo, además de la incorporación de un enfoque hacia los procesos de acreditación y evaluación de los programas académicos (Martínez, 2013). Al mismo tiempo, se definieron criterios para establecer un modelo de gestión basado en la planeación para elevar la calidad educativa, la transparencia y la toma de decisiones de manera oportuna.

En suma, el período que comprendió del 2004 al 2008 se obtuvieron las primeras evaluaciones favorables de los programas académicos, así como la participación periódica en los distintos programas para percibir recursos extraordinarios, en mayor medida por el PIFI. Además, frente a la carencia de un reglamento interno, en el 2007 se aprobaron distintos

reglamentos con la intención de solventar los vacíos en la legislación, como la titulación, el servicio social, el posgrado, el ingreso, la permanencia y egreso de estudiantes.

### **3.2 La condición actual de la universidad**

La UABJO comparte algunas particularidades con las universidades situadas en la región sur sureste, clasificación designada por la ANUIES. De manera especial, las IES comparten la diversidad cultural y lingüística existente en la región. Además de la condición social y económica, donde se ubican los estados de la república con menores indicadores favorables de educación y de manera paralela, la existencia del mayor nivel de pobreza.

No solo en la región, también a nivel nacional, la UABJO en contraste con el nivel que ocupa el estado en la educación, se ubica en los lugares más bajos cuando se hace referencia a los niveles de competitividad y capacidad académica en el lenguaje de la política educativa. La universidad contaba con 258 profesores de tiempo completo, el 85% con estudios de posgrado (UABJO, 2016a), población que recibe el impacto directo de los programas de financiamiento. Sin embargo, su población mayor son los académicos de asignatura que comprende 1,543. Esto significa más del 85% de la comunidad académica.

La UABJO como parte del subsistema universitario, en su normatividad se refleja los lineamientos de las políticas nacionales y las tendencias de la educación superior. No obstante, se incorporó tarde a la agenda nacional, pues fue a principios de la década pasada que comenzó su participación en los diferentes programas: el SNI, el PRODEP y el PFCE, además se incorporó a programas como el Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero, el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES), el Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior (PROEXES) y en menor medida al Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC-CONACYT), entre otros. En el caso del PFCE, la universidad recibió un monto de \$8, 958,931.00 para el período 2015-2016, para el 2017 incrementó en un 334%, lo que representó el monto más alto recibido en la participación del programa (SES-SEP, 2017b).

La percepción de los recursos financieros en su referente de extraordinarios fue uno de los indicadores de desempeño fundamentales para la investigación realizada, fue un

aspecto que permitió identificar el nuevo escenario financiero determinado por la política educativa. A la par que jugó como un factor que se tradujo en distintos procesos como el surgimiento de nuevos actores en el campo universitario, las tensiones en torno al uso de los recursos, la definición de nuevas reglas del juego, así como el ascenso y descenso de los actores políticos en los niveles de la esfera universitaria.

En lo que respecta a la capacidad académica, al revisar la organización de los académicos se observó la conformación de 30 CA, indicador que la posiciona dentro de las cinco universidades estatales con el menor número de las 34 IES que participan en el programa (SEP-SES, 2017a). La UABJO cuenta con tres CA consolidados, dos del área de las Ciencias Sociales y Administrativas y uno en el área de Educación, Humanidades y Arte. En este punto es importante acotar con las demás universidades en función de la matrícula de estudiantes y número de profesores que poseen, ya que las demás instituciones en esta situación concentran una matrícula menor, es decir, son instituciones de menor tamaño.

La UABJO cuenta con 50 profesores de tiempo completo que participan en el SNI, aspecto que corresponde a menos del 20% del profesorado. Es inminente que la investigación como función sustantiva se ubica después de otras actividades, la producción científica no ha sido consolidada en la universidad, en correspondencia su característica principal es el ejercicio de la docencia, como se ha revisado es la actividad que sustenta el quehacer universitario en mayor medida que las demás funciones.

### **3.2.1 La diversidad cultural y el escenario político como aspectos que condicionan a la universidad**

El estado de Oaxaca fue el bastión de movimientos de reivindicación y de exigencias sociales, los conflictos generados por el movimiento estudiantil en la década de los sesenta, donde los actores articularon sus propias demandas contribuyeron a una conducción de la universidad a un esquema de politización. No es posible considerar los eventos ocurridos al interior de la universidad, sin reconocer aquellos que marcaron al estado, como la presencia de organizaciones civiles y políticas, grupos armados, comunidades autónomas e indígenas que influyeron en menor o mayor medida en la configuración de lo que hoy es la UABJO.

En la primera década del presente siglo la universidad atestiguó los sucesos que fueron un parteaguas en la vida universitaria, el movimiento social del 2006 y la lucha magisterial se encontraron no solo con una participación de estudiantes y profesores universitarios, la universidad se convirtió en un espacio de disputa, pero también de empoderamiento que a través de su carácter de autonomía permitió la concentración de la sociedad civil y magisterial para apropiarse de los espacios universitarios.

El movimiento magisterial y los problemas que prevalecieron en la educación básica marcaron en los últimos años la escena gubernamental estatal y nacional. Aspectos que no se pueden dejar de lado al considerar el hecho educativo, ya que la universidad es la principal institución de educación superior en el estado, cuyo principio universitario radica en el compromiso social y en la contribución para la solución de los problemas educativos.

En este sentido, a pesar de que es la institución en el estado de Oaxaca que concentra el mayor porcentaje de la matrícula estudiantil, ya que atiende alrededor de veinte mil estudiantes inscritos en los 78 programas educativos que brinda (UABJO, 2016a), todavía posee una centralización en sus servicios educativos. De las ocho regiones que comprende el estado, la UABJO tiene una presencia física en cinco regiones del estado, incluso cabe señalar que el 74.19% de la matrícula se concentra en la capital del estado situada en la región de los Valles Centrales.

En ninguna de las regiones se excede el 10% de la matrícula, lo que permite entender el margen de centralización de la oferta educativa. Los problemas del estado en los ámbitos social, económico y político dan elementos para apreciar la complejidad universitaria de la que es merecedora la UABJO. Aunado a estos elementos, resalta la diversidad cultural y étnica presente, pues, aunque tenga una presencia en ciertas regiones, las carreras con mayor demanda se ubican en la capital del estado, lo que estimula a que exista una centralización cultural en sus programas educativos.

Por otro lado, en su principio de autonomía, una de las características primordiales respecto a su forma de gobierno es la elección de representantes como autoridades educativas que se eligen mediante el sufragio directo, uninominal, secreto y libre de profesores, estudiantes y personal administrativo. A través del sufragio también se emite la elección de

estudiantes y profesores para integrar el consejo universitario y consejeros técnicos de las unidades académicas. De tal manera que, el total de la matrícula escolar inscrita elige a través del voto a las autoridades educativas.

En su estructura, en un primer nivel el máximo órgano es el Consejo Universitario, en un segundo nivel la figura del rector, seguido de consejos técnicos y directores de las 27 unidades académicas como facultades, escuelas e institutos, además en un cuarto nivel con la ubicación de secretarías de la cual dependen direcciones, centros y unidades. Un factor importante que ya fue expuesto en líneas anteriores es la presencia de grupos y actores políticos como los gremios sindicales. Existen seis sindicatos reconocidos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, es la universidad con el mayor número en todo el país.

Estos elementos permiten considerar a la UABJO como una institución inmersa en un modelo político y de anarquía organizada, puesto que mantiene una organización al margen de sus seis gremios sindicales. De acuerdo con Hirsch (1997) al retomar el modelo político en la UABJO, la universidad se asume como un sistema político, donde sus miembros tratan de influir para reflejar sus intereses y valores, organizados en grupos y sectores; la toma de decisiones se concentra en los grupos de poder e individuos ubicados en una alta jerarquía y en ámbitos burocráticos.

En este sentido, las decisiones que se toman no son del todo órdenes burocráticas, algunas de ellas son el resultado de los compromisos negociados con grupos de poder en competencia, quienes persiguen intereses individuales y buscan mantener su posición o alcanzar una de mayor jerarquía, esta tensión se refleja en el rumbo de la vida académica y en la administración del recurso económico. La UABJO se caracteriza por la ausencia de la definición de papeles que juegan ciertos actores de la institución, en especial pareciera que se evidencia en lo académico, mientras que las decisiones que se suelen tomar son bloqueadas por actores que están en desacuerdo.

Las características de la UABJO permiten atender y analizar las dos dimensiones expuestas, cómo la política de planeación estratégica se adentró a la organización universitaria, de tal manera que se generaron cambios en diferentes direcciones y grados, mientras que en algunas áreas logró adentrarse de forma visible, en otras su incidencia fue

menor. Los procesos académicos y de gobierno recibieron un efecto a partir de las decisiones y prácticas desarrolladas, al margen de esto, la transformación generada en la fisonomía universitaria tuvo alcances en las relaciones, las prácticas y en las acciones de los actores universitarios.

Fotografía 3. El Instituto de Ciencias y Artes, hoy Edificio Central de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UABJO



## **Capítulo IV. Marco metodológico de la investigación**

El diseño se construyó en función de las preguntas de investigación, se contó con un referente para abordar los niveles de análisis y lograr los objetivos planteados en función de las dimensiones y de los niveles, de la misma manera se identificó la estructura actual de la organización en dos períodos rectorales como recorte empírico, pues en ellos se situaron los fenómenos que interesaba analizar.

Se optó por la entrevista semiestructurada, el análisis documental y el análisis de contenido como las estrategias metodológicas para la construcción de datos. La entrevista permitió establecer un acercamiento con los actores sociales que interesó que aportaran a la investigación, como actores que vivieron los eventos a los cuales se remite. En su caso, la investigación documental y el análisis de contenido, por la prioridad en la revisión y el análisis de los documentos institucionales que permitieron contextualizar a la universidad en su entramado histórico.

### **4.1 Enfoque metodológico**

De acuerdo con lo anterior, la investigación se sitúa en una perspectiva con orientación cualitativa. A partir de este enfoque, se buscó reducir la distancia entre la teoría y los datos que surgieron del mundo empírico (Izcara, 2014), se persiguió la descripción y la explicación de un fenómeno social a fin de construir el análisis de los eventos ocurridos a partir de las implicaciones de la política educativa en el campo universitario.

La entrevista de tipo semiestructurada se utilizó para recuperar la voz de los actores sociales que participaron en los procesos que tuvieron una relación con la política educativa. Además de conocer el papel que los actores jugaron en los diferentes procesos, su intervención en las acciones de conducción de la gestión, los ajustes en la organización y la inmersión de los actores clave en los modos de proceder con los grupos políticos.

En el diseño metodológico, el análisis documental fue una base fundamental, se usó con el fin de recuperar la información de índole institucional y normativa: leyes, reglamentos, modelo educativo, planes de desarrollo e informes rectorales. De igual forma, las estadísticas institucionales son otro tipo de fuente de información, en la medida que fue necesario contar



con información relativa a la participación académica, así como de los indicadores de capacidad y competitividad académica. Dicha información funcionó para construir los escenarios por los cuales la universidad transitó, además de identificar las etapas clave en los dos períodos rectorales a fin de observar la evolución en cuanto a la percepción de los recursos financieros y la configuración del personal académico.

#### **4.1.1 Temporalidad del análisis de los períodos rectorales**

La investigación comprendió el análisis de dos períodos rectorales: el período de 2008 a 2012 con la gestión del rector Rafael Torres Valdez y el período de 2012 a 2016 con Eduardo Martínez Helmes. Es preciso aclarar que uno de los objetivos iniciales de la investigación fue considerar un análisis a partir del año 2000, año en el que inició un período rectoral donde se desarrollaron una serie de eventos que explican otros aspectos que se suscitaron en los períodos del 2004 al 2012, estos años de gestión se cruzaron con la primera versión formulada del PIFI, de esta forma se intentó abordar los períodos del año 2000 al 2012. Sin embargo, al definir las estrategias para la identificación de las problemáticas, en especial cómo fue la participación de los actores, se encontró una dificultad para lograr una reconstrucción retrospectiva del ajuste institucional. Por ello, el desarrollo histórico de los períodos del 2000 al 2008 se subsanó con la investigación documental.

El estudio se centró en los últimos dos períodos rectorales concluidos toda vez que se facilitó la identificación de los actores, así como el acceso a la información documental. Otros de los elementos que se abonaron para considerar tales períodos, se debió a las distintas modificaciones que tuvieron los programas y proyectos derivados de la política, esencialmente el PFCE no solo cambió su denominación, sino también su guía para la elaboración de los proyectos integrales por DES. El cambio de gobierno en el 2006 trajo consigo ligeras modificaciones al programa, pero en años posteriores, como en el 2008 surgieron otros programas de apoyo para el desarrollo de la educación superior. Mientras que, con el siguiente período de gobierno, la política se tornó con mayor densidad por el surgimiento de nuevos programas y con la modificación de las reglas de operación.

La definición de los dos períodos también se relaciona con que se identificaron actores asociados a la década de los noventa, que formaron parte de la toma de decisiones pues

ocuparon puestos estratégicos en la administración, a su vez, su ubicación en la organización se cruzó con la inserción de actores que se relacionaron directamente con el conocimiento de la política educativa, precisamente su ingreso sucedió con mayor fuerza posterior al 2008. La justificación de los dos períodos permitió identificar como las viejas prácticas coexistieron con las prácticas instauradas por la política educativa con una visión más clara.

Tales etapas se consideraron como una secuencia, ya que muestran rasgos que se encuentran presentes y que se interrelacionan. Esta especie de periodización contribuyó a identificar que durante este proceso histórico no existió una ruptura con respecto al modelo político de la universidad, si bien se identificaron avances los cuales no permitieron la transición de un modelo de universidad a otro, los cambios ocurridos visualizaron ciertas diferencias entre los períodos analizados.

#### **4.2 Métodos y técnicas para la recuperación empírica y la construcción de datos**

Los datos se construyeron a partir de la información documental y de las orientaciones teóricas en algunos casos y en otros, en función de la información que brindaron los actores sociales. Cabe señalar que el análisis documental se relacionó con el análisis de contenido, en el sentido que los documentos fueron considerados a partir del análisis de textos de forma automática. Sin embargo, el análisis de contenido fue la técnica que fundamentalmente se usó para la construcción de las categorías; es decir, el análisis documental se convirtió en un método necesario para la comprensión de los documentos mediante su representación gráfica. A continuación, se presenta el método de la entrevista semiestructurada, el método del análisis documental, la técnica del análisis de contenido y el análisis automático de textos como estrategia en el análisis de la información.

##### **4.2.1 La entrevista semiestructurada como técnica para la construcción de datos**

Con la entrevista como estrategia de investigación se buscó explicar y comprender determinados eventos. Se diseñaron preguntas introductorias, específicas, directas y estructurantes. De acuerdo con Olabuénaga & Ispizua (1989) la entrevista es un método para conseguir información mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación, en donde se ejercita el arte de formular preguntas y escuchar las respuestas. La entrevista con frecuencia dio lugar a significados que se

comprendieron en el marco de interacción con el actor social en su papel de informante. La entrevista comprendió el desarrollo de interacción, creación y captación de significados.

La información se trató con los marcos de referencia del propio actor, en la posición que ocupó y de acuerdo con las experiencias vividas con el fenómeno que se estudió, en su papel de académico, autoridad educativa o como actor político. Este método constituyó un procedimiento de registro y obtención de narraciones para el análisis (Salinas y Cárdenas, 2008). La entrevista de este tipo fue pertinente por su grado de estructuración no rígida, lo que permitió adoptar una semi flexibilidad para abarcar y profundizar aspectos que emergieron de la conversación con los actores participantes.

El guion respondió a un grado de estructuración (véase anexo 1), donde el propósito fue acercarnos a la realidad social para construir los significados a partir de los eventos vividos de los actores sociales. Las reflexiones vertidas por el entrevistado descansaron fundamentalmente en sus experiencias como actor universitario, de tal modo que, la interpretación adquirió un papel relevante, de ahí que los significados atribuidos a las situaciones se trataron con los marcos de referencia del actor.

Se diseñaron dos guiones de entrevista, uno referido a la dimensión académica y otro más orientado a la dimensión de gobierno. Las preguntas tuvieron una estructuración con base en los niveles de análisis, así como las categorías preliminares; el análisis documental funcionó en esta fase del diseño, debido a que la información identificada permitió identificar vacíos con respecto al contenido declarativo de los documentos, tales como los informes, los planes de desarrollo y la normatividad.

En función de la información proporcionada por los informantes, el análisis se realizó en un marco de codificación en relación con el análisis de contenido. Los códigos se transformaron en razón que se encontraron presentes en los datos; así como el sistema de codificación se alimentó de otras unidades de registro que no fueron ubicadas previo a la categorización. En este proceso, las preguntas se fortalecieron por las ausencias existentes en los documentos institucionales, así como de los vacíos y de la complejidad subyacente en la interpretación del contenido latente, de tal forma que tales vacíos posibilitaron la creación de nuevas preguntas.

A través de la entrevista semiestructurada se buscó identificar las interpretaciones de las prácticas del actor social en el campo universitario y conocer en un margen histórico su relación con los cambios y continuidades en la organización universitaria. Se consideró que la entrevista semiestructurada era un método idóneo para acercarnos al actor académico, administrativo o político. Los datos procedentes de la entrevista fortalecieron la definición de las categorías a la par del trabajo de sistematización en el análisis de contenido. Las categorías iniciales dieron sentido a la aproximación teórica y empírica, así como al diseño metodológico planteado, por tanto, la definición del método tuvo un significado a partir del fundamento teórico, así como del marco normativo institucional, de los planteamientos previos de la situación del trabajo académico y de la intervención de los actores en los procesos de participación en el campo universitario.

#### **4.2.2 El análisis documental como método para la recuperación empírica**

Los documentos institucionales de la UABJO, como el modelo educativo, los planes de desarrollo, los informes y reglamentos se fijaron como ejes orientadores para la revisión de los períodos rectorales. Una de las estrategias que constituyó una base para la selección de la información fue el análisis documental. Como método de recuperación, se intentó construir la historia de eventos particulares a raíz de los cambios provocados por la política. Dicha estrategia se sintetiza de la siguiente forma:

Como medio para organizar y representar el conocimiento registrado en los documentos, cuyo índice de producción excede sus posibilidades de lectura y captura. La acción de este proceso se centra en el análisis y síntesis de los datos plasmados en dichos soportes mediante la aplicación de lineamientos o normativas de tipo lingüístico; a través de las cuales se extrae el contenido sustantivo que puede corresponder a un término concreto o a conjuntos de ellos tomados aisladamente, o reunidos en construcciones discursivas. Por consiguiente, su finalidad es facilitar la aproximación cognitiva del sujeto al contenido de las fuentes de información. (Peña & Pirela, 2007, p. 59)

De lo anterior, se destacaron dos consideraciones. En la primera consideración, se asumió que la carga documental debía ser tratada mediante un mecanismo de análisis lingüístico con el fin de obtener el contenido sustantivo del texto y en la segunda, se buscó realizar interpretaciones de ello. Si bien fue difícil agotar toda la información existente sobre el tema, la distinción se inició en compilar la documentación que resultó sustancial.

Al diferenciar dos o más fuentes de información, se intentó recuperar los datos, rescatar los significados en los documentos, organizar y representar la información para establecer las categorías. Para analizar los documentos como discursos textuales fue necesario su simplificación, su reducción en aspectos centrales. Se buscó realizar una organización de los documentos mediante una clasificación e indexación temática que fuera de apoyo para el análisis de contenido. En la tabla 2 y 3 se presentan algunos de los documentos oficiales e institucionales que se analizaron por dimensión:

Tabla 2  
Análisis de documentos en la dimensión académica y por niveles de análisis

Período rectoral 2008-2012 y 2012-2016			
Nivel de análisis	Criterios e indicadores en cada documento institucional		
	Modelo educativo	Planes de desarrollo	Informes rectores
Marco normativo de los procesos educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo curricular</li> <li>- Modernización de los servicios</li> <li>- Mecanismos de innovación educativa</li> <li>- Evaluación y acreditación de los PE</li> <li>- Diversificación de la oferta educativa</li> <li>- Tendencias de la educación superior</li> <li>- Articulación de las dimensiones del PFCE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones para implementar el modelo educativo</li> <li>- Metas en torno a la expansión y diversificación de la oferta educativa</li> <li>- Incorporación de las tendencias de la educación superior</li> <li>- Atención de las recomendaciones de los organismos de educación</li> <li>- Políticas institucionales</li> <li>- Retos con respecto a la normatividad institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de la oferta</li> <li>- Reporte de los indicadores de la competitividad académica</li> <li>- Reporte de la atención de las metas y acciones</li> </ul>
Políticas institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cómo se consideró abordar un gobierno eficiente</li> <li>- Qué principios de gestión se establecieron</li> <li>- Cómo se articuló la modernización administrativa con los servicios educativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qué políticas de innovación educativa se establecieron</li> <li>- Qué políticas y ejes de intervención se establecieron con el discurso de la política</li> <li>- Cuáles fueron los principales ejes con el tema del financiamiento</li> <li>- Cómo fue incorporado el tema de la austeridad en el gasto universitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reporte de la atención de las metas y acciones en relación con el financiamiento y la administración universitaria</li> <li>- Rendición de cuentas del ejercicio financiero</li> <li>- Cómo se aplicaron los recursos financieros</li> </ul>

Período rectoral 2008-2012 y 2012-2016			
Nivel de análisis	Criterios e indicadores en cada documento institucional		
	Modelo educativo	Planes de desarrollo	Informes rectorales
			<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cuál fue la prioridad en el gasto financiero</li> <li>-Cambios en el contexto administrativo</li> </ul>
Consolidación del personal académico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias para la integración de las redes académicas</li> <li>- Acciones para el fortalecimiento académico</li> <li>- Acciones para el fomento de la investigación</li> <li>- Acciones para incrementar la capacidad académica (SNI, PRODEP, CA)</li> <li>- Metas para mejorar la condición de los académicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cómo fueron planteados los ejes para el trabajo académico</li> <li>- Reporte de los indicadores académicos (perfil deseable PROMEP, miembros del SNI y CA)</li> <li>- Evolución de los indicadores de capacidad académica (PROMEP, CA, SNI)</li> <li>- Condición general de la comunidad académica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Evolución de los indicadores de capacidad académica</li> <li>-Estrategias promovidas para incrementar la habilitación del personal académico</li> <li>-Variación entre las metas plateadas y lo alcanzado en la gestión</li> <li>-Principales cambios en el trabajo académico</li> <li>-Problemáticas para alcanzar las metas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 3  
Análisis de documentos en la dimensión de gobierno universitario y por niveles de análisis

Período rectoral 2008-2012 y 2012-2016			
Nivel de análisis	Criterios e indicadores en cada documento institucional		
	Modelo educativo	Planes de desarrollo	Informes rectorales
Principales actores y grupos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de participación</li> <li>- Estrategias de atención a los problemas estructurales como jubilaciones, sindicatos, condición laboral</li> <li>- Identificación de las áreas a las que se le otorgó mayor énfasis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de participación</li> <li>- Estrategias de atención a los problemas estructurales</li> <li>- Áreas responsables de la supervisión de los ejes estratégicos</li> <li>- Áreas donde el plan de desarrollo concentró sus propósitos</li> <li>- Referencia a los grupos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de asignación de los puestos</li> <li>- Incidencia de los sindicatos en el período</li> <li>- Cumplimiento de la normatividad</li> <li>- Estrategias de atención a los problemas estructurales</li> </ul>
Mecanismos de elección y	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones dirigidas a la transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones dirigidas a la transparencia de los procesos de elección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendición y transparencia de los procesos</li> </ul>

Período rectoral 2008-2012 y 2012-2016			
Nivel de análisis	Criterios e indicadores en cada documento institucional		
	Modelo educativo	Planes de desarrollo	Informes rectorales
participación política	de los procesos de elección - Referencia a los modos de elección de autoridades educativas - ¿Existe una referencia a los intereses políticos?	- Referencia a los modos de elección de autoridades educativas - ¿Se hace referencia a la modificación de la normatividad con respecto a la elección de autoridades educativas? - ¿Qué lugar tiene en el discurso la Ley Orgánica?	- Ejercicios de auditoría - Señalamiento en el discurso sobre los intereses políticos y grupales - Atención a los problemas estructurales

Fuente: Elaboración propia, 2018

El análisis documental no constó únicamente de representar la información de forma lineal, se apuntó al uso de una estrategia metodológica para desmontar el contenido de los documentos de la manera más efectiva posible. La construcción de las representaciones gráficas en comunidades a partir de un índice de frecuencias de las unidades lingüísticas se usó como una estrategia pertinente para el manejo y la revisión de la información. La organización y agrupación de las unidades en función de temáticas se realizó de forma sistemática con el uso de la estrategia que en el punto 4.3 se describe.

#### **4.2.3 El análisis de contenido como técnica para la recuperación empírica y construcción de datos**

El análisis de contenido se armonizó con el análisis documental, en la medida que se necesitó de una estrategia para representar el contenido de los documentos, esta técnica ofreció la posibilidad de excluir elementos que aportaron en menor grado al análisis. El análisis de contenido permitió un acercamiento a la realidad social a través de los textos y los discursos (Andréu, 2000), se apuntó a descubrir la significancia de un mensaje en los discursos textuales, con el fin de señalar el contenido expreso y latente; lo que se presentó de forma explícita y lo que se dijo sin pretenderlo, así los diversos elementos del mensaje resultaron en categorías para dar sentido al fenómeno que se estudió.

Peña y Pirela (2007), retoman a van Dijk para indicar que en el análisis de contenido es posible señalar macroestructuras semánticas para la reconstrucción teórica a partir del texto. Esto implicó la determinación de códigos con los cuales fue posible desentrañar el

contenido de los documentos examinados. Las macroestructuras desempeñaron un papel para la representación del documento, a fin de establecer relaciones jerárquicas y de similitud. Armony (1996) señala que el análisis de contenido tiene un énfasis en la acumulación o en las frecuencias, donde las unidades de significación se clasifican y se registran.

En párrafos anteriores, se apuntó al uso del análisis documental como un método que sirvió para la organización y representación de la información, para ello es preciso distinguir las diferencias o similitudes con el análisis de contenido. El análisis documental:

Se diferencia esencialmente del análisis de contenido en que el documentalista actúa fundamentalmente sobre los documentos mientras que el analista de contenido actúa sobre los mensajes comunicativos. El análisis documental se hace principalmente por clasificación e indexación temática, el análisis categorial temático es una entre varias técnicas de análisis de contenido. Por último, el objetivo del análisis documental es la representación condensada de la información para su almacenamiento y consulta, mientras que el análisis de contenido trata de establecer inferencias o explicaciones en una realidad dada a través de los mensajes comunicativos. (Andréu, 2000, p. 9)

De esta forma, el análisis documental fue el ejercicio para representar el contenido de un documento bajo una forma que facilitó su revisión. Se intervino sobre los documentos, mientras que con el análisis de contenido se trabajó sobre los mensajes del texto. El análisis documental se efectuó mediante una indización temática con un análisis categorial temático con el propósito de representar la información; el análisis de contenido se realizó para construir inferencias o explicaciones de la realidad enunciada en los documentos.

El desarrollo metodológico en el análisis de contenido recuperó otros procedimientos que fortalecieron la codificación e interpretación de los mensajes textuales, a fin de empatar los elementos, los componentes del procedimiento fueron: la definición del objeto de análisis, revisión del preanálisis, las reglas de codificación, establecimiento de códigos, establecimiento del modelo de categorías y la construcción de inferencias.

#### **4.3 Estrategias para el análisis de la información documental y de contenido**

A continuación, se enuncian las dos herramientas que se utilizaron para la realización del análisis documental y el análisis de contenido. Se emplearon herramientas del análisis de contenido en dos fases, primero, en función del volumen y tipo de información que se recuperó en la investigación documental y en relación con el análisis automático de textos de



los documentos, para constituir el primer acercamiento al discurso textual y, de forma paralela, con el desarrollo del análisis documental que se estableció como el preanálisis a través del *software* informático *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRAMUTEQ por sus siglas en francés). La segunda fase consistió en la aplicación del análisis de contenido con el apoyo del *software* *ATLAS. ti* para el análisis de los discursos textuales emanados de las entrevistas.

#### **4.3.1 Estrategia para el análisis de la información documental**

El proceso metodológico seguido para el desarrollo y la sistematización del análisis documental y el análisis de contenido partió del análisis estadístico de datos textuales, de forma particular con el análisis automático, para esto se recurrió al apoyo de la herramienta informática: IMARUTEQ. Armony (1997) señala que el análisis estadístico de textos ofrece asistencia en la gestión de la información para la clasificación, caracterización y segmentación de las unidades en textos extensos; adquiere funciones de anotación que posibilitan la codificación y la relación de los elementos del corpus para alcanzar la categorización; así como la función de representación con la indización, frecuencias, indicadores estadísticos y la visualización de relaciones y distancias.

Para la definición de las formas necesarias en el análisis (unidades lingüísticas que forman parte de las unidades de registro) se siguió la recomendación de Peña y Pirela (2007): se omitió la información que para efectos de la investigación no fue esencial. Debido a esto, se seleccionó la totalidad de los textos para la ejecución de un filtro de las formas; estos aspectos se especifican en los elementos para el proceso de análisis y en la estrategia para el análisis mediante el análisis automático de textos con el *software* IMARUTEQ.

El *software* informático IRAMUTEQ permitió realizar una representación de la información e identificar las unidades lingüísticas con mayor presencia y establecer su agrupamiento en comunidades de acuerdo con su similitud. El *software* logró primero condensar la información para que visualmente fuera comprensible y segundo, que la información representada acercara a la interpretación y análisis de los significados mediante el contenido expreso y latente.

Una de las ventajas del uso del *software* para el análisis automático fue que una vez que las unidades lingüísticas con las cuales se pretendía trabajar fueron definidas, no pudieron ser alteradas arbitrariamente, ya que a través de la operación el software comparó y asimiló lo especificado sin intentar contrastar otra unidad que no fuera especificada, fue prácticamente un trabajo resultado de la estandarización.

En relación con el análisis de contenido, se siguió el esquema que plantea Peña y Pirela (2007) con las unidades que pueden influir en el análisis, las cuales son usadas con intención del investigador:

- Los sustantivos son las palabras que permiten concebir la realidad en forma de unidades independientes y estáticas.
- Los adjetivos son palabras usadas para discriminar las cosas observadas, a través de ellos se señalan las características de estas.
- Los verbos son los elementos que ponen en movimiento y relacionan los significados estáticos de los sustantivos.
- Los adverbios permiten concebir las circunstancias en las que se desarrolla el proceso. (Peña & Pirela, 2007, p. 62)

Con el uso del programa, el análisis se realizó sobre un documento de texto. Se optó por realizar un análisis con una división a partir de las ocurrencias. Cada segmento se constituyó por 40 unidades, con este tamaño del segmento se consideró que permitió visualizar la presencia de una o más unidades, dónde se ubicaban y así señalar su similitud con otras unidades, con el propósito de comprender el contexto de cada segmento textual.

Se seleccionaron las unidades lingüísticas con base en lo señalado por Peña y Pirela (2007). Se estableció el uso de la lematización, es decir, todos los verbos se convirtieron en infinitivo, los nombres al singular, se omitió el género en los adjetivos, se eliminó el número y la conjugación de las palabras. Las unidades lingüísticas se determinaron como activas (formas relevantes para nuestro análisis: adjetivo, adverbio, sustantivo y verbo) o complementarias (aportaban un menor valor: adjetivo indefinido, posesivo y suplementario; pronombre personal y posesivo), se eliminaron formas que definitivamente no aportaban al análisis (adjetivos demostrativos, interrogativos y numéricos; artículo definido; auxiliar; conjunciones; pronombres demostrativos, relativos e indefinidos). Estos elementos fueron relacionados con las reglas de ponderación en la codificación.

Una vez que se procesó el corpus de texto con las especificidades ya señaladas, el programa mostró las formas activas y complementarias de manera separada con su frecuencia y tipo. Al seleccionar las formas activas como las que aportaba un valor al análisis, se optó por un análisis de similitud para emitir una representación gráfica de dichas formas.

El tipo de análisis de similitud es una de las opciones en el análisis estadístico de textos, fue seleccionado por ser la herramienta que permitió alcanzar los dos tipos de análisis de acuerdo con Ruiz (2017): primero porque brindó un estudio de la proximidad y de la relación de los elementos del corpus y segundo, porque redujo los enlaces hasta obtener un gráfico que mostró las conexiones de cada forma representado con los bordes más fuertes: mayor similitud presente y asociación.

Se generó un índice de coocurrencias para mostrar la presencia y la relación de cada unidad. La representación permitió visualizar las relaciones o nodos entre unidades y comunidades en la cual redujo la complejidad gráfica, la representación en comunidades mostró la aproximación de las unidades lingüísticas más cercanas en cada segmento y la similitud de cada una se representó en función del texto. Las comunidades se agruparon en colores para distinguir la similitud como grupo. Finalmente, con estas especificaciones el *software* generó la representación gráfica de las formas activas.

Todo lo anterior explica el proceso que se siguió para la generación de la indización y representación gráfica de la información documental, la cual fue la base para el análisis documental; tanto la representación gráfica como los segmentos que arrojó el *software* permitieron ubicar las formas, su ocurrencia y la similitud con otras unidades lingüísticas dentro del corpus, por tanto, los segmentos que se identificaron a partir de la frecuencia de las formas se constituyeron por un conjunto de palabras. Para identificar el uso de la terminología empleada véase la tabla 4 que integra un resumen conceptual.

Tabla 4  
Resumen de la terminología empleada para el análisis automático y de contenido

Término	Significado empleado
Corpus	Conjunto de textos introducidos al software para su análisis automático con base en los criterios para su correcta lectura por el programa.
Forma	Palabra o unidad lingüística que reconoce el software cuando lematiza el corpus.

Término	Significado empleado
Indización temática	También considerada como indexación. Es un índice o inventario de las formas que arroja el IRAMUTEQ, las cuales son ordenadas de mayor a menor frecuencia y con su respectiva identificación de tipo de forma. Es la base para el análisis categorial temático.
Lematización	Reducir la forma a su raíz, se eliminan morfemas flexivos y derivativos.
Ocurrencia	Palabra. El total de ocurrencias es el total de palabras presentes en el corpus que varía dependiendo de la lematización del texto. También considerada como unidad lingüística.
Representación condensada	Árbol de máximo que genera el IRAMUTEQ donde refleja las relaciones, similitud y conexiones más fuertes en la asociación de las formas.
Segmento	En el IRAMUTEQ como segmento textual muestra la presencia de la forma o unidad lingüística. Se transforma en una unidad de registro en el análisis de contenido cuando se reconoce desde la frecuencia de las ocurrencias previamente identificadas con el análisis de textos de forma automática.
Unidad de contexto	Apartado de la unidad de muestreo que permite contextualizar la unidad de registro.
Unidad de muestreo	Informes rectorales de dos períodos y los planes de desarrollo
Unidad de significación	Significados que provienen desde la contextualización del contenido y que se atribuyen a la forma, implica una definición <i>etic</i> y una clarificación <i>emic</i> .
Unidad de registro	Conjunto de elementos o formas que integran un segmento específico del texto que presentan un significado en conjunto en función de una temática o un asunto. Sobre estos trozos de contenido se elaboraron los análisis e interpretaciones para su categorización y finalmente establecer inferencias.
Unidad lingüística	Palabra que se integra de manera conjunta con otras para formar la unidad de registro, el IRAMUTEQ la reconoce como forma.

Fuente: elaboración con base en Andréu (2000); Cáceres (2003); Moreno y Ratinaud (2015); Ruiz (2016); Peña y Pirela (2007).

#### 4.3.2 Estrategia para el análisis de contenido

Para desarrollar el análisis de contenido se utilizó el programa de análisis cualitativo: *ATLAS ti*, su uso se enfocó para la asociación de códigos, así como para la identificación de segmentos textuales que se usaron como recurso en los capítulos V y VI de este documento. Las entrevistas como documentos primarios en el programa fueron examinados en más de ocho ocasiones con el fin de identificar los códigos necesarios y seleccionar los segmentos. La codificación abierta funcionó en un primer momento para revisar exhaustivamente los documentos, esta codificación se compaginó con las categorías de análisis que previamente se identificaron, para así constituir una serie de categorías iniciales que se encuentran en el apartado 4.7 de este documento.

Se constituyeron dos unidades hermenéuticas, una unidad para cada período rectoral, en tal sentido que se seleccionaron aproximadamente 100 segmentos que fueron relacionados con los códigos identificados. Por su familiaridad, un segmento fue relacionado con más de un código. Tales relaciones permitieron administrar los códigos para definir conexiones entre ellos. En este sentido, los códigos fueron ubicados en cinco grandes categorías: definición del marco normativo, definición de las políticas institucionales, consolidación del personal académico, participación de actores y grupos políticos y mecanismos de elección y participación política.

La interacción entre los códigos y los segmentos permitió definir relaciones entre las cinco categorías, las cuales se representaron en redes o diagramas que se utilizaron para acompañar el proceso explicativo situado en el capítulo V y VI. Los segmentos permitieron construir un análisis inductivo de la conexión entre cada categoría. En este sentido, las cinco categorías se expusieron como niveles de análisis que se van encontrando en todo el desarrollo de los siguientes dos capítulos, los cuales corresponden a las interrogantes del planteamiento del problema.

Las relaciones identificadas se situaron en tres tipos de vínculos, a saber: una relación de contradicción de una categoría a otra ( < > ), la relación de una categoría como parte de otra categoría ( [ ] ) y una relación de asociación de una categoría a otra ( = = ). Para efectos posteriores se transformó como una contradicción de un nivel de análisis a otro, por ejemplo: una relación predominante entre los actores políticos y las políticas institucionales. Para el propio análisis y con la finalidad de presentar un orden en los hallazgos, las relaciones se establecieron por nivel de análisis en cada período rectoral, es decir, en cada período se construyeron cinco diagramas generados a partir del trabajo del análisis de contenido por medio del programa *ATLAS ti*, en total se mostraron 10 diagramas que representan las relaciones entre los niveles de análisis.

#### **4.4 Sobre los actores sociales**

De acuerdo con las características de la UABJO, los actores sociales propuestos como informantes, por un lado, desempeñaron puestos en el nivel medio como secretarías y direcciones, estos actores implementaron proyectos de gestión, participaron en la definición

de políticas institucionales, intervinieron en la conducción de la universidad. Por el otro, se ubicaron a los académicos que vivieron los procesos de evaluación en los programas de estímulos, participaron en tales programas y percibieron un estímulo económico, además formaron parte de los órganos colegiados donde se discutieron y se tomaron decisiones.

En este orden de ideas, fue posible observar a otros actores, como los responsables del diseño de los programas y proyectos estratégicos que no siempre ocupan puestos de nivel medio, más bien se encargan de la documentación, de la sistematización y la construcción de los programas; los integrantes de los órganos colegiados como la comisión evaluadora de la universidad, espacio donde se aprueban y emiten las convocatorias para el profesorado.

Se pretendió que la voz de los actores se ubicara de forma representativa por cada dimensión (véase la tabla 5 y 6). La atención se orientó con actores que participaron en los procesos como: la toma de decisiones, la organización o el ajuste institucional. La definición de los actores académicos partió del interés por explicar cuáles fueron las relaciones generadas y cómo se ajustaron para responder a las exigencias de la política de planeación estratégica, así como a los conflictos y negociaciones que resultaron de este proceso.

Tabla 5  
Actores sociales participantes en la técnica de la entrevista semiestructurada  
Gestión del rector Rafael Torres Valdez, período 2008-2012

Dimensión	Perfil de los actores universitarios
Académica	Actor 1 Actor social que influyó en la definición de los ejes de acción prioritaria en el ámbito académico Responsable de la Dirección de Proyectos Estratégicos de la UABJO
	Actor 2 Profesor de tiempo completo, perfil deseable y SNI Antigüedad mayor a 20 años
	Actor 3 Profesor de tiempo completo, únicamente con perfil deseable Antigüedad mayor a cinco años Ingreso por concurso de oposición Profesor investigador de tiempo completo
Gobierno	Actor 4 Figura universitaria que influyó en la definición de los ejes de acción Integrante de la Comisión Evaluadora
	Actor 5 Figura universitaria que influyó en la definición de los ejes de acción Presidente de la Comisión Evaluadora Profesor de tiempo completo, perfil deseable, SIN

Dimensión	Perfil de los actores universitarios
	Actor 6 Director de una unidad académica Director de evaluación educativa de la UABJO Integrante del H. Consejo Universitario

Tabla 6  
 Actores sociales participantes en la técnica de la entrevista semiestructurada  
 Gestión del rector Eduardo Martínez Helmes, período 2012-2016

Dimensión	Perfil de los actores universitarios
Académica	Actor 1 Responsable del diseño del modelo educativo. Miembro de los colaboradores de la coordinación de diseño curricular del Centro de Evaluación e Innovación Educativa (CEVIE-UABJO) Directora del CEVIE Profesora de asignatura
	Actor 2 Profesor investigador de tiempo completo con antigüedad de más de 20 años
	Actor 3 Profesor de tiempo completo Ingreso por medio de concurso de oposición Profesora investigadora de tiempo completo
Gobierno	Actor 4 Director(a) de una unidad académica, integrante del Consejo Universitario Profesor investigador con antigüedad de más de 20 años Director del Instituto de investigación
	Actor 5 Integrante de la Comisión Evaluadora Profesora de tiempo completo
	Actor 6 Presidente de la Comisión Evaluadora Profesor de tiempo completo
	Actor 7 Asesor de la secretaría de planeación
	Actor 8 Figura universitaria que influyó en la definición de los ejes de acción Secretario de Planeación

Las entrevistas se efectuaron en una sola ocasión con los actores, la duración de cada entrevista difirió con base en la profundidad y densidad de la información, la duración mínima de una entrevista osciló entre 25 minutos y la duración máxima en una hora y 45 minutos. Cabe señalar que, los actores universitarios entrevistados aun cuando ya no ocupaban cargos en la administración central seguían activos como miembros de la comunidad universitaria desempeñándose como profesores de alguna unidad académica o en otros casos, sin ser profesores, pero ostentando un cargo en la administración central.

#### **4.4.1 Propósito de la selección de los actores universitarios y criterios de selección**

En la investigación se asumió a la universidad como un agente social que incorpora a distintos actores sociales en diferentes posiciones. Los actores sociales identificados ocuparon puestos de mandos altos y medios en la esfera administrativa, quienes desempeñaron diferentes cargos como secretarías y direcciones; también se consideró a los académicos de tiempo completo como actores centrales que fueron receptores de la política; los responsables del diseño de los programas y proyectos estratégicos; los integrantes de la comisión evaluadora de la universidad, quienes ajustan las convocatorias para los estímulos institucionales, entre otros procesos (véase tabla 5 y 6).

La selección de los participantes se definió en función de las dimensiones señaladas, mientras que la recuperación de las voces fue a partir de una selección intencional. Por tanto, los actores: “i) Deben tener una riqueza de información sobre el objeto de estudio, y ii) tienen que presentar una clara disposición a cooperar con el investigador” (Izcara, 2014, p. 45); fueron dos criterios que se usaron para distinguir a los participantes: la pertinencia de los actores por la información que poseen y por la adecuación, aspecto que se reflejó con la presencia de datos para la explicación del evento que se estudia.

La definición de los participantes fue “hasta obtener una muestra que produzca una saturación del campo de hablas en torno al objeto de estudio” (Izcara, 2014, p. 32), es decir, cuando los datos mostraron una repetición constante sin aportar nueva información. El tipo selección fue en cadena o en bola de nieve, se fundamentó en la recuperación de los actores accesibles a la investigación que podían ofrecer información rica y relevante con experiencias valiosas para el estudio.

#### **4.5 Cuestiones éticas de la investigación y posicionamiento político**

En este apartado se señala algunas de las implicaciones éticas con el desarrollo de las estrategias de investigación, en especial con el método de la entrevista. Como proceso de interacción entre investigador e investigado, en la entrevista se indagó sobre aspectos que se tienen que trasladar al plano público, las opiniones pueden vulnerar subjetividades, aún más cuando se trata de un tema que conlleva a la discusión. Por ello, se definieron algunas



consideraciones en el trayecto investigativo para encauzar la investigación en un margen de ética y de pluralidad. Tales aspectos fueron elaborados de acuerdo con las recomendaciones de Kvale (2011):

- Para efectos de la investigación fue importante contar con el consentimiento de los informantes para participar en el estudio, para ello se les entregó una solicitud formal de la entrevista de forma impresa, en dicha solicitud se indicó que la finalidad y uso de la información era estrictamente académico.
- Se mantuvo el resguardo de la información bajo un uso estrictamente académico, aspecto que compete al proceso de transcripción, de tal forma que no se alteró lo expresado por los informantes, es decir, las declaraciones orales se transcribieron de forma fiel. Para alcanzar este punto, se transcribieron en su totalidad cada una de las entrevistas.
- Se mantuvo la vigilancia en la interpretación y análisis del contenido textual que resultó de las entrevistas, para lograrlo se conservó la voz de los actores.
- Por el propósito de la investigación se dio a conocer el uso de los resultados, de la misma manera, se informó la disponibilidad pública de la investigación.
- Por el tipo de información que se solicitó, fue primordial situar a los actores en la posición que ocuparon en el campo universitario.
- Se solicitó el consentimiento de los actores para ser grabados durante la realización de la entrevista.

En relación con el posicionamiento político, la iniciativa de realizar la presente investigación surgió a raíz de la vinculación con la política educativa de la planeación estratégica en el ámbito laboral con la ejecución de dos de las vertientes de dicha política: la evaluación y la gestión del financiamiento extraordinario, así como por el vínculo con la universidad donde se llevó a cabo la investigación. Esto explica la familiaridad con la universidad, así como las facilidades para la realización del trabajo de campo, la información documental y el contacto con los actores sociales entrevistados.

#### **4.6 Criterios para la pertinencia de la investigación**

En esta investigación con orientación cualitativa se fijaron criterios con base en Izcara (2014) para garantizar la pertinencia de la investigación. En primer lugar, con las revisiones constantes por los investigadores especialistas en tres rubros: el marco teórico, el estudio de las políticas educativas y de las universidades y el diseño metodológico trazado.

Segundo, la grabación y transcripción de las entrevistas, para ello, se emplearon los aportes de Gibbs (2012) acerca de las estrategias para transcribir las entrevistas: el uso de nombres, asegurar la confidencialidad si se solicitaba, determinar rasgos conversacionales que en el texto escrito fue complicado atrapar como: abreviaturas, muletillas, pausas y repeticiones. Con esto se intentó lograr un texto con una redacción uniforme y con un nivel de transcripción literal.

Un tercer criterio para alcanzar la pertinencia fue la triangulación a través de los informantes. En los actores entrevistados se fijó la participación de actores sociales que desempeñaron diferentes cargos como secretarías y direcciones, se consideró a los académicos de tiempo completo, los encargados del diseño de los programas y proyectos estratégicos y los integrantes de la comisión evaluadora. Se estableció la recuperación de la voz de los actores que a través de sus experiencias aportaran riqueza en la información y mostraran una disposición para colaborar con la investigación. Así también, se consideró la saturación en la compilación de las voces expresadas en el discurso de los actores.

#### **4.7 Categorías iniciales**

Las categorías iniciales (véase tabla 7) fueron el resultado de la aproximación conceptual y empírica que se recuperó, es decir, fueron categorías preestablecidas a partir de un proceso fundado en juego con la teoría. Es importante señalar que, mediante la codificación, la interpretación y la asignación de significados del análisis documental, el análisis de contenido y las entrevistas se definió el sistema de categorías para lograr las inferencias e integración de los hallazgos.

Tabla 7  
Categorías iniciales

Conceptos teóricos	Categorías	Subcategorías
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estructuras y normas institucionales</li> <li>– Prácticas y relaciones que responden a la conducción institucional</li> <li>– Racionalidad de las políticas</li> <li>– Gobierno universitario</li> <li>– Agentes con posibilidades de transformación que legitiman, contradicen o atentan contra las reglas del juego</li> <li>– Sistema de disposiciones mediadas por la historia los agentes y su condición en el campo social</li> <li>– Nociones de Campo, agente y autonomía</li> <li>– Legitimación de las acciones operadas por otros aparatos del Estado (respuesta de las estructuras objetivadas)</li> </ul>	Definición del marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definición de las líneas estratégicas</li> <li>– Definición del modelo curricular</li> <li>– Innovación educativa</li> <li>– Diversificación de la oferta educativa</li> <li>– Participación en los programas de gestión</li> <li>– Desarrollo de los procesos de gestión y fortalecimiento docente</li> <li>– Participación en programas de financiamiento extraordinario</li> </ul>
	Definición de políticas institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Construcción de la legitimidad y estabilidad política</li> <li>– Rendición de cuentas y transparencia universitaria como legitimidad de gobierno</li> <li>– Ejercicio de la autonomía universitaria</li> <li>– Ejercicio y aplicación de los recursos financieros</li> <li>– Organización y planeación como legitimidad</li> <li>– Cambios en la administración y organización</li> </ul>
	Consolidación del personal académico	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definición de acciones para el trabajo académico</li> <li>– Evolución de la capacidad académica</li> <li>– Participación y variaciones de los académicos con el perfil deseable PRODEP</li> <li>– Evolución de los CA</li> <li>– Variación en la participación en el SNI</li> <li>– Variación en la participación en los programas de estímulos institucionales</li> <li>– Evolución de la habilitación académica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Agentes con posibilidades de transformación que legitiman, contradicen o transgreden las reglas</li> <li>– Ejercicio del poder político</li> <li>– Conflicto institucional</li> </ul>	Participación de actores y grupos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conflicto en el campo universitario como respuesta a los intereses internos y externos</li> <li>– Articulación de redes burocráticas</li> <li>– Designación para ocupar puestos</li> <li>– Participación sindical</li> <li>– Negociación entre actores y grupos sociales y políticos</li> </ul>

Conceptos teóricos	Categorías	Subcategorías
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capital político para alcanzar o situarse en determinadas posiciones</li> <li>– Nociones de campo, agente y autonomía</li> <li>– El capital político como fuente de ejercicio del poder</li> <li>– El espacio universitario como un campo de luchas por el poder</li> </ul>	Mecanismos de elección y participación política	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Persuasión y convencimiento político</li> <li>– Elección de autoridades educativas</li> <li>– Mecanismos de intervención en la sucesión rectoral</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en el marco contextual, teórico y metodológico.

El abordaje empírico consistió en situar las cinco categorías en los cinco niveles de análisis que responden al planteamiento del problema. Primero, la categoría llamada definición del marco normativo se asumió como definición del modelo educativo como nivel de análisis. Segundo, la categoría definición de políticas institucionales como el nivel de análisis de políticas institucionales. La categoría consolidación del personal académico se manejó como tal en el nivel de análisis. La categoría de participación de actores y grupos políticos se asumió como el nivel de análisis de actores políticos. La categoría mecanismos de elección y participación política se consideró como el nivel de análisis de los mecanismos de elección.

## **Capítulo V. La dimensión académica y la política de la planeación estratégica en la UABJO**

Los aspectos normativos reflejaron el grado de inclusión de la política educativa, en especial en los discursos declarativos en la gestión rectoral. El primer Plan estratégico de desarrollo correspondió al período 2000-2004, sin embargo, un documento como resultado de las necesidades institucionales se visualizó en el siguiente período rectoral con el Plan “Juárez”, donde se establecieron las primeras líneas estratégicas de trabajo con una proyección a mediano y largo plazo, este documento fue un referente importante para el siguiente período.

En la primera década del siglo XXI, la UABJO transitó por dos períodos rectorales para sentar las bases de un modelo educativo hasta llegar a la primera fase de diseño en el período 2008-2012. No puede afirmarse que su implementación abarcó la totalidad de los programas educativos, cada uno de ellos se integró en mayor o menor medida en función de las necesidades proyectadas, así como de las condiciones favorables para establecer las reformas curriculares en cada unidad académica.

### **5.1 El Plan “Juárez”, el documento declarativo inmediato con las políticas educativas**

El Plan Juárez y sus lineamientos fueron el resultado de las recomendaciones realizadas a la institución por los organismos nacionales, que a la letra señaló: “ante las sugerencias actuales que algunos organismos educativos nacionales han hecho a la UABJO con la finalidad de mejorar su función educativa-académica, esta ha respondido tímidamente, más bien motivada por la obtención de financiamiento extraordinario” (UABJO, 2004). La ausencia de una cultura de la evaluación y de la planeación institucional favorecieron la carencia de documentos normativos y de proyectos con una visión a corto y mediano plazo para la universidad. El Plan Juárez nació en una época crítica que caracterizó a la universidad por una ausencia de rigor académico, los ejes que lo delinearon respondieron a la situación agravada por los conflictos políticos, el Plan tomó las consideraciones que realizaron los organismos externos a la universidad para obtener mayores recursos financieros.

El Plan Juárez fue diseñado por el nuevo gobierno que estableció Francisco Martínez Neri en el 2004, como resultado, la condición institucional que manifestó la UABJO no sufrió variaciones destacables en comparación con los gobiernos universitarios anteriores. Con el

contraste de obtener resultados favorables, la institución fue señalada en distintas ocasiones argumentando que era necesario que la universidad modificara la parte sustantiva de sus procesos, asociado a esto, la viabilidad de su existencia fue un aspecto de discusión, aspecto que fue señalado en dicho Plan (UABJO, 2004). Las tensiones políticas a su interior, las resistencias de los distintos grupos al cambio, una lenta claridad en la ejecución de las funciones sustantivas y su vínculo con una burocracia excesiva de los procesos administrativos fueron los factores que permearon su condición institucional.

Las referencias al modelo político existente en la UABJO tuvieron su resonancia en el Plan, en el sentido que, la atención en lo político en décadas atrás contribuyó al descuido de los procesos académicos, causa principal de la crisis de la universidad. No obstante, el Plan Juárez aportó una nueva visión institucional. El Plan se diseñó con base en el modelo de gestión estratégica de educación superior, un modelo emergente en la innovación educativa. Por primera vez en la universidad, se expresó oficialmente una filosofía institucional; de forma explícita en el discurso este Plan se sustentó en la planeación estratégica. El Plan Juárez concentró un conjunto de cambios que no se visualizaron en los anteriores períodos de gestión, fue un documento que fijó un antes y un después para la integración de la planeación estratégica en la universidad.

Entre las consideraciones principales en el Plan Juárez se asumió que las estrategias plasmadas se constituyeran en programas y planes operativos. Parte central de las estrategias se sumaron a alcanzar una gestión de la calidad con base en la perspectiva de los CIEES y el PIFI; fue a partir de este documento que los criterios de capacidad y competitividad académica se entrecruzaron constantemente en el discurso. Su relación con el modelo educativo estuvo enfocada con el diseño de programas educativos en el modelo de competencias con el fin de aumentar la competitividad académica; mientras que, en el caso del personal académico se consideró su profesionalización con el desarrollo de las funciones sustantivas, la habilitación y la consolidación de los cuerpos académicos.

En el período 2004-2008 en relación con el plan institucional se elaboraron organigramas y manuales de organización que hasta ese momento no eran de uso público e incluso no existían para explicar los procesos institucionales. Lo mismo sucedió con el marco

normativo vigente para la universidad. Precisamente, uno de los objetivos se encaminó a “constituir el orden jurídico universitario integralmente y fomentar una cultura de cumplimiento al mismo” (UABJO, 2004, p. 22). En este sentido, se plasmó la necesidad de actualizar la legislación universitaria, aplicar el marco normativo y elaborar un sistema de información jurídico.

Por otra parte, se estableció dentro de las principales acciones, la apertura de una unidad de evaluación académica, un programa de apoyo a la investigación, así como automatizar los procesos de ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes. Aspectos que también poseían un vacío normativo y no figuraban como parte de los ejes estratégicos de los anteriores documentos declarativos. La constitución de estas nuevas áreas definió en parte el rumbo en materia de estos temas emergentes en la universidad.

Así también, el Plan Juárez enfatizó que la universidad debía gozar de autonomía para manejar sus asuntos internos; en la misma línea, se resaltó la obligación de la transparencia y la rendición de cuentas, aspectos que lograron condensarse con la designación del primer contralor de la universidad. La contraloría universitaria surgió en el período 2004-2008, como respuesta a las exigencias federales, articulada a la obligación de rendir el ejercicio de los recursos financieros provenientes de los fondos públicos.

El Plan Juárez sentó las primeras bases del trabajo académico, pues en él se enfatizó la importancia de una planeación estratégica, además de visualizar los problemas económicos que como universidad pública la UABJO atravesaba, sin duda, esto marcó el inicio de una serie de modificaciones para dar respuesta a las exigencias planteadas en los programas para el otorgamiento de recursos extraordinarios. Algunos cambios se introdujeron literalmente, mientras que en otros se presentó una inclusión mayormente tardía en la medida que la universidad entendió los procesos y normalizó las prácticas que de ellos dependieron.

En razón de lo anterior, la contraloría funcionó de cerca con el ejercicio financiero, aspecto que resultó ser una prioridad para la administración debido a la cercana crisis económica de la UABJO. El presupuesto y la obtención de los recursos se procuró a partir de dos aspectos: primero, basado en el vínculo y la firmeza de las relaciones con el gobierno en

turno, en especial para la aprobación de las partidas presupuestales; en segundo, con la diversificación de las fuentes de financiamiento.

En este orden de ideas, el Plan Juárez introdujo en la UABJO una serie de cambios y aspectos notables en la nueva gestión rectoral del período 2004-2008:

- La integración del modelo de gestión estratégica de educación superior
- La definición de una filosofía institucional
- Los criterios de capacidad y competitividad académica como parte del discurso institucional
- Énfasis en las líneas estratégicas con lo referente al personal académico, su profesionalización, la habilitación y la consolidación de los cuerpos académicos
- La actualización y aprobación de nueva legislación universitaria
- Énfasis en la evaluación con la apertura de una unidad de evaluación académica
- El ejercicio obligado de la transparencia y la rendición de cuentas con la apertura de la contraloría universitaria

### **5.1.1 Los primeros pasos hacia la integración efectiva de un modelo educativo**

En período 2004-2008 con Martínez Neri, el modelo educativo se afianzó con el plan de desarrollo “Plan Juárez”, documento normativo que perfiló las principales políticas y los ejes de la gestión académica. En el tránsito de este período rectoral no se aprobó un nuevo modelo educativo, pues a la par de las circunstancias que se desencadenaron en el contexto universitario, el enfoque educativo que se pretendió trabajar se articuló con el plan estratégico de desarrollo, a partir de una concepción que estuvo presente en los documentos institucionales, entendida como la calidad de la educación. Sin embargo, ante la ausencia de un fundamento teórico, se construyó un anexo denominado “un modelo educativo para la UABJO” (UABJO, 2004), el cual determinó una dimensión conceptual y explícitamente expresó ser un modelo académico centrado en la calidad educativa.

Derivado de los ejes del Plan Juárez que consideró dentro de sus líneas lo referido a un modelo educativo, como parte del impulso del trabajo académico, en el 2005 se crearon distintas direcciones para ocuparse del desarrollo académico y de la evaluación educativa. Una de las principales tareas fue delinear los planes de estudio de la mayoría de los programas



educativos que tan solo contaban con un mapa curricular o una tira de materias, esto implicó un proceso de trabajo en algunos casos de reestructuración y en otros de una reforma curricular. La ausencia de un modelo educativo y de una instancia que dirigiera una estructuración académica en los períodos anteriores contribuyó a la discrepancia de los programas académicos, incluso en el registro de los planes de estudio vigentes y de nueva creación. La implementación del plan Juárez consideró serios obstáculos, en especial la normalización de la reestructuración de los planes de estudio.

Es preciso destacar que, mientras décadas atrás con el programa de modernización de la educación, las universidades del país comenzaron a transformar sus procesos y servicios, en el caso de la UABJO, su modificación fue tardía, hasta en el período 2004-2008 que se establecen los primeros esquemas de automatización. El modelo educativo estableció los primeros aspectos para modernizar a la universidad, tanto en la estructura administrativa como académica. Se comenzó a enunciar la necesidad de reformar la estructura institucional.

Parte de lo que se propuso y no llegó a concretarse fueron los colegios por áreas de conocimiento, la idea central era agrupar a los programas académicos con la intención de reorganizar las funciones, pero también para fomentar la investigación tecnológica que hasta ese momento se encontraba ausente. Esencialmente, la secretaría académica abrió siete direcciones que se encargaron de concretar el modelo educativo, a saber: dirección de desarrollo estudiantil, evaluación educativa, vinculación y fomento educativo, investigación y posgrado, intercambio académico y el centro de educación continua, abierta y a distancia.

El documento anexo del Plan “Juárez” expresó la necesidad de ofrecer nuevas carreras que en los ciclos escolares posteriores fueron creadas. La diversificación de la oferta educativa fue una estrategia que se desarrolló para disminuir la matrícula de los programas académicos saturados, esto abonó para considerar las exigencias de la SEP para brindar su apoyo en la creación de nueva oferta educativa para atender la masificación de la educación superior con la educación escolarizada y a distancia. En los períodos sucesivos se siguió la ruta de trabajo con base en el modelo de competencias que también plasmó el Plan Juárez, pero con otros enfoques formativos debido al margen de las nuevas tendencias.

## **5.2 La continuación en los períodos de gestión 2004-2008 y 2008-2012 en la transición a un modelo educativo**

El inicio del período rectoral 2008-2012, se antecedió por la elección de un candidato proveniente del Sindicato Universitario de Maestros (SUMA), el mismo sindicato del rector saliente. El nuevo rector llegó a la rectoría como resultado de un trabajo sumado de distintos grupos políticos, un sindicato cohesionado en su mayoría que logró en el 2004 la llegada de su primer rector con casi apenas dos años de haberse formado. El SUMA llamó al cierre de filas para consolidar su apuesta por la llegada de un candidato más a la rectoría; los pactos y alianzas entre los distintos grupos fueron las principales estrategias para la definición de cuatro períodos rectorales consecutivos.

Al considerarse en el período 2008-2012 como rector a Rafael Torres Valdez, profesor adscrito al SUMA, en el período de campaña y una vez que gana la contienda se comprometió a continuar con el trabajo precedido del anterior rector Martínez Neri en el período 2005-2008, también adscrito al SUMA, así como en atender los asuntos pendientes que se compartieron como prioridad entre ambas gestiones. Uno de ellos resultó ser la concreción de un modelo educativo para la UABJO.

Los alcances en el período 2004-2008 introdujeron a la universidad en los esquemas de las políticas educativas a nivel nacional, esto permitió que se afianzarán nuevos procesos y se establecieran estrategias para responder a ellas. Debido a las modificaciones y también al crecimiento tangible, este período se consideró como una etapa de transición de un modelo político a un modelo académico. Sin embargo, la serie de eventos y disputas ocurridas al interior frenaron en gran parte el tránsito a un modelo académico. El período 2008-2012, contempló los importantes logros alcanzados, los cuales se resumen en dos:

Uno, la reducción sustancial del rezago histórico en infraestructura y equipamiento. La imagen que la universidad ofrece de sus instalaciones y de su equipamiento contrasta drásticamente con la que se ofrecía en el 2004.

Dos, el impulso de la mejora de la calidad teniendo como sustento la planeación participativa. La matrícula atendida en programas educativos de buena calidad es uno de los principales referentes de la mejora universitaria. (UABJO, Plan institucional de desarrollo, 2008b, p. 3)

Aunque los esfuerzos sumaron el logro de distintas metas, en el plano declarativo se especuló por consolidar una reforma académica y administrativa. El propio lema del gobierno universitario presentó una continuidad con las líneas de gestión planteadas en el anterior período: calidad académica y compromiso social fueron los principios que expresaron las intenciones de la nueva gestión. Si bien el plan Juárez tuvo una visión a largo plazo, del 2004 al 2014, una vez entrado el equipo de gestión, se justificó la construcción del plan 2008-2012 al determinar que el anterior plan “se agotó como modelo de conducción de la universidad. Perdió su valor en la orientación del rumbo de la universidad” (UABJO, 2008, p.8).

El plan Juárez no se ajustó a las exigencias y políticas incluidas en los marcos de referencia del PIFI cuando la universidad comenzó a participar de forma continua en el período 2008-2012. El plan Juárez nació en un contexto contrapuesto al 2008, principalmente por una regulación con mayor fuerza de las políticas educativas. En razón de lo anterior, se derivaron dos aspectos que causaron el cambio de plan de desarrollo.

El primer aspecto se refiere al cambio de la gestión universitaria. En cierta forma, la modificación de los documentos que orientan el rumbo de la universidad puede ser de acuerdo con los resultados de su evaluación y seguimiento, pero en la universidad existen planes de desarrollo con una visión prospectiva a 10 años, lo que implica que pueden ser utilizados por dos o más períodos de gestión. Los planes también pueden ser modificados dada la tradición expuesta en la institución cuando los rectorados o direcciones no corresponden a un mismo equipo de trabajo, por ello ocurre la aprobación de un nuevo documento que fija las políticas y principios que proporcionan un sello a la administración.

El segundo aspecto, se debe a la participación de la universidad en los programas de financiamiento extraordinario. El plan Juárez fue diseñado en un tiempo donde la universidad tuvo una ligera participación en estos programas, la obtención de recursos se debió a las negociaciones pactadas entre las autoridades universitarias y el gobierno estatal y federal. En la mayoría de ellos, no fue necesario presentar un proyecto con metas, estrategias y acciones o una autoevaluación institucional de forma rigurosa. Con el cambio del gobierno federal en el 2006, las reglas de operación sufrieron una modificación lo que llevó a que la universidad

se replanteara nuevas metas y ejes estratégicos, así como adecuarse al lenguaje de la planeación estratégica, lo cual se refleja considerablemente en el plan de desarrollo del 2008.

En este punto, la continuación de la gestión abarcó el incremento de la oferta educativa, la habilitación del personal docente, la desconcentración de la investigación y el posgrado, la evaluación y acreditación de los programas educativos y el impulso de la planeación estratégica. De manera particular, se expusieron dos temas que implicaron un reto para la administración: la internacionalización y la movilidad académica. Para su alcance, se debían atender una serie de problemas relacionados con el modelo educativo de la universidad que, si bien se intentó implementar, su alcance fue parcial.

En términos generales las dificultades se presentaron con la adaptación del modelo educativo y la flexibilidad y semi flexibilidad de los programas académicos; la rigidez de la normatividad por un lado y por el otro, los vacíos normativos en ciertos procesos; la existencia de políticas insuficientes para la generación de la investigación y la oferta de los posgrados; la renovación del personal académico y la reforma estructural que fue enunciada en el plan Juárez.

El plan de desarrollo 2008-2012 se alineó a los planes y programas con la política nacional, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se fundamentó en ofrecer una educación de calidad. En este sentido, no es extraño que la nueva gestión de Torres Valdez hiciera eco de sus planteamientos en su normatividad, toda vez que se explica a partir del tema del financiamiento, además de una acción de buena voluntad para responder y contribuir a alcanzar las metas nacionales en la educación superior.

Las metas planteadas en el programa sectorial (SEP, 2007c) apuntaron al incremento de fondos extraordinarios para las IES con el propósito de ampliar la oferta educativa y asegurar la calidad de la educación, así como fortalecer los fondos adicionales del subsidio ordinario a partir del desempeño institucional y el cierre de brechas. En relación con el subsidio se buscó impulsar la diversificación de las fuentes de financiamiento y con ello incrementar los ingresos propios en las instituciones; en esta línea también se fomentó el uso transparente y eficiente del subsidio público y establecimiento de mecanismos efectivos para

la rendición de cuentas. Una de las funciones de mayor peso se orientó en establecer una cultura de la evaluación y la planeación para mejorar el desempeño de las instituciones.

En los primeros años de esta década el PIFI jugó un papel importante, como programa contribuyó al desarrollo institucional. Posterior al 2006, se explicitó en el discurso la recepción de otras fuentes de financiamiento extraordinario, donde parte central derivó el sistema de pensiones y jubilaciones como un problema para las gestiones (UABJO, 2007, p. 25). De forma visible se presenció la incorporación de estas líneas en el plan institucional de desarrollo y con ello se fundamentó que la universidad procuró la atención necesaria para lograr las metas y beneficiarse de los programas en los que pudo participar. En distintas formas, la detección oportuna de los problemas en el campo universitario a través de un análisis participativo constituyó el principal capital para solicitar recursos financieros a la par del cumplimiento de los criterios de evaluación y de los indicadores de calidad requeridos.

De tal forma, se consideró al modelo educativo como una fortaleza, dado que anteriormente no existió un documento como tal, aun cuando el plan Juárez se construyó en el 2004 y se justificó su obsolescencia, los anexos inmediatos que se constituyeron como el fundamento del modelo educativo quedaron vigentes y se fortalecieron con el plan de desarrollo 2008-2012. Sin embargo, el modelo educativo careció de elementos como las implicaciones del modelo curricular, pues en lo referido al diseño de los programas académicos flexibles, en su mayoría fue la existencia de programas rígidos. Ante esto, la semi flexibilidad fue un camino tangible que se consideró como una oportunidad viable frente a las complicaciones de consolidar un modelo flexible en su totalidad.

Una de las miradas se volcó hacia la planeación estratégica (UABJO, 2007), no solo fue el lenguaje de la política que se introdujo en los documentos normativos, la planeación tomó parte central de los procesos pues se consideró como una fundamentación del modelo académico que se intentó gestar en la universidad. La planeación abrió puertas hacia la sistematización de las prácticas a través de la participación y ejecución de los programas de financiamiento extraordinario. En la medida que se observó que años atrás no se consideraron plenamente los esquemas planteados en las políticas educativas, y sumado a que en la universidad se propició un estancamiento tanto por factores externos como internos, esto

pudo cambiar en tanto se respondiera con la lógica de la política y dejando a un lado la improvisación de los procesos.

Con base en las líneas anteriores se deriva que el modelo educativo tomó fuerza en el período posterior al 2008, si bien el plan Juárez se desarrolló a partir del 2004, las DES asumieron un proceso lento para adecuar sus programas educativos a este modelo. El tránsito al modelo por competencias se asumió como un enfoque nuevo, que incluso difirió en el diseño de los planes de estudio de un programa académico a otro. Es decir, no existió una adecuación inmediata, ya que primero correspondió a un trabajo de familiarización al modelo y segundo, el proceso de diseño y de gestión curricular.

Posterior al 2008, cuando se enmarcó la ruta a seguir, la actualización de los planes de estudio resultó menos compleja debido a las intervenciones previas en esta materia. Sin embargo, no se alcanzó la homogeneización en el modelo curricular y de los criterios que ello implicaba, fue claro que la iniciativa de actualizar los planes de estudio se debió a la solicitud expresa en las reglas de operación de los programas externos, pues no contar con un modelo educativo sumaba puntos negativos para la universidad.

### **5.3 Las estrategias para el establecimiento del primer modelo educativo en la UABJO**

En el período 2012-2016 con Eduardo Martínez Helmes se construyó un modelo educativo, como un primer documento formal que integró los aspectos relativos al nuevo rumbo académico de la institución. El modelo se instauró como una oportunidad para alcanzar una de las tareas pendientes: ajustar todos los programas educativos a un enfoque y modelo curricular. Hasta ese momento no existió un área específica dentro de la universidad que se encargara de supervisar, pero en especial de apoyar en el proceso de gestión curricular, una vez que se otorgó esta función al Centro de Evaluación e Innovación Educativa (CEVIE) se procedió a reformar o actualizar los planes de estudio, no obstante, hacia el final del período no puede atribuirse que esta tarea fue cubierta en su totalidad, ya que algunos programas al contar con una orientación por competencias consideraron viable permanecer en él, aun cuando el enfoque socioformativo estableciera otros mecanismos.

En este sentido, ¿cuáles fueron las diferencias entre este modelo y el plan Juárez? En primer lugar, la concreción de un documento formal que enunció específicamente un modelo curricular; segundo, la postura acerca del modelo por competencias y su ubicación en el enfoque socioformativo y tercero; los criterios respecto al establecimiento de los créditos académicos, los cuales no eran regulados dejándolos a consideración de cada DES.

Además de la inclusión explícita de los CIEES y el COPAES como organismos externos que otorgaban los niveles y reconocimientos para los programas con calidad educativa, en el modelo educativo se insistió en la utilización de sus marcos de referencia, específicamente en lo relativo a los criterios del modelo educativo y el plan de estudios (UABJO, 2016b). Cabe señalar que el porcentaje de la matrícula en programas de buena calidad es un aspecto que se considera en el proceso de autoevaluación institucional para el PFCE, así como en las metas, el número de programas que alcanzarán a mediano plazo dichos niveles de calidad.

Esto se vinculó con los aspectos que consideró el modelo en relación con el PROFOCIE en ese momento, que a modo de resumen se expresó en la pertinencia y en la innovación educativa: un enfoque centrado en el aprendizaje, en la actualización y flexibilización curricular y programas educativos basados en competencias profesionales (SEP, 2014). El modelo educativo propuesto se apropió de estos elementos, pues se situó en el aprender a aprender, en la formación integral y en el modelo por competencias en el enfoque socioformativo (UABJO, 2016b). De igual manera, retomó el aprendizaje significativo como el enfoque pedagógico central en los procesos formativos, lo que implicó remover el papel que tradicionalmente jugaba el docente y el estudiante; desempeño y actuación fueron dos aspectos importantes en los actores universitarios y no únicamente en los involucrados directamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En relación con lo anterior, la UABJO transitó a un modelo curricular con un modelo de procesos con la intención de flexibilizar los aprendizajes y la socialización de estos en los estudiantes. Con ello, también se dispuso de acotar los planes de estudio de reciente creación, con base en los estudios de pertinencia y factibilidad que no eran desarrollados como parte del fundamento y justificación de la creación de estos programas académicos. Por otra parte,

la intención de reformar los planes de estudio a partir de las recomendaciones emitidas por los CIEES y el COPAES, así como una evaluación interna y externa del plan de estudios. El establecimiento de una estructura y organización curricular, de alguna manera normada para todos los programas permitió una posibilidad para alinear los planes de estudio al modelo educativo de la UABJO.

Tal era el caso que existían planes de estudio que solo contenían un mapa curricular sin contar con los perfiles académicos tanto de ingreso como de egreso aun cuando ya estaban situados en el enfoque de competencias a partir del 2005. En gran parte, el fomento de las evaluaciones institucionales y de los programas académicos con fines de acreditación contribuyeron a la regularización de estos procesos, en la medida que se normaron aspectos como el sistema de créditos y la revisión de los contenidos de cada programa indicativo en ese período. Un reto importante significó y sigue siendo la concreción del modelo y el paso de un proceso centrado en la enseñanza y en los contenidos a un proceso centrado en los aprendizajes con la estimulación de la autonomía del estudiante y efectivamente, de un modelo centrado en los objetivos a otro basado en la solución de problemas con base en el desempeño idóneo de los estudiantes.

#### **5.4 El modelo educativo como un mecanismo de reestructuración del campo universitario**

Para examinar el papel que jugó el modelo educativo en la dimensión académica y con relación a los niveles de análisis, se muestra a continuación las relaciones con los niveles de análisis abordados. Se parte primero, de la revisión de los elementos del período 2008-2012 con Torres Valdez y posteriormente, el período 2012-2016 con Martínez Helmes. Es importante recalcar nuevamente que la representación de las relaciones y asociaciones se constituyó con base en las entrevistas realizadas con los actores universitarios.

##### **5.4.1 El modelo educativo en el período 2008-2012**

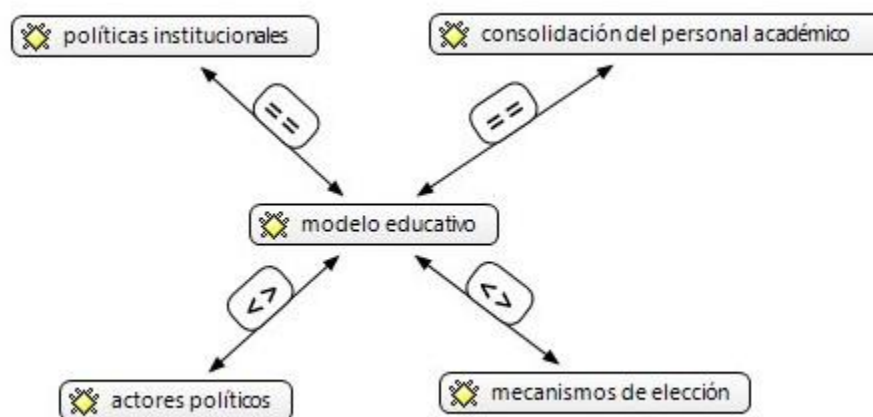
El modelo pedagógico expresado en el plan Juárez concretado en el período de Martínez Neri fue retomado en el período posterior con el rector Torres Valdez. Sin embargo, no se identifica que el plan Juárez fue un documento normativo con las características necesarias que confieren a un modelo educativo. Tanto el plan de desarrollo de Martínez Neri como el



de Torres Valdez fueron realizados con el apoyo de asesores externos, es decir, no recuperaron en su totalidad una visión interna de la universidad. Además, fue posible identificar que la propuesta del modelo del período 2008-2012 presentó vacíos normativos, uno de estos fue con respecto al enfoque de competencias que se persiguió.

Para el primer nivel de análisis referido al modelo educativo de la UABJO en el período 2008-2012 con Torres Valdez, se relacionaron las políticas institucionales, la consolidación del personal académico, los actores políticos y los mecanismos de elección. Se encontró que existe una relación de asociación con las políticas institucionales y la consolidación del personal académico, como se observa en el diagrama dos, mientras que la relación con los actores políticos y los mecanismos de elección es de contradicción. La discusión vertida se dirigió en torno a la conceptualización de las competencias como modelo, fundamento esencial del modelo educativo de la UABJO, ante esto se identificaron los siguientes aspectos.

Diagrama 2. Relaciones con el modelo educativo, período 2008-2012



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.

Con base en el esquema anterior, se procedió a recuperar el discurso de los actores con respecto al modelo educativo. Se consideró por una parte de la comunidad académica como un modelo neoliberal, cuyos principios se trasladaron con un éxito discreto en los procesos formativos. En el sentido que, el modelo no se bajó a la comunidad académica para que

realmente se apropiara y se implementara. Entonces, el impacto en el espacio clave que era el salón de clases no se dio de manera tangible, como señaló uno de los actores universitarios:

No hubo una formación de profesores en el nuevo modelo educativo para darles habilidades, para darles lo que implica elaborar una clase, incluso cómo voy a hacer un programa de los cursos, como voy a hacer los procesos de evaluación, porque esos fueron los obstáculos en ese sentido. (DACTOR2)

Lo anterior remarcó la importancia de los niveles de gestión curricular, no solo implicó diseñar un modelo educativo que intentara ser pertinente a las exigencias externas, también su alcance dependió de un trabajo de integración del profesorado al modelo educativo y de sensibilización para lograr su concreción. Por ejemplo, como se indica en lo siguiente:

Había un montón de cosas que no siempre se llevaron a cabo. Los modelos educativos van y vienen y pocas veces impactan ya realmente en el aula, seguimos haciendo lo mismo, los profesores no fuimos formados en eso, se nos dio en el papel, se nos dijo qué hacer y si, lo asumimos teóricamente, en el discurso lo aceptamos. Pero quien sabe cada uno qué hizo. (DACTOR2)

La gestión rectoral no ejecutó acciones concretas para implementar el modelo educativo, por tanto, no se logró un impacto en los procesos formativos. La ejecución de un nuevo modelo educativo consistía en remover las bases tradicionales de la universidad con respecto a las estrategias de enseñanza, lo que resultó complicado dadas las prácticas arraigadas en las diversas facultades situadas en un plano conservador y lejos de los ámbitos de la innovación.

### **La relación del modelo educativo con las políticas institucionales en el período 2008-2012**

En este sentido, la primera relación es el modelo educativo con las políticas institucionales, aquí se observó que ambos niveles se encuentran asociados, debido a la transferencia que se hizo de ciertos elementos de las políticas nacionales en la educación superior, primero con el plan Juárez y posteriormente, con el modelo educativo del período 2008-2012 con Torres Valdez. En especial, el énfasis de la calidad educativa a través de la evaluación de los programas educativos, lo que implicó valorar la efectividad de las disposiciones normativas como la concepción teórica del modelo educativo y su aplicación en los procesos formativos (CIEES, 2008): las habilidades para el aprender a aprender, el desarrollo de competencias

profesionales y lo que los fundamentos y la organización curricular conlleva en relación con el diseño y actualización de los planes de estudio. De tal manera como se expresa:

La actualización de los planes de estudio, yo siento que empezó a ser algo relevante para los profesores y para las diferentes dependencias de educación superior. En parte porque no solo impulsa la política de la universidad, sino porque tienes una acreditación y las recomendaciones de los organismos acreditadores te dicen -hay que actualizar el plan de estudios-, cuando estás pensando en la siguiente evaluación, tienes que cumplir con esto. (DACTOR2)

Cuando en el 2006 se promovió por primera vez la inserción de la universidad en la evaluación de sus programas académicos, el porcentaje de programas evaluados fue aumentando considerablemente, se siguió con esta dinámica para alcanzar el reconocimiento de ser un programa de calidad; se convirtió en una meta compartida en la misión de algunas DES. No todas las unidades compartieron esa intención inmediatamente, pero el crecimiento tangible en infraestructura física y académica sobre todo atrajo el interés de los directivos.

Aun cuando existió una asociación entre el modelo educativo y las políticas institucionales, no se observó un peso consistente del modelo educativo en el período de gestión del rector Torres Valdez, en razón de los programas educativos que contaron con una actualización de su plan de estudios del 2008 al 2012. Fue un proceso lento en función que se logró entender cómo construir incluso un plan de estudios, la integración de personal especializado en el área, primero provenientes de espacios externos y segundo, con egresados de la propia universidad posterior al 2005 y cuyo sector se amplió con el período del 2008-2012, esto contribuyó a facilitar la gestión universitaria para así contar con los programas necesarios para el desarrollo de la institución.

### **El modelo educativo y su relación con la consolidación del personal académico en el período 2008-2012**

Se identificó una relación de asociación entre el modelo educativo y la consolidación del personal académico, en el sentido que, el papel del docente es una pieza fundamental en los procesos instaurados para ejecutar el modelo educativo. En este punto, cabe señalar que como una institución de enseñanza y no de investigación, la función sustantiva que predominó fue efectivamente la docencia. A partir de la información vertida, la autoridad educativa

proporcionó insuficientes herramientas al profesorado a fin de comprender el modelo educativo y que este se trasladara a la realidad de las aulas, como a continuación se expresa:

Contratas a un PTC y ¿cuándo lo formas en el modelo educativo de la universidad? nunca, no hay ese proceso. Tú lo contratas por distintas razones, porque cumple con el requisito porque tiene indicadores que van a mejorar a la universidad y ya. Pero no te preocupas por formar [...] Una formación del modelo educativo, de enseñanza y aprendizaje, del modelo de evaluación de la universidad. (DACTOR2)

Los actores entrevistados externaron que en el período 2008-2012 existió un seguimiento a las políticas del período anterior, lo que se constata con la continuación de los principios expresados en el plan Juárez, ajustado a ello, la alineación de los planes de estudio con el modelo educativo y su vínculo con la evaluación y acreditación de los programas educativos.

#### **El modelo educativo del período 2008-2012 y su relación con los actores políticos y los mecanismos de elección**

En el caso de la relación con los actores políticos y los mecanismos de elección, se presentó un vínculo de contradicción, esto significa que el modelo educativo no se visualiza como un elemento de peso para fijar el rumbo de la institución en el proceso de elección de las autoridades educativas. Se fijó como una contradicción pues al considerar que el modelo enfatiza la transición de un modelo político a un modelo académico, los alcances de la gestión resultaron ser medianos en comparación con lo dispuesto, por tanto, se identifica como consecuencia de los eventos que involucraron los intereses de los actores políticos la conservación de sus representaciones (García, 2013) sobrevalorando las cuotas de poder y los mecanismos para conservarlas en lugar de la transformación de los procesos formativos en el campo universitario.

#### **5.4.2 El modelo educativo en el período 2012-2016 como una respuesta a la planeación estratégica**

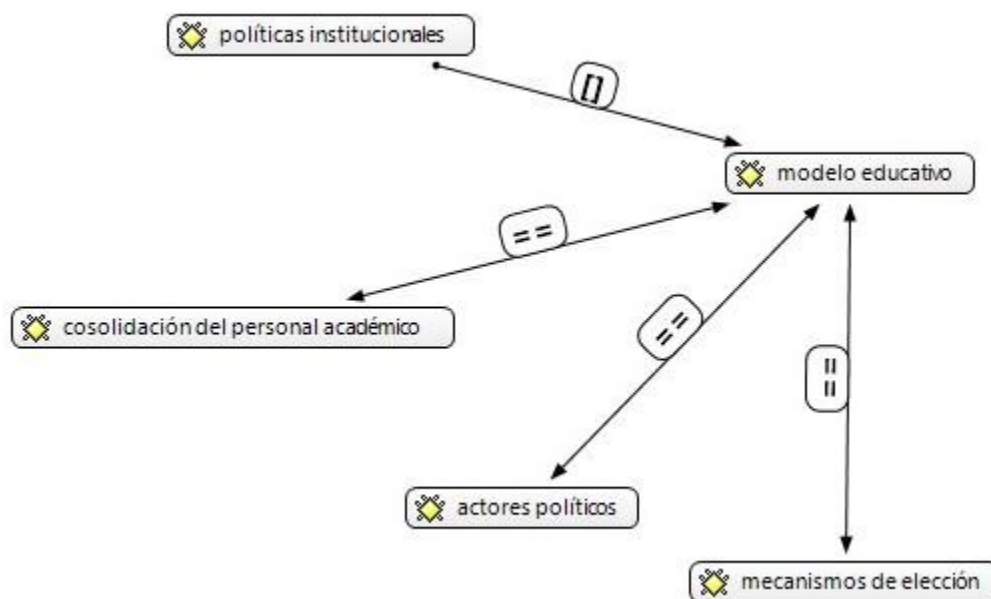
La existencia de múltiples aspectos en cuanto a la estructura, el enfoque y la organización de los planes de estudio en la mayoría de los programas que ofertó la universidad presentó una dificultad para lograr su alineación al modelo educativo. No existió una disposición oficial que obligara a las unidades académicas a iniciar los trabajos de reforma curricular, esto dependió de la voluntad de las autoridades educativas. El interés dispuesto resultó de un

trabajo primero de exhortar a las partes a participar y en segundo, como un trabajo de cabildeo con el grupo político del rector, según se enuncia en lo siguiente:

La mayoría de los planes de estudio estaban con directrices diversas, tenían [...] una organización distinta. Cuando el rector, en ese entonces el mtro. Eduardo Martínez Helmes, decide establecer dentro del modelo educativo una política educativa de diseño curricular, esto permitió que todas las unidades académicas y los directivos tuvieran la iniciativa de alinear a sus planes de estudio a un mismo formato o esquema, de tal manera que se notara un sello universitario porque antes estaban muy dispersos. (DAACTOR6)

El modelo educativo se identificó como parte de las políticas educativas, se visualizó que fue el resultado de las disposiciones externas que llegaron a la universidad como una recomendación, a fin de reforzar el esquema planteado con el plan Juárez, así como en la propuesta de modelo pedagógico en el 2008-2012. Sin embargo, a diferencia de los documentos previos al modelo educativo del período 2012-2016 con Martínez Helmes, los principios son definidos con mayor claridad, se estableció un modelo curricular y pedagógico, así como una relación con las políticas internacionales y nacionales. A continuación, se muestran en el diagrama tres las relaciones entre los niveles de análisis:

Diagrama 3. La relación con el modelo educativo, período 2012-2016



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.

Además, resalta la inclusión de los programas de financiamiento extraordinario a partir de los aspectos de capacidad y competitividad académica que no solo se traducen en el modelo educativo, también en el plan de desarrollo institucional. En particular, el PFCE fue un instrumento que alimentó el discurso de los documentos normativos de la UABJO por ser la principal fuente de financiamiento de alcance para todas las unidades académicas, lo cual se refleja en las políticas institucionales.

### **El modelo educativo en el período 2012-2016 y su relación con las políticas institucionales**

El modelo educativo fue parte de las políticas institucionales como se observó en el diagrama tres. Tal relación se explica por las políticas educativas que se trasladaron al escenario universitario en el plano normativo, esto obedeció como una decisión de las autoridades universitarias, pero su alcance implicó la suma de esfuerzos y compromisos de los actores institucionales. La introducción de la innovación resultó ser también un proceso lento, en miras de ofertar programas innovadores tanto en los servicios como en los aprendizajes. La tradición universitaria se constituyó por más de tres décadas en brindar carreras tradicionales y altamente masificadas como derecho, administración y medicina, posterior al 2004 se comienzan a ofertar nuevas carreras, pero no programas innovadores, lo que se constituyó en el interés y la capacidad de las autoridades educativas para modificar esas rutinas.

La visión institucional como una estrategia a partir de las disposiciones (Bourdieu & Wacquant, 1995) jugó una parte central de esa capacidad institucional, hacia dónde y cómo crecer, cómo debía orientarse la universidad, por ello, establecer una visión a corto plazo fue recurrente en las distintas gestiones, una visión que implicó atender lo inmediato, de solucionar las problemáticas que surgía eventualmente, es decir, sobrellevar la rutina. Además, denota el enfoque en las cuestiones políticas y económicas, pero no a los conflictos que pueden ser un problema mayor a futuro.

En el período de gestión de Martínez Helmes que se desarrolló del 2012 al 2016 se identificaron estrategias con una mayor consolidación que en el período anterior. Por ejemplo, se instituyó al Centro de Evaluación e Innovación Educativa (CEVIE) como la dependencia encargada de supervisar y de orientar la gestión curricular en la universidad, de

tal forma que la homogeneización de los programas tornó un mismo sentido respetando la naturaleza disciplinar de cada programa. La política de la evaluación con fines de acreditación que fue promovida a partir del modelo educativo se expresó como una articulación con la actualización de los planes de estudio y se vinculó con el financiamiento extraordinario. La calidad de los programas educativos se asumió como exigencia de la política nacional. Como se logra comprender con la aprobación del nuevo modelo:

Anteriormente no existía un modelo educativo como tal. Había venido la cuestión desde Martínez Neri, el modelo educativo que le conocíamos como plan Juárez, llega Torres Valdez y continúa con ese mismo plan, no se crea un nuevo modelo educativo [...] cuando llega Martínez Helmes, uno de sus intereses académicos era que se tuviera un modelo educativo acorde con las nuevas políticas educativas que se tenían a nivel nacional. (DACTOR6)

Con el modelo educativo se brindó un mayor énfasis a los procesos académicos, como la investigación, aspecto que se mantuvo ausente por décadas en los ejes estratégicos. Es así como se reflejó en la gestión el sentido de la planeación estratégica. La modernización curricular llegó relativamente tarde a la UABJO, el contraste se vivió a partir que con Torres Valdez en el período 2008-2012 se promovió la actualización curricular, un trabajo encaminado por el plan Juárez, esto llevó a plantear líneas y acciones, pero sin ser una actividad normada; mientras que con Martínez Helmes durante el 2012-2016 a pesar de no existir un reglamento que regulara dicho proceso, la propuesta del modelo antecedió el rumbo para revisar la legislación universitaria y establecer comisiones de trabajo para mantener el ritmo para la regulación de los procesos.

Se señaló con anterioridad la relación entre la política educativa, la evaluación y la actualización de los planes de estudio como un vínculo directo a medida que la política se fortaleció, la UABJO participó en estos procesos como una estrategia para incrementar sus posibilidades de participar por los recursos extraordinarios derivados de los programas. Por consiguiente, en la tabla 8, se aprecia la evolución de los programas que accedieron a un nivel de calidad otorgado por un organismo externo, se distingue que algunos de ellos transitaron tanto por una evaluación de los CIEES como por una evaluación del COPAES, mientras que otros se situaron con el reconocimiento únicamente otorgado por una de las instancias; la

justificación se desprende en que para los programas de financiamiento, el nivel 1 y la acreditación son reconocimientos equivalentes que ubican a los programas como de calidad.

Tabla 8. Evolución de los programas educativos evaluados por los CIEES y el COPAES

Año	Evaluación con fines diagnósticos por los CIEES	Evaluación con fines de acreditación por el COPAES
2006	Arquitectura “5 de mayo” Primer PE en obtener el nivel Cirujano dentista	
2007	Ciencias de la educación Químico biólogo Químico farmacéutico biólogo	Arquitectura “5 de mayo”
2008	Idiomas (lenguas)	Químico biólogo Químico farmacéutico biólogo
2009	Administración Contaduría Medicina y cirugía	Ciencias de la educación Medicina y cirugía
2010		Ciencias sociales y sociología rural Ciencias sociales y estudios políticos Ciencias sociales y desarrollo regional
2011		Cirujano dentista
2012		Reacreditación de arquitectura “5 de mayo”
2013	Por nueva disposición de los CIEES, los PE evaluados antes del 2014 pierden su vigencia y deben someterse a una nueva evaluación.	
2014	Renovación del nivel de administración Renovación del nivel de contaduría Economía Derecho	Reacreditación de ciencias de la educación Enfermería
2015		Reacreditación de medicina y cirugía Reacreditación de ciencias sociales y sociología rural Reacreditación de ciencias sociales y estudios políticos Reacreditación de ciencias sociales y desarrollo regional
2016		Reacreditación de arquitectura “5 de mayo” Reacreditación de cirujano dentista

Fuente: elaboración propia con base en los informes rectorales de la UABJO.

El número de programas académicos acreditados y con un nivel de calidad en el 2016 ascendió a 12 de un total de 38 con la característica de ser presencial y evaluable. Cuatro programas corresponden al padrón de programas de buena calidad con el Nivel 1: derecho y



economía obtuvieron por primera vez el reconocimiento; para las carreras de administración y contaduría fue una renovación de su nivel. En el caso de los programas acreditados corresponde a ocho: ciencias de la educación, medicina y cirugía, ciencias sociales (tres carreras), arquitectura “5 de mayo” y cirujano dentista, todos ellos obtuvieron una renovación de su acreditación o de segundo ciclo; para la licenciatura en enfermería fue una primera acreditación o de primer ciclo.

Para este período tres programas educativos se encontraban trabajando para renovar su reconocimiento como programas de calidad: químico biólogo, químico farmacéutico biólogo e idiomas (lenguas), los tres programas ya contaban con un vencimiento de su acreditación o el nivel 1. A pesar que solo tres programas más se sometieron a una evaluación para estos fines contando con resultados positivos, en distintas unidades académicas se encaminaron los trabajos para iniciar o seguir con su evaluación, en algunos casos los programas fueron ubicados en un nivel 2, sin embargo, uno de los propósitos fue precisamente contar con recomendaciones e identificar posibles áreas de oportunidad para mejorar. En el grado que las evaluaciones se asumieron como procesos cíclicos, se incitó a regularizar y evidenciar los procesos convirtiéndose en una rutina.

La UABJO dio un mayor énfasis a los procesos de evaluación a la par que la política nacional fortaleció su importancia no solo en el 2013 cuando los CIEES registraron la vigencia del reconocimiento de calidad por cinco años, posteriormente con el establecimiento de la evaluación institucional que se orientó a la regulación universitaria, la cual tomó fuerza sin ser reconocida como un indicador de competitividad académica a diferencia de la evaluación de los programas educativos. Este tipo de evaluación consideró la norma jurídica por la cual se regulan las instituciones, así como su plan institucional de desarrollo en el marco de un proyecto institucional, la investigación, la internacionalización, la innovación y la extensión de la cultura como elementos primarios en las exigencias institucionales, en especial de aquellas enfocadas a la docencia como la UABJO.

La constitución del padrón de programas educativos de calidad de la SEP (PNPEC-SEP) en el 2018 vino a fortalecer todavía más la política de evaluación con la intención de articular a todos los organismos evaluadores. La UABJO generó una estrategia que favoreció

su configuración al modelo académico. Al inicio de la gestión del período 2012-2016 se contaba con el 67% de la matrícula con el concepto de buena calidad que concentraba a 14 programas. Para el 2013, con la acreditación de la licenciatura en Derecho y Economía, el 96.55% de la matrícula se situó como de buena calidad. Aun cuando solo 12 de sus 38 programas académicos obtuvieron un reconocimiento de calidad, entre estos se encontraban los cinco programas que concentraban el mayor número de la matrícula estudiantil: derecho, contaduría, administración, medicina y cirugía y, cirujano dentista.

Los esfuerzos se detonaron para lograr resultados positivos en estas evaluaciones, por ello, cuando en el 2013 la carrera de derecho obtuvo el nivel 1 de calidad, el porcentaje de la matrícula incrementó en un 26 por ciento; el 10% en administración de empresas; el 13% en contaduría pública; el 11% en médico cirujano y el 6.8% en cirujano dentista. Las cinco carreras concentraron el 66% del total de 16,054 estudiantes en el nivel licenciatura. La acreditación de la carrera de derecho implicó un logro importante, tanto como una conquista que fue vanagloriada por la administración del período en cuestión. En este sentido, puede apreciarse, por un lado, la centralización de la matrícula en estos cinco programas y lo que cada uno representó para la universidad cuando se destacó el reconocimiento otorgado por los organismos; por otro lado, estas carreras se convirtieron en aquellas con una mayor influencia en las elecciones rectorales al contar con tal número de estudiantes.

### **La relación entre el modelo educativo y la consolidación del personal académico en el período 2012-2016**

La relación directa con la política replicó en diversos aspectos al sector académico para definir su papel en el modelo educativo, por ello la consolidación del personal académico y el modelo académico muestran una asociación en el análisis. El documento se tomó como un insumo para conducir a la universidad, lo mismo que un mecanismo para solicitar recursos; cabe precisar que no existió una reforma con las implicaciones que esto conlleva como transformación del campo universitario en ninguno de los dos períodos, después de Martínez Neri no se ha considerado instaurar una reforma a ese nivel simbólico, aun cuando en el plano declarativo fue señalado con Torres Valdez. Pero esto encaminó a la posibilidad de modificar los reglamentos internos como el estatuto del personal académico.

## **La relación entre el modelo educativo con los actores políticos y los mecanismos de elección en el período 2012-2016**

El modelo educativo proyectó una relación predominantemente de asociación con los actores políticos y los mecanismos de elección. En tanto existió una presencia del contenido de la política en el discurso de las autoridades educativas, además fue una pauta necesaria para revestir el proceso de elección, la política de la planeación estratégica como un esquema que no podía ser removido, más bien para beneficiarse de ella. Como líneas de acción tuvo un espacio importante en los planes de trabajo. Los actores entrevistados asumieron que las autoridades educativas establecieron procesos de negociación derivados de las políticas, no fue una obligación, pero implícitamente para obtener apoyos fue necesario considerarlas.

En el proceso de elección para la sucesión rectoral, la importancia y el peso de contar con un modelo educativo actualizado y con una visión inmediata del rumbo académico fue inminente, pero también como respuesta a las políticas se hizo eco de las intenciones de cada candidato a la rectoría. En el discurso los candidatos internalizaron la importancia de los procesos de evaluación, de la actualización académica y de la obtención de recursos extraordinarios, como indica Bourdieu (1990) se trasladaron a su esquema de acción, a su espacio de juego, como a continuación se expresa:

Si no fue un factor determinante, sí fue un factor de apoyo, por lo menos en el discurso, en emblemas que se manejaban de estas partes. Inclusive en el plan de desarrollo del rector está la misma intención de continuar con estas directrices que el anterior rector estableció: el modelo educativo. (DACTOR6)

Para finalizar el análisis de la transición de un modelo político a un modelo académico con base en el modelo educativo como el mecanismo de oportunidad, el alcance de un modelo académico no fue completo debido a las luchas internas por el poder en juego en el campo universitario, además de las disputas por el control político. La visión académica con una base innovadora se vio limitada, no se contó con un escenario de expansión de la universidad, de incrementar la cobertura en el estado con la intención de beneficiar a un sector desfavorecido. Las acciones se encaminaron como una visión de control político, para mantener la rutina y la inercia que sacudió a la propia universidad.

En tal sentido existió una intervención de las autoridades educativas a través de sus disposiciones, de la posición (Giménez, 2005) y de los consensos generados, con lo que se modificaron ciertos procesos como lo relativo al tema de la calidad que se introdujo normativamente. Se observó incluso que en los últimos cinco años hubo una diversificación de la oferta educativa, no obstante, faltó un trabajo académico profundo para trascender más allá de los lemas, como consolidar a la universidad científica y democrática, enmarcar el proyecto académico para que no se quedara en la retórica e inmersa en las prácticas clientelares, es decir, que el discurso de la política de la planeación estratégica fuera más que un recurso en tiempos de la sucesión rectoral.

### **5.5 Las políticas institucionales en los dos períodos de gestión rectoral a la luz de la política educativa nacional**

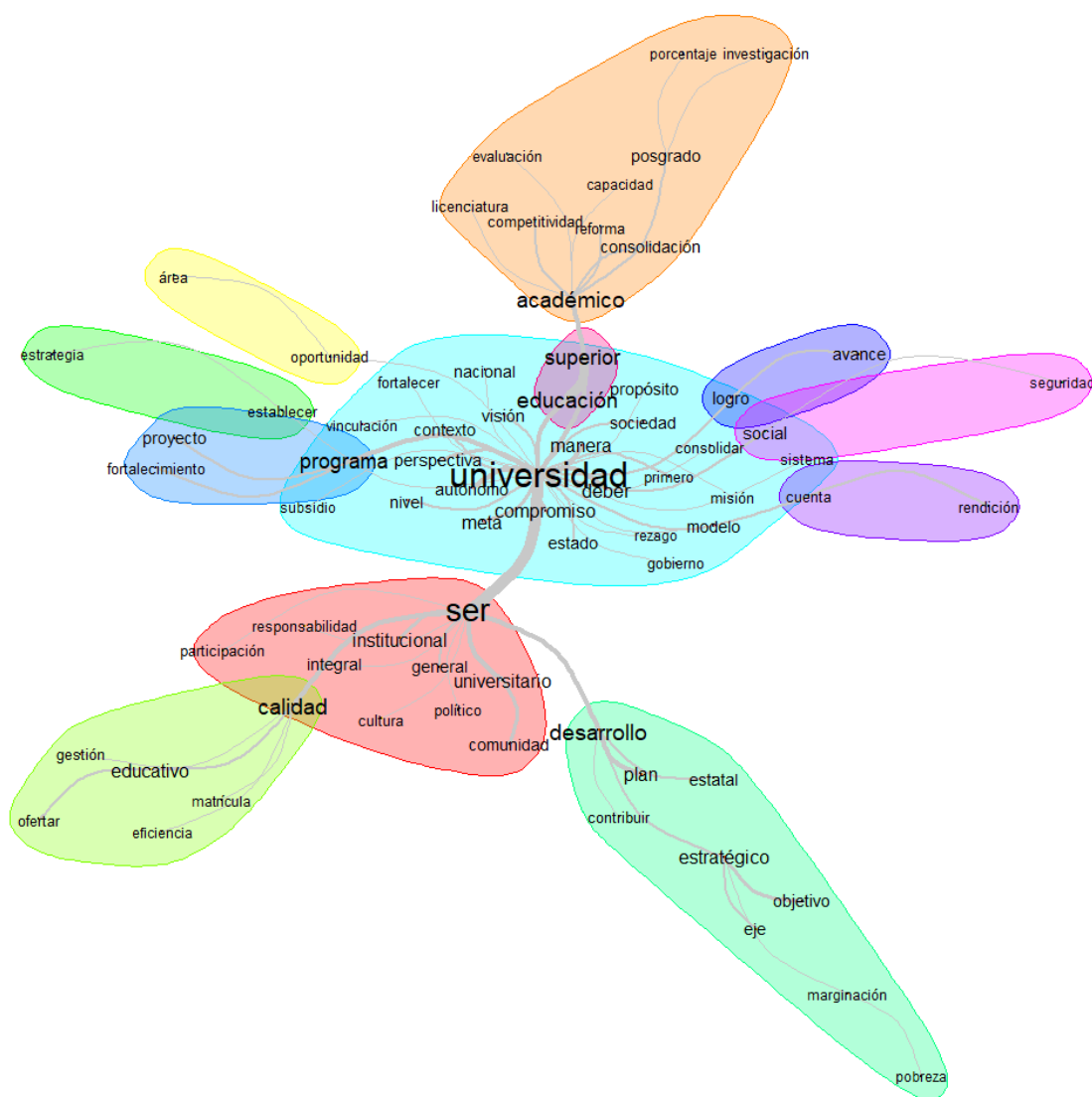
Los planes de desarrollo presentaron una oportunidad para inducir a la comunidad universitaria en los principales propósitos de cada gestión, pero no correspondió con la claridad de las intenciones para lograrlo. Fue notable la transición en este sentido, de un plan de desarrollo con los principios básicos, un plan de desarrollo con una visión a mediano plazo a un plan de desarrollo con una intención de seguir con la secuencia de las políticas educativas apegado a las tendencias de la educación. Los dos últimos planes impulsaron sus ejes estratégicos a partir de la planeación estratégica.

#### **5.5.1 Las políticas institucionales en el período de gestión 2008-2012**

Las áreas de atención prioritaria en el período 2008-2012 fueron cinco aspectos puntuales que se agruparon en un conjunto de políticas institucionales. Primero, la viabilidad y sustentabilidad financiera, enfocada a la homologación de los trabajadores, el impulso de la seguridad social, el saneamiento de los pasivos contingentes y la diversificación de las fuentes de financiamiento. Segundo, la reforma académica y administrativa, a través de la consolidación de la legislación universitaria, la institucionalización del proceso de planeación estratégica, de la gestión para la calidad y la adecuación organizacional. Tercero, en el quehacer académico, se definieron políticas orientadas a la atención integral del estudiantado, el mejoramiento del personal académico, el fortalecimiento de la investigación, la diversificación de la oferta educativa, el cierre de brechas de calidad, la educación continua y la consolidación de la movilidad académica. Cuarto, referido a la vinculación universidad

y sociedad, como un conjunto de políticas destinadas a la promoción y difusión de la cultura, el arte y el deporte, la vinculación entre universidad y mercado laboral y la vinculación entre la universidad y el Estado. Quinto, la rendición de cuentas, enfocada a la promoción y consolidación de la cultura de la información y rendición de cuentas y, la creación y fortalecimiento de espacios institucionales de información y transparencia. En este orden de ideas, el siguiente diagrama representa el discurso presente en el plan institucional de desarrollo del período 2008-2012 con la relación de la política educativa.

Diagrama 4. Representación gráfica del plan institucional de desarrollo 2008-2012



Fuente: Elaboración con base en el PID 2008-2012 de la UABJO, mediante el uso del *software* IRAMUTEQ.

Estas políticas institucionales fueron una continuación del período anterior, el énfasis en la gestión de la calidad y las bases para trabajar a partir de la planeación fueron definidos en ese período, además de posicionar el objetivo de contar con un marco normativo (UABJO, 2004). Las bases que colocó el plan Juárez se reflejaron en los documentos sucesivos, en la medida que las nuevas gestiones no pudieron soslayar las pautas externas, ni mucho menos hacer caso omiso de las exigencias institucionales, mientras que las demás universidades lograban un mayor desarrollo.

En la asociación de las principales unidades existentes en el documento normativo, la relación de tales unidades muestra una intención, en especial se identifica el uso de ciertas palabras que arrojó el análisis de contenido y que muestran la importancia del discurso del proyecto académico y de gestión ligado a la política educativa. Por ejemplo, universidad presenta el mayor índice de presencia por lo que ocupa el centro del diagrama, su asociación con otras palabras le hace ubicarse como la comunidad más extensa. Las palabras: ser, académico y programa reflejan una relación de mayor intensidad con universidad, en el sentido que se encuentran asociadas dentro del discurso.

La comunidad central que agrupa: universidad, programa, educación y superior muestra una asociación con el deber ser de la institución. En el documento declarativo se asume una planeación prospectiva debido a que se hacen uso de los términos de visión, compromiso, misión, meta, propósito y perspectiva, cada una de ellas hacia la definición del quehacer universitario a un mediano plazo. A continuación, se explican algunos principios que surgieron de la agrupación de las comunidades expresadas en el diagrama cuatro.

### **Sobre los logros y avances**

Se identifica la presencia de consolidar en relación con los logros y avances, una bina que adjudica a lo realizado en gestiones anteriores pero que es necesario reforzar en este período; una segunda bina identificada es con referencia a lo social cuya relación se trasfiere a la seguridad en dos sentidos principalmente: seguridad social de los y las trabajadoras y, como bienestar e integridad física, ambos aspectos en el marco de la universidad dentro del contexto del estado, es decir, un contexto con la presencia de grupos vulnerables y con rezago social; una tercera bina se constituye con cuenta y rendición, la cual responde a la conexión

con el modelo, de forma explícita como rendición de cuentas como parte del modelo de planeación y de gestión de la calidad recién instaurado en la UABJO.

### **El carácter social de la universidad**

La comunidad que presenta una mayor articulación con universidad se refiere al ser, donde se identifica la relación de responsabilidad con el carácter de social; el ser universitario tiene una mayor presencia, se confiere a: la comunidad universitaria, el patrimonio universitario, la identidad como universitarios y a la legislación universitaria, esta última como aquellos instrumentos que regulan y definen a la UABJO. Aunque es menor, también existe una relación con la participación de la comunidad universitaria, así como la palabra integral que alude a: formación integral, desarrollo integral, política integral y programa integral de fortalecimiento institucional.

### **El desarrollo institucional**

La presencia de desarrollo se ubica dentro de las unidades con mayor ocurrencia, su relación se presenta con ser- y con institucional, mientras que su similitud se encuentra con los términos relacionados al logro de la consolidación, así destaca plan en cuatro vertientes; como plan institucional, reconociendo el plan Juárez, plan de trabajo y plan estatal. La palabra plan tiene una mayor ocurrencia con estratégico, cuyo énfasis se refiere al documento normativo y mantiene una relación con objetivo y eje, como elementos centrales en este documento; mientras que, las palabras marginación y pobreza tienen un vínculo con el plan a nivel estatal, puesto que se planteó como un objetivo resarcir ambos problemas en alineación a las directrices del gobierno estatal.

### **La calidad de los servicios**

La presencia de la palabra calidad en el discurso se ligó al alcance de un mayor nivel de pertinencia de los programas educativos, desde la lógica expuesta se orienta al incremento de la matrícula en un programa académico con un reconocimiento por instancias externas, por ello, implicó ofertar licenciaturas situadas como de buena calidad para contribuir a una eficiencia terminal alta o con niveles de egreso favorables, así como a una eficiencia de los

servicios. También se hace alusión de manera reiterativa a un sistema de gestión de calidad que opere a nivel institucional.

### **El financiamiento**

La vinculación entre -universidad- y -programa- procede con el -subsidio-, es decir, adherido con los recursos financieros, en la medida que se alude a un programa enfocado al -fortalecimiento- y a un -proyecto- como proyecto integral, estas cuatro palabras se agrupan en una comunidad, toda vez que se refiere a la solicitud y participación en los programas y proyectos de financiamiento.

### **El establecimiento de estrategias y la identificación de áreas de oportunidad**

Se encuentran dos binas, la primera constituida por establecer y estrategia y la segunda oportunidad y área; la primera en referencia con los principios universitarios enmarcados en el plan de desarrollo, el plan Juárez y la legislación universitaria, documentos que establecieron estrategias fundamentales para el rumbo de la universidad; en la segunda, se articularon como áreas de oportunidad: los procesos académicos, la evaluación y la consolidación de los cuerpos académicos.

### **El personal académico**

La comunidad que concentra lo referente a los procesos académicos procede de educación y superior; la relación académico y consolidación retoma a los cuerpos académicos, mientras que con la palabra consolidación existe una similitud con posgrado e investigación, sugiriendo un énfasis en los programas de posgrado dedicados a la investigación. La vinculación entre académico y reforma señala la intención de alcanzar la consolidación de una reforma académica y administrativa con base en el modelo educativo, además se enmarca en el plan de este período una urgente reforma del posgrado debido a los programas existentes, en su mayoría orientados a la profesionalización y sin adscripción al PNPC.

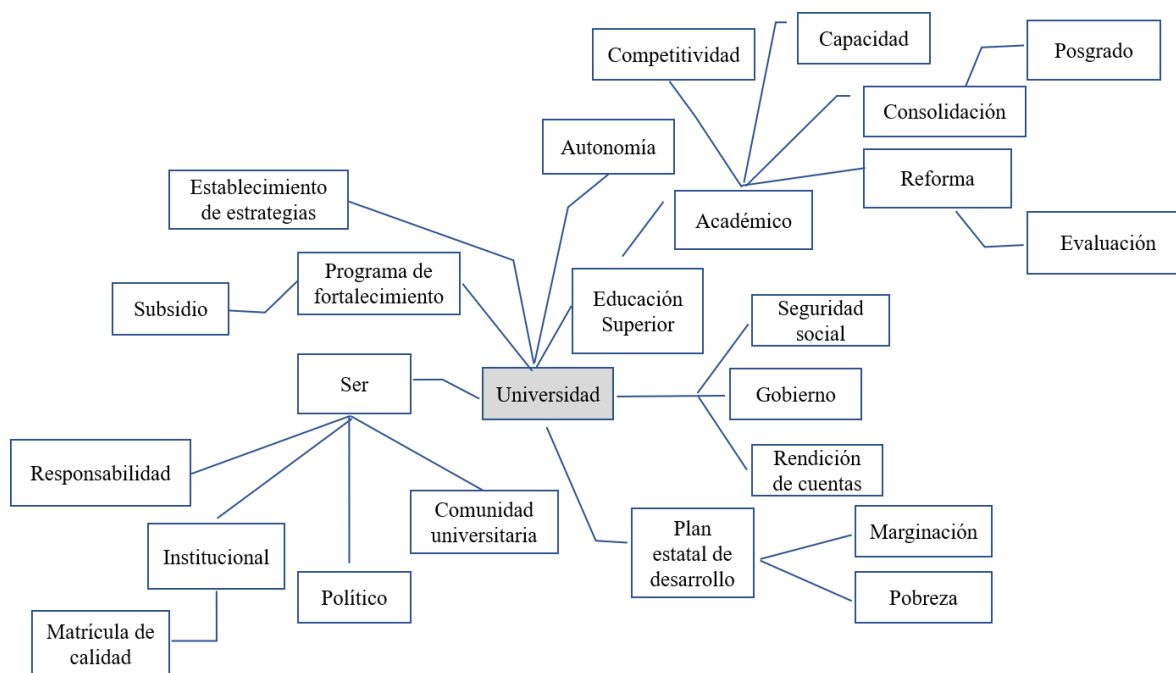
Si bien competitividad académica fue una palabra recurrente, se asoció en mayor medida con alcanzar niveles de competitividad en el posgrado, su cercanía con licenciatura refleja la importancia que se brindó a la competitividad de los programas de licenciatura, en especial la evaluación y acreditación de estos, por ello, la evaluación se ubica en esta



comunidad de palabras. Dos palabras del discurso de la política de la planeación estratégica se refieren a competitividad y la otra a capacidad académica, la capacidad se centra en los niveles de habilitación del personal académico (posgrado, perfil deseable y producción científica); la competitividad se dirige a la evaluación de sus programas académicos.

El discurso se encuentra asociado con la información de los actores entrevistados que además se entrelaza con el discurso emanado de los documentos y el discurso de los actores. Hay que destacar que, aunque el plan Juárez albergó las primeras iniciativas del cumplimiento de las políticas educativas, su implementación resultó en distintas fases. La descripción anterior con base en el diagrama generado por el IRAMUTEQ se muestra de forma simplificada con un nuevo diagrama que permite una mayor visualización de la presencia de las unidades en el texto.

Diagrama 5. Representación del discurso del plan de desarrollo 2008-2012.



Fuente: Elaboración con base en el diagrama generado por el *software* IRAMUTEQ.

Durante el período 2008-2012, en primera instancia se siguió con el impulso de los procesos de evaluación, suscribiendo este aspecto como una de las políticas que se conservó en los siguientes períodos. Por ejemplo, las acreditaciones le permitieron a la UABJO presentar una mejor imagen cuando solicitaba recursos extraordinarios o el aumento del subsidio, estos

reconocimientos fueron una carta de presentación. La calidad se tornó en más que un concepto para la universidad, se enfatizó en evidenciar a través de los mecanismos requeridos por las instancias externas que se contaba con procesos acordes con la calidad institucionalizada, a través del cierre de brechas, en el lenguaje de la política. Las unidades académicas que se adentraron a las evaluaciones fueron notablemente favorecidas con recursos económicos:

Estos procesos de acreditación hicieron ver a la universidad que era importante consolidar lo que se tenía [...] haber entrado a los procesos de evaluación y acreditación hizo que la universidad viera que había muchas carencias en cuestiones básicas. (DGACTION1)

Por consiguiente, para responder a las políticas educativas fue necesario contar con recursos y esos recursos podían obtenerse a través de los fondos extraordinarios. Es decir, no fue una opción negarse a estos procesos de evaluación, no obstante, las condiciones requirieron en primera instancia de contar con personal en las unidades académicas para encargarse de los proyectos, para ello, la administración habilitó espacios en las unidades académicas para encaminar estos trabajos, donde la evaluación y la planeación fueron de la mano. Incluso en los primeros proyectos en los que participó a la universidad llegaban fondos extraordinarios que solventaron los limitados recursos obtenidos por el PIFI:

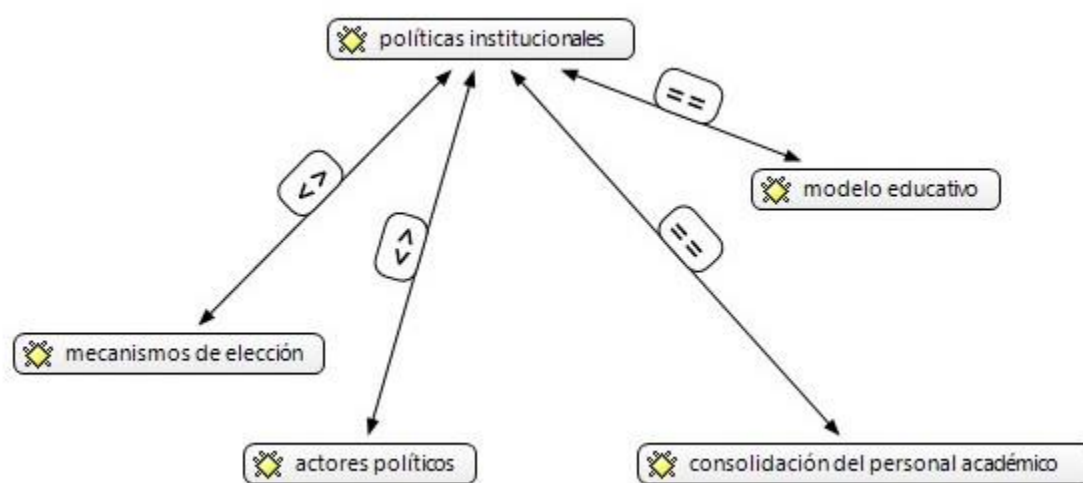
En el 2005, [el rector] Neri ya llevaba un año, llegó un fondo extraordinario para la universidad en función de que en los últimos PIFI no le habían dado mucho recurso a la universidad, estaba muy limitado el recurso extraordinario ¿por qué estaba limitado? Porque no sabían hacer PIFI, ni dentro de la administración central ni en las unidades académicas. Luego, no había indicadores [...], no había logros que respaldaran tal o cual solicitud. Había que poner logros y proyectos [...] muchas no se habían hecho al respecto. (DGACTION1)

Otra de las políticas de continuidad, como segundo aspecto sucedió con los comités de contraloría, las áreas encargadas de la transparencia universitaria y la rendición de cuentas que antecedieron al período 2008-2012, dichos aspectos se conservaron durante la gestión. En las líneas establecidas para generar los controles internos en respuesta a las exigencias a nivel federal, la contraloría interna asumió el papel de vigilar el flujo de los recursos de manera transparente. La contraloría social surgió por la solicitud de las instancias federales al ser la UABJO una de las instituciones que recibió recursos federales, a partir de la disposición

que recibía recursos públicos, en este sentido, se implementó lo que la norma enunció, se generaron los mecanismos para gestionar y solventar las cuestiones de transparencia y frenar el desvío de los recursos universitarios.

Una tercera política institucional, se enfocó a la regularización de la plantilla administrativa. En este período existió un proyecto para retirar a uno de los sindicatos a partir de liquidaciones. Sin embargo, a nivel institucional no se concretó, en virtud de esto, se dio la solicitud para saneamiento financiero, para limpiar las finanzas de la universidad, liquidar los adeudos derivados del Infonavit, adeudos de impuestos y de seguro social.

Diagrama 6. La relación con las políticas institucionales, período 2008-2012



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.

La relación de la definición de las políticas institucionales con los demás niveles de análisis se explica a partir del análisis previo y la información de los actores clave. Se definió primero, que existió una relación de asociación de la dimensión académica, las políticas institucionales entre el modelo educativo y la consolidación del personal académico. Segundo, la relación de las políticas institucionales con los niveles del análisis de la dimensión de gobierno se registró como una contradicción como se muestra en el diagrama anterior.

## **La relación de las políticas institucionales con el modelo educativo en el período 2008-2012**

Se identificó una relación de asociación entre las políticas institucionales con el modelo educativo. Este documento supuso las políticas institucionales referidas al modelo curricular, así como el impulso de los procesos de evaluación de los programas académicos. La actualización de los planes de estudio como una base para estos procesos cobró relevancia para las diferentes DES, esto se vio beneficiado con la disposición de cuadros de profesionales formados en la universidad, una inclusión que comenzó con Martínez Neri y continuó con Torres Valdez, fue un fenómeno que creció en los últimos períodos.

## **La relación de las políticas institucionales con la consolidación del personal académico en el período 2008-2012**

Se identificó una asociación entre las políticas institucionales y la consolidación del personal académico. La profesionalización del personal académico se asumió como una política institucional necesaria para la universidad, sin embargo, las acciones para alcanzar la profesionalización no concretaron este propósito. De acuerdo con los actores, una política para la profesionalización fue clara en el período 2004-2008, donde se firmaron convenios para que los académicos estudiaran un posgrado sin tener que trasladarse a otras instituciones del país. La profesionalización se mantuvo como un asunto individual, la habilitación se promovió entre los académicos, pero sin brindar los mecanismos para realizarla.

Entre 2008, 2010 o 2012, lo que yo viví [...] decían hay que profesionalizarse porque nos conviene, pero la universidad decía pues busquen donde puedan tener sus posgrados. En cambio, a mí me tocó participar en un programa previo, creo que en el 2005 o en el 2006 donde si hubo un convenio con la UNAM para que ellos ofrecieran con ciertas facultades, para que profesores fueran formados en el doctorado, por profesores de la UNAM, ellos se comprometían incluso a traer a los profesores para que no tuviéramos que ir a México. (DACTOR2)

Ante la situación crítica de la universidad dada la baja capacidad académica que representó en esos años a nivel nacional en relación con los profesores con posgrado, perfil deseable, CA y miembros en el SNI, el objetivo de impulsar la profesionalización otorgó al discurso una imagen de interés para solventar estos problemas; aun cuando la universidad alcanzó

niveles más altos, esto no manifestó la pertinencia de la calidad de los servicios universitarios, pero reflejó la proyección de indicadores de trabajo académico.

La universidad no dejó de lado la necesidad de responder a las instancias externas a fin de conseguir con ello los beneficios de respetar las reglas establecidas por la política (García, 2013) como la obtención de los recursos, que más que iniciativas, se consideraron como recomendaciones y exigencias que procedieron desde la política nacional. En tanto, que el impacto de los beneficios obtenidos se destinó en lo económico, pero difícilmente en lo académico. Sumado a los procesos administrativos, en la medida que no se comprendió lo que implicaba la profesionalización, tampoco se entendió el desarrollo de la investigación.

Inicialmente, los rezagos arrastrados desde los ochenta y noventa en la universidad contribuyeron a la lenta implicación de la universidad para con las nuevas políticas educativas y que dichas disposiciones se reflejaran como políticas institucionales. Frente a las nulas condiciones para participar en los programas, por ejemplo:

La universidad detectó que no contaba con las condiciones para participar en ellas, incluso se encontró que existían profesores sin titularse de la licenciatura, en menor grado un número de profesores con el doctorado, por esta razón se buscó la manera de profesionalizar y que pudieran alcanzar el grado de maestría, así como desarrollar las funciones sustantivas. (DGACTION2)

A partir de las restricciones en la definición de las convocatorias para profesores de tiempo completo, algunos casos involucraron una negociación con la SEP, aspectos como: el grado preferente, 35 años y la experiencia fueron los principales requisitos para la contratación de profesores de tiempo completo. Cuando la universidad consideró únicamente la contratación de profesores internos difícilmente se cubrieron los espacios puestos a concurso, como sucedió con el otorgamiento de solo una plaza de las 45 disponibles con base en el cumplimiento de la convocatoria. Las negociaciones con la SEP se dirigieron a la flexibilización de los criterios para poder asignar las plazas que se sometieron a concurso, pese a las restricciones, la asignación de plazas se otorgó sin someterse a una justificación ante el PROMEP, lo que en parte debilitó el cumplimiento de las disposiciones para alcanzar la habilitación del profesorado y fortalecer la investigación.

## **La relación de las políticas institucionales con los actores políticos en el período 2008-2012**

Se identificó una relación de contradicción entre las políticas institucionales y algunos actores políticos, la cual se explica en los siguientes términos: primero, las políticas institucionales que se pretendieron impulsar en la gestión funcionaron como un proyecto de campaña. Cuando ocurrió el tiempo de suceder a la administración de Martínez Neri, dos de los candidatos asumieron un papel de promoción de las políticas educativas en su plan de trabajo además de considerar como una bandera que ambos candidatos provenían del SUMA, un sindicato de reciente constitución que se asoció a la consolidación de la academia, fue el segundo sindicato de profesores de la UABJO y que pese a sus diferencias asumió ser el portavoz del proyecto académico de la universidad años atrás, lo que permitió también posicionarse con la elección de rector de Martínez Neri y en consecuencia con Torres Valdez.

Segundo, las políticas educativas a través de las políticas institucionales estuvieron presentes de forma notable en el discurso y en los documentos como los informes rectorales, también las políticas institucionales jugaron como un factor de cobijo frente a las exigencias de la propia comunidad universitaria y de la presa estatal. Fue una base de apoyo para fundamentar los logros de la administración, en palabras de Shore (1999) se consideró como una fuente de objetivación y sometimiento de los actores, no obstante, distintos procesos cayeron en una simulación, en mantener y continuar, pero no en nuevas propuestas de mejora.

Si realmente [...] hicieran una auditoria académica se darían cuenta en esta universidad de la gran simulación que hay, mucha, pero mucha simulación. Porque también era visible cuando yo estaba en la comisión evaluadora que los profesores no sabían muchas cosas de las que pedía la ficha de evaluación (DACTOR1)

Tercero, la legislación y la norma contenida en las políticas chocó con las prácticas casi cotidianas de los actores políticos, las políticas institucionales funcionaron en algunos procesos y eso fue lo que los grupos políticos tomaron. La legislación no se consumó en gran parte debido a la politización de la universidad, el cumplimiento de la norma se dio cuando se favorecía a un grupo, generalmente quien asumía las decisiones; en caso de que la norma contradecía las prácticas, entonces esta no se aplicaba. Esto se relaciona con lo señalado por Chapela & Jarillo (2006) al señalar que los actores pueden sujetarse a las disposiciones

normativas, tanto como modificarlas. Incluso en la constitución de los órganos donde se debía aplicar la normatividad de las políticas externas:

Con Torres [...] la composición de los órganos colegiados es partir el pastel entre los grupos de poder. Ahí tiene que tener su representación el grupo de Enrique Martínez, el de Doña Leticia, no son criterios académicos. (DACTOR1)

De la misma manera sucedió con la selección de personal para las plazas de tiempo completo disponibles, en este período los procesos comenzaron a asumir los criterios y la rigurosidad establecida por la SEP, sin embargo, existieron canales que fueron aprovechados para el beneficio de los intereses de los grupos políticos:

Hace dos años se contrataron profesores que fue el último proceso de convocatoria y todo esto, profesores que no tienen doctorado. Entonces porque responde a intereses políticos, vamos a contratar a gente que pertenece a grupos políticos o a lo mejor no necesariamente de la rectoría, sino por presiones o compromiso con otros grupos políticos para mantener la estabilidad. (DACTOR2)

La inclusión tanto de la política nacional como del desarrollo de las políticas institucionales estuvo vinculado a los grupos políticos, como el grupo de pertenencia del rector. La autoridad educativa promovió la participación en los procesos de evaluación, pero su inserción primero dependió de las condiciones del programa y segundo, por la persuasión del rector a los directores de las unidades académicas que se identificaron como de su grupo de influencia.

Si el rector decía vamos a entrar a las acreditaciones, las unidades académicas que estaban con el rector o los grupos políticos que estaban de acuerdo con el rector, pues iban a ir a los cursos o iban a todo aquello que se diseñara para implementar la acreditación [...] unidades académicas que no eran afines al rector, pues no iban a estas cosas. En el camino tuvieron que empezar a ir, porque la negociación, se tiene que hacer a través de PIFI, tienen que acreditarse, tienen que hacer su evaluación CIEES, eso ya no nos llega así. (DGACTION1)

Los mecanismos que la política introdujo llevaron a instaurar nuevas maneras de desarrollar los procesos, por ejemplo, en el período 2004-2008 con Martínez Neri cuando se realizaron las evaluaciones para otorgar los estímulos al personal docente por parte de la comisión evaluadora, este órgano excedió los montos disponibles otorgados por la SEP en las primeras

evaluaciones, por tal a petición de ella la universidad aportó de sus propios recursos para solventar los estímulos. Fue en parte la decisión que Martínez Neri asumió en ese período:

El rector nos dijo ¿pero que dice la reglamentación? Incluso fuimos a la reglamentación y la reglamentación decía que la universidad podía aportar de sus propios fondos. Dijo -pues vemos y lo subsanamos de esa manera-, la universidad aportó lo que faltaba. Era un camino que descubrimos muy interesante, porque al año siguiente el monto que la SEP dio no había sido el monto que había determinado el año anterior, sino el tope que habíamos distribuido. Nos dimos cuenta qué no teníamos problema de esa manera, podíamos excedernos. (DGACTION3)

En el período 2008-2012 con Torres Valdez, la comisión evaluadora intentó seguir el mismo camino, sin embargo, la respuesta varió a la del período de Martínez Neri en 2004-2008. La administración central determinó que no se contaban con los recursos para cubrir el excedente del programa de estímulos por lo que la comisión ideó una ruta alterna para reconocer el nivel alcanzado por los académicos, pero sin otorgar el subsidio. En este sentido existió una contradicción entre el uso, el cumplimiento e impacto de las políticas institucionales con las prácticas de los actores políticos de la universidad, debido a que tales prácticas solo asumieron su importancia acorde con las necesidades de legitimación de las autoridades institucionales. Como apunta Chapela & Jarillo (2006) fue una especie de resistencia para cumplir medianamente con las disposiciones, no seguir las reglas o seguirlas a su modo.

### **Las políticas educativas y los mecanismos de elección en el período 2008-2012**

Ahora bien, en correspondencia con las políticas institucionales y los mecanismos de elección se encontró una relación de contradicción, se identificó esta relación como resultado del análisis documental y del análisis de contenido procedente de las entrevistas. Para su comprensión es importante remontarnos al período de transición de Martínez Neri, se definió como su sucesor a Torres Valdez debido a la cercanía con su equipo de trabajo. Al definir a su candidato, en el discurso se mantuvo dar una continuidad a las políticas institucionales planteadas en el período, no solo por formar parte de la administración con la ocupación de un cargo, también por su gestión en su unidad académica de adscripción quien fue la primera en contar con un programa acreditado, estos fueron elementos que se manejaron en el discurso. El aspecto que abona a la discusión es que, si otro candidato hubiese llegado a la



rectoría, las políticas no hubieran continuado, sin embargo, no fue exactamente la continuidad la que caracterizó a las acciones:

Entonces, si hubiera ganado otro candidato hubiera implicado, si algo se habla de que con el maestro Torres como que se frenó todo, como que no caminó tan rápido, no sé. Hubiera sido peor con otro candidato. (DGACTION1)

Por otra parte, el beneficio obtenido transformado en recursos como resultado de dar respuesta a las disposiciones, se utilizó en cierta forma por las administraciones centrales con Martínez Neri y luego la de Torres Valdez, los recursos funcionaron como un mecanismo para establecer diálogos con los diferentes grupos políticos, de cierta forma algunos de los recursos se usaron como un capital político (Bourdieu, 2000), es decir, el dinero estaba disponible para su uso a partir de las etiquetas de la SEP.

Las diferencias entre la instauración y la aplicación de las políticas mantuvieron una debilidad asociada con cuestiones de orden político, ya que después de las elecciones los puestos se repartían según las cuotas de poder, no fueron asignadas de acuerdo con los perfiles o la experiencia de los funcionarios. Es así como el peso de los actores políticos, en especial de aquellos con una posición en el juego (Bourdieu & Wacquant, 1995) que concentraban un capital de poder en la toma de decisiones y de influencia en grupos específicos determinó el funcionamiento general de la universidad:

La cuestión política termina por seguir jugando en el desarrollo de estas políticas, como universidad ya no te puedes zafar, pero, tu dinámica política interna hace que se frene, hace que camine más lento o hace que se desarrolle en un momento determinado. Que insisto, el caso con Neri aceleró un poco, como que se fue en velocidad crucero con Torres. (DGACTION1)

Ante esto, se identifica que aun cuando se mantuvo un discurso académico, en las acciones se dio una importancia a las políticas acorde con los intereses de los grupos, no obstante, ciertas áreas desarrollaron sus funciones con los procesos académicos, más bien por ser instancias encargadas de esos procesos, pero no sucedió de manera institucional con la transición al modelo académico y menos a una reforma que fue planteada en el discurso.

### **5.5.2 Las políticas institucionales en el período de gestión 2012-2016**

En este período se identificó una menor conexión con el plan Juárez que en el período anterior. Se planteó una visión más clara en las políticas y documentos institucionales. El plan institucional de desarrollo concentró las líneas de intervención acorde con las políticas educativas, no solo desde el lenguaje más próximo a la planeación estratégica, sino también en el manejo de la información concerniente a la universidad. De tal manera se plantearon nueve ejes estratégicos para abarcar el funcionamiento general.

Primero, la cobertura educativa integró el objetivo de fortalecer, ampliar y diversificar los programas educativos con reconocimiento de buena calidad. El segundo eje, enfocado al fortalecimiento del personal académico con la cooperación y el establecimiento de redes entre pares de otras IES. El tercer eje asumió la atención integral del estudiantado con el compromiso social. El cuarto, se refirió al impulso del modelo educativo a través de la transición al paradigma educativo aprender a aprender. La investigación y reestructuración del posgrado se consideraron en el quinto eje. El sexto eje abarcó el modelo de planeación y gestión estratégica como guía para la mejora. La extensión y la difusión de la cultura integraron el séptimo eje. La atención a los problemas estructurales como el tema de las pensiones y jubilaciones y el reconocimiento de la plantilla se ubicaron en el octavo eje. Finalmente, el noveno eje incorporó el fortalecimiento del sistema de gestión de la calidad.

La gestión universitaria se desarrolló a partir de los nueve ejes estratégicos. Por las funciones que se consideraron, se visualizaron avances con mayor determinación en algunos ejes que en otros, esto se atribuyó a las acciones realizadas de manera institucional y a la ejecución de los programas y proyectos que derivaron de los ejes a cargo de áreas específicas: secretarías y direcciones de la administración central. A pesar de que los avances en las metas fueron supervisados, no se lograron en su totalidad. En los siguientes párrafos esto se abordará con ciertos puntos: la reestructuración de la organización universitaria, la asignación de puestos por las cuotas de poder y el desconocimiento de los procesos.

El plan institucional de desarrollo 2012-2016 nació con una visión más próxima de la política de planeación estratégica, el discurso de la política se encontró presente en el discurso escrito y también hizo eco de los planteamientos de los organismos internacionales y

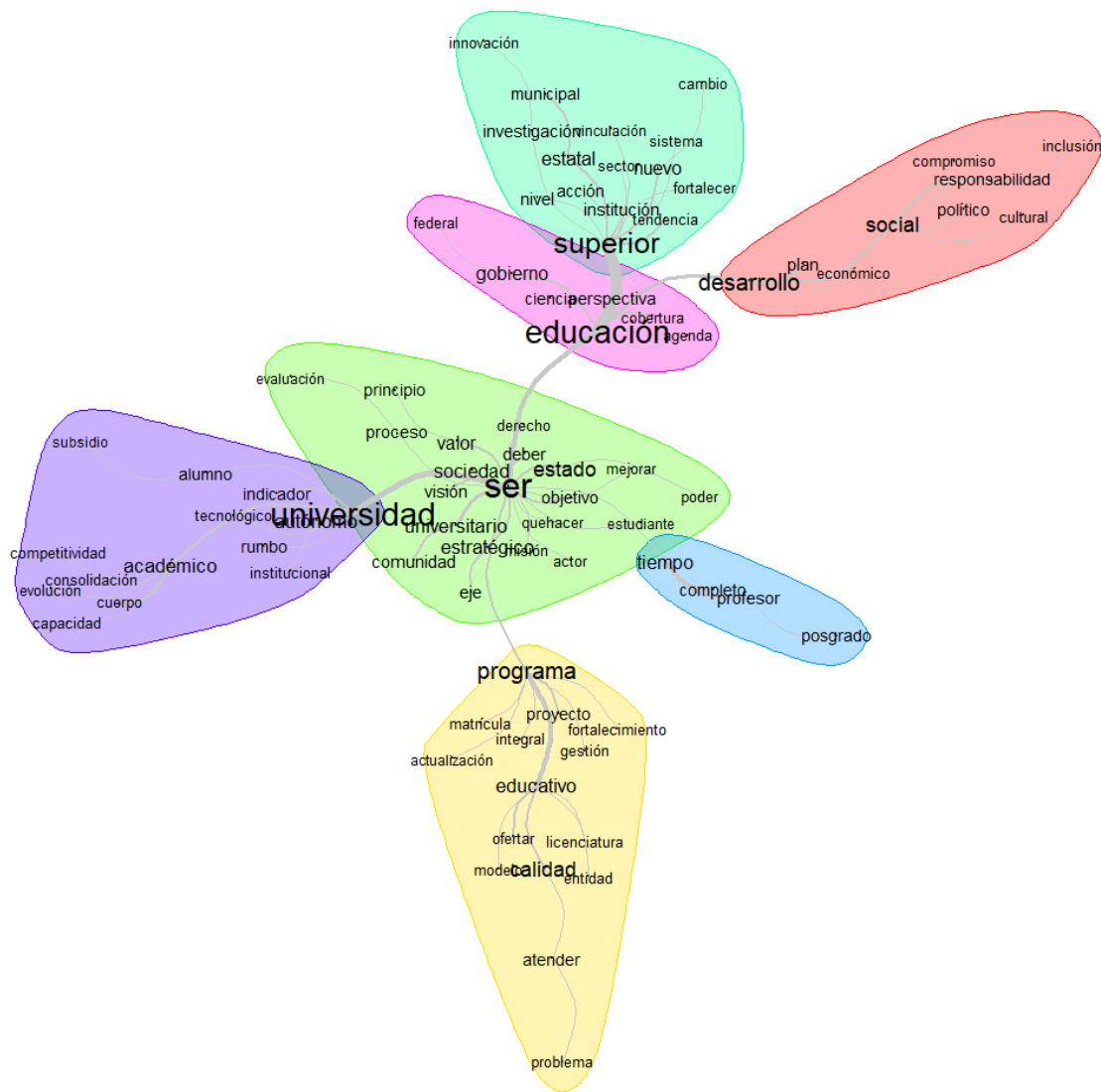
nacionales en la educación, así como de las tendencias en la educación. Fue un documento notablemente integrado a partir de esos preceptos, que en suma representó que la política se entendió mejor en la universidad, lo que se reflejó en la constitución del plan de desarrollo.

El diagrama número siete que a continuación se visualiza muestra la conformación de comunidades que agrupan la asociación de unidades en función del discurso incorporado en el plan de desarrollo. La unidad que corresponde a ser se ubica en el centro del diagrama, esta palabra se situó en el primer nivel en función de su presencia en el documento. En un segundo nivel de presencia destaca universidad y educación, el tercer nivel está conformado por superior, desarrollo y programa cada una posee otras unidades subordinadas para constituir una familia de palabras.

La comunidad central se asocia con la palabra ser, la universidad se asumió como una comunidad con una visión y misión para responder a las necesidades vinculadas con el entorno comunitario, por ello, se exalta el principio social de la universidad. Se fija a esta asociación la promoción de los valores sociales rescatando la presencia de valor, incluso el lema principal de la gestión fue “una universidad con valor” con lo que se atribuyó la necesidad de la vinculación con los sectores sociales. Así también, se asocia su relación con estado por el compromiso de mejorar a través de las atribuciones de la UABJO que como la máxima casa de estudios en el estado de Oaxaca tiende a contribuir con su quehacer.

La primera familia con la que ser asumió una relación fue con la que se subordinó a educación, la cual se derivó del derecho a la educación como uno de los deberes de la universidad al formar parte de su concepción del ser. En dicha familia, se agruparon seis unidades lingüísticas. La educación como agenda que partió de la respuesta a las exigencias en la educación y perspectivas, que se asumieron como las líneas de desarrollo que le correspondió como institución de educación superior a partir de los planteamientos de los cuatro niveles de implicación: del internacional al municipal o local. Se abordó la cobertura como una meta para alcanzar, el impulso de la ciencia que aparece vinculada a la tecnología y que procedió de la agenda de los organismos nacionales y los niveles de gobierno, por ello su cercanía con las unidades de gobierno y su asociación a federal entendida como una responsabilidad del gobierno federal.

Diagrama 7. Representación gráfica del plan institucional de desarrollo 2012-2016



Fuente: Elaboración con base en el PID 2012-2016 de la UABJO, mediante el uso del *software* IRAMUTEQ.

### La tarea de la universidad en la educación superior

La UABJO como institución de educación superior asumió entre sus tareas: brindar una educación superior acorde con las tendencias, véase aquí un vínculo importante con la planeación estratégica cuando se habló de programas académicos pertinentes y actuales. Se observa que educación presentó una asociación de mayor fuerza con superior, la cual se

agrupó en otra comunidad de palabras; aquí destacan tres unidades lingüísticas nuevo, sistema y cambio, la relación se dirigió a la contribución de la UABJO en el sistema de educación superior con base en las acciones de vinculación universitaria, para generar un nuevo esquema de oportunidades para la sociedad y de esta manera beneficiar a los sectores más desfavorecidos. Esta comunidad reflejó el sentido de pertenencia de la universidad con el entorno social del estado de Oaxaca y estableció dos tareas investigación e innovación constituidas como una bina dirigidas a la resolución de los problemas sociales.

### **El aspecto social en el discurso**

La segunda comunidad que se subordinó a educación fue la conformada por la unidad desarrollo, aunque la asociación de -educación- muestra mayor fuerza y cercanía con superior, la unidad lingüística desarrollo también tiene una vinculación con los aspectos que se explican a partir del contexto estatal, de forma particular con las características dadas por los problemas sociales. Esta comunidad de palabras refleja el peso que la administración proporcionó al entorno social, pues a través del plan de desarrollo se asumió un compromiso que se manifestó con la política institucional de la responsabilidad social, además inclusión fue un principio que envolvió el discurso oficial, en los procesos, en las funciones y en el desempeño institucional. En la misma sintonía: lo económico, social y cultural aparecen como parte del desarrollo que se busca con la implementación de los ejes trazados en los planes nacional, estatal, municipal e institucional.

### **El profesorado y el posgrado**

Una comunidad que se ubica considerablemente cercana a la comunidad principal no cuenta con una unidad lingüística de la que proceda, pero sí se desglosan a partir de la unidad estudiante, las palabras que conforman esta comunidad son: tiempo, completo, profesor y posgrado. Explícitamente destaca la importancia que tomó en el discurso lo referente al papel del profesorado de tiempo completo y su asociación con los posgrados. Es importante destacar que al inicio del período únicamente se contaba con un programa educativo adscrito al PNPC, por ello se señala en el plan de desarrollo como un tema prioritario, en este sentido se explica la importancia de este sector y su vínculo con el estudiantado.

## **La calidad y la evaluación**

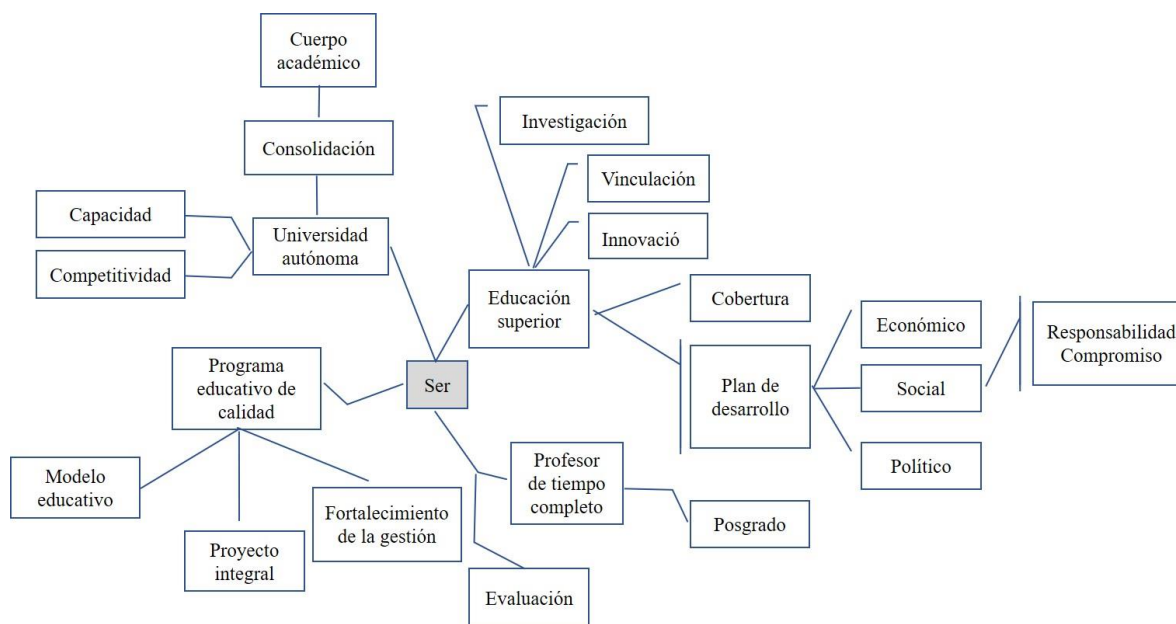
La unidad lingüística programa concentró la proyección que existió de la política de la planeación estratégica en el plan de desarrollo. Primero, la cercanía entre proyecto, fortalecimiento, gestión e integral, cuatro palabras que se refieren a los proyectos que ofrecen recursos extraordinarios a la universidad con el objetivo de fortalecer la gestión universitaria. Segundo, entre programa y educativo se toma lo concerniente a la matrícula de calidad, así como la actualización de los programas educativos. Estos son dos elementos que los programas de financiamiento consideran como indicadores de desempeño institucional. En dicha comunidad resalta la unidad calidad asociada con los procesos de evaluación, en torno a ella se dispone de acotar los planes de estudio al modelo educativo, la oferta de los programas acorde con las necesidades, así como la atención a los problemas de la entidad.

## **La capacidad y competitividad académica**

La comunidad asociada con universidad se desprende directamente de la unidad ser como un ente autónomo, aquí se identifican otros elementos que provienen de la política, por ejemplo: competitividad, consolidación y capacidad. Tales elementos se asociaron con la evolución de los CA y la generación de conocimiento incorporado al desarrollo tecnológico; en la competitividad se forjó una referencia a los programas educativos de buena calidad. La parte financiera que no contó con mayor presencia se identifica en esta comunidad con respecto al bajo subsidio que percibe la universidad para la atención del estudiantado, lo que representó un indicador de rezago respecto a la media nacional. Además, existió una vinculación con la visión de la universidad como guía que trazó el rumbo institucional.

El diagrama número ocho permite visualizar de forma simplificada las relaciones entre las unidades con mayor presencia que se muestran el discurso expresado en el principal documento declarativo del período. El plan de desarrollo concentró esencialmente las especificidades de los programas de financiamiento extraordinario, de la misma forma consideró los aspectos prioritarios manifestados en los planes de desarrollo nacional y estatal, así como el ámbito internacional, por tanto, fue un documento más cercano a los lineamientos de la política de planeación estratégica.

Diagrama 8. Representación del discurso del plan de desarrollo 2012-2016.



Fuente: Elaboración con base en el diagrama generado por el *software* IRAMUTEQ.

Las distintas relaciones en el diagrama anterior señalan que, en el discurso trazado en el plan de desarrollo, el PFCE se posicionó fundamentalmente como el principal referente tanto para el otorgamiento de recursos extraordinarios a la institución y como el programa que moldeó e introdujo su esquema de aspectos necesarios para el funcionamiento, incluso con su bagaje conceptual, los indicadores de competitividad y capacidad se manifestaron como necesarios para mostrar el desempeño de la UABJO. En este período se enfatizó la relación de la universidad con los sectores sociales, aspecto que se reflejó con el valor al desarrollo social, la responsabilidad y la vinculación social.

### **La relación entre las políticas institucionales y los niveles de análisis en el período 2012-2016**

Las políticas institucionales planteadas en el período 2012-2016 representaron una fase de fortalecimiento y de ampliación de la organización universitaria, las políticas fluyeron en torno a los siguientes puntos: la gestión curricular e implementación del modelo educativo, la evaluación de los programas educativos, la gestión de recursos extraordinarios, la vinculación social y los mecanismos de ingreso del profesorado de tiempo completo.

Para el desarrollo de las políticas vinculadas a la planeación estratégica, la creación del CEVIE como centro responsable de los procesos de evaluación y gestión curricular aceleró los procesos. Entre las acciones destacó el ajuste de los programas con las tendencias de la educación y alineado a un modelo curricular y pedagógico. El impulso a la evaluación de los CIEES procuró ser el primer paso para los PE de las DES, mientras que los PE que comenzaron con el COPAES mantuvieron como prioridad conservar ese reconocimiento. Como un indicador de desempeño institucional le abrieron una oportunidad a la UABJO para solicitar mayores recursos. Con la institucionalización del CEVIE se otorgó legitimidad a los procesos de evaluación instaurados por instancias externas que condicionaron el otorgamiento de recursos extraordinarios.

El rector recomendaba que [...] entraran a los procesos de evaluación, para que los ubicaran en un nivel de calidad, les dieran sus recomendaciones y empezaran a trabajar sobre esas recomendaciones. De tal manera que ya se fuera instituyendo una cultura de la evaluación decía el rector [...] antes no teníamos la costumbre de guardar evidencias y ahora pues todo es evidencia, es parte de la cultura de la evaluación, eso no lo teníamos. Y no se tiene cuando no entras a un proceso de evaluación. (DACTOR6)

El nivel de calidad otorgado por las instancias externas se tomó como un mecanismo de legitimidad de las acciones emprendidas, a su vez la política fue legitimada (Porter, 2003), la garantía adjudicada por la gestión se dio especialmente con la acreditación del programa de Derecho y Ciencias Sociales, donde la matrícula en términos de calidad aumentó considerablemente, aun cuando el porcentaje de programas educativos con este reconocimiento fuera menor a la media.

Con estas acciones, la planeación estratégica se amplió al contexto general de la universidad, la triada instituida a partir de la planeación, la evaluación y la gestión curricular consolidaron el proceso de mejoramiento de los procesos educativos. El impulso dado a las acciones dependió en gran medida del trabajo desarrollado en las áreas correspondientes, a partir de la capacidad de gestión, el diseño de los proyectos y el seguimiento, la precisión y la claridad que implicó cada proceso. En este sentido, la visión de la autoridad educativa tuvo que mantenerse asociada a estos procesos:



Fueron aspectos [...] reconocidos por los propios docentes o directivos, que favoreció en un avance o en una mejora en sus procesos y en sus programas educativos. Fue una situación de un sentir, claro que el rector retoma esta condición de los indicadores de calidad para decir vamos a continuar con esta parte y de alguna manera permita que la universidad siga avanzando y siga en mejora. (DACTOR6)

Otra de las políticas institucionales que delinearon las acciones fue la cultura de la rendición de cuentas, en especial con los informes de actividades académicos, económicos y administrativos que parcialmente se efectuaban en la universidad, fueron promovidos a partir de los procesos de evaluación de los programas académicos, ya que en la categoría de normatividad y políticas generales de los CIEES se solicitaban las políticas de asignación del gasto y rendición de cuentas y como evidencia el informe anual de los directores y directoras (CIEES, 2008). Cuando la universidad se insertó en estos procesos de forma recurrente se modificaron ciertos procedimientos, no fue de manera lineal y el cambio no se dio en toda la estructura, pero se fueron introduciendo acciones como la rendición de los informes anuales o la sistematización de las actividades.

Respecto al financiamiento, se observaron algunas oportunidades de participación. La DGESE emitió las convocatorias, pero la UABJO condicionó su participación con base en los requisitos solicitados. Su participación se dio principalmente con el PROEXOES para la ampliación de la matrícula; FECES para elevar la calidad educativa; el PFCE para el fortalecimiento integral en distintas áreas; el proyecto de saneamiento financiero dejó de emitir su convocatoria en el 2015, hasta tres años después se retomó como apoyos para la atención a problemas estructurales de acuerdo con los estudios actuariales realizados. La promoción para la participación en dichas convocatorias estuvo regulada por la secretaría de planeación de la UABJO.

Dentro de las políticas institucionales, se estimuló la transparencia de la información, a través de su sistematización, la publicación de los informes académicos, financieros tanto de recursos ordinarios como extraordinarios, avance de obras e informes administrativos, tales acciones fueron estipuladas como parte de las reglas de operación de los programas, se contribuyó a sistematizar el uso de los recursos financieros:

Nos permitió tener un mejor control, porque tenemos idea de cuáles son las reglas de operación, sabemos en qué se va a gastar y en qué no se puede gastar. Si en algún momento se gastó en algo que no estaba destinado en eso, seguramente hubo una sanción e incluso la devolución por parte de la universidad a la tesorería de la federación, por no gastar en lo que se solicitaba. A partir de ello, vamos obligando a respetar las reglas de operación. (DGACTION5)

La visión respecto a las prácticas académicas y administrativas cobró otro sentido por su vínculo con la percepción de los recursos financieros. Este factor modificó la concepción de los ejes que trazaban las gestiones, dando paso a aquello que los programas que otorgaban recursos solicitaban en los documentos institucionales, como en el plan institucional de desarrollo. A mayor respuesta, la evaluación fue favorable. Cuando la UABJO recibió recursos que estaban dirigidos únicamente para programas de calidad, quedaban excluidas las unidades que no contaban con programas educativos con este indicador. Las condiciones no favorables impedían que se otorgaran apoyos a las unidades académicas en igualdad de posibilidades ya que la asignación tenía que ser justificada en correspondencia de las etiquetas aprobadas por la DGEU.

La participación con mayor frecuencia en los programas de financiamiento fortaleció una práctica de transparencia en el uso de los recursos, acción que fue estimulada por los propios programas de financiamiento. El acotamiento en el uso de los recursos contribuyó para que los recursos provenientes de estos programas fueran usados para lo cual se dirigían:

Anteriormente, tal vez como se hacía ciertos desvíos, [...] ahora ya se establece que únicamente el uso de los recursos económicos va a ser en los rubros que se establecen porque ya entra la cuestión de la auditoría, de la rendición de cuentas. Si ven que tú no usas adecuadamente los recursos en la manera adecuada, te restan puntos, se va limitando y para la otra no te asignan un mismo presupuesto que tenías asignado, o te sacan algunas situaciones que tienes que contemplar como recomendaciones. (DACTION6)

Con la importancia que se brindó a los reconocimientos, se concibieron de forma diferente los avances de la gestión rectoral, por ejemplo, la percepción de recursos extraordinarios y el porcentaje de la matrícula considerada como de buena calidad fue sinónimo de una gestión pertinente. Como se expresa en la siguiente idea:

Nosotros en esta universidad, somos de las cinco universidades que estamos casi en banca rota, pero eso es en el lado administrativo financiero, pero también somos de las universidades que tenemos el 80% de la matrícula de calidad y estamos en la sexta posición a nivel nacional en referente de los que recibimos fondos públicos. Pero a la gente obviamente no le importa la cuestión académica, le importa el escándalo, que diga que estamos en banca rota porque seguramente estamos haciendo algo mal. (DGACTION4)

Uno de los problemas que se suscitó en este período se debió a la distribución de espacios físicos para el crecimiento de la infraestructura, lo que implicó que para los programas de reciente creación no existieran áreas para su construcción. Los fondos que se dirigieron para la construcción, remodelación o rehabilitación se condicionaron para las DES con espacios autorizados y no para PE que no contaban con una adscripción a una DES, al menos existieron dos programas educativos en esta situación. Algunas unidades académicas se vieron beneficiadas por fondos no concursables, como sucedió con el programa de escuelas al cien que, debido a las circunstancias de la educación básica en el estado de Oaxaca, el subsistema de educación superior fue beneficiado por recursos provenientes de este fondo.

La internalización realizada por los actores universitarios generó un proceso de adaptación, en especial de normalizar los mecanismos para percibir mayores recursos. La idea de solicitar los recursos a la rectoría se fue modificando de manera que las unidades académicas no dependían en su mayoría de esta designación, pues se les canalizaba a las instancias que gestionaban los proyectos, salvo aquellos PE que no se encontraban adscritos a una DES, como los de reciente creación.

Sí hay una intervención, el tema de la calidad en los procesos, la diversificación del salario, de la oferta, pero nunca la universidad fue más allá de los lemas, y decir y esto que yo quiero la universidad científica y democrática se traduce en esto, en planes, programas y proyectos y quiero que me des esto porque esto es lo que voy a hacer, simplemente en una retórica, discurso, dos tres frases que cada vez eran más vacías y que simplemente nada más estaban en la pantalla en cuestiones más bien clientelares. (DGACTION6)

La inserción de la planeación estratégica varió en las distintas áreas de la organización, así como en las diferentes unidades académicas, la distinción se identificó con aquellas áreas más cercanas a los procesos, mientras que en el caso de las DES fue con aquellas que se

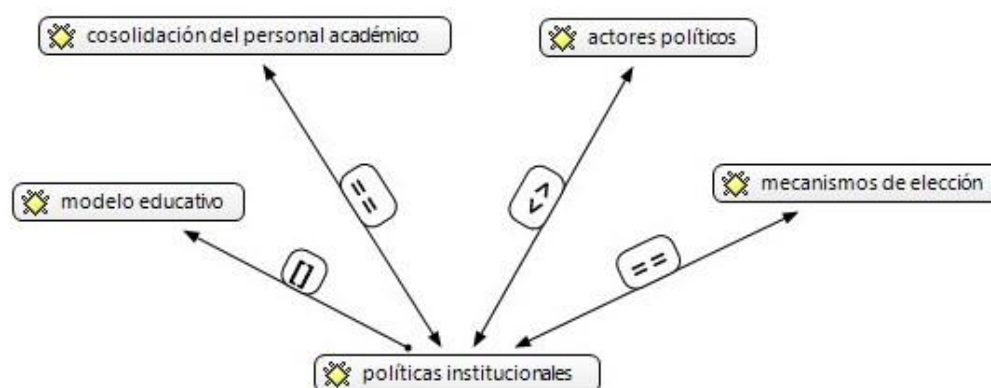
introdujeron con anticipación a los procesos, pues hasta el período 2012-2016 existían DES sin contar con un plan de desarrollo. Su inclusión se observó de forma gradual:

En la administración, en los últimos años de este período, sí hay estas semillas meritocráticas, gente que dentro de la administración ya internalizó que hay que seguir determinado camino. Yo creo que eso es, y como ha habido continuidad yo creo que estas cosas se han ido haciendo una rutina, ya están aceptadas. (DGACTION6)

La rigurosidad de las políticas buscó los mecanismos para adentrarse a los procesos y modificar ciertas prácticas, se generó de alguna manera la conducción de las prácticas de los actores (Ibarra y Rondero, 2001). De esta forma, la relación de la planeación estratégica se encontró con mayor presencia en la gestión del período 2012-2016, antecedida por los avances en las anteriores gestiones, también por la definición de estrategias que contribuyeron para impulsar el escenario trazado por la política.

El discurso generado a partir del PFCE se introdujo a lo largo de la gestión, tanto en los documentos declarativos como en los informes anuales. Tal como se reflejó en los ejes estratégicos referidos a: “4. Renovación de la evaluación para mejorar la calidad académica 5. Fortalecimiento de la carrera académica 6. Innovación, creación de polos regionales de investigación 8. Nuevo enfoque de la internacionalización” (UABJO, Plan institucional de desarrollo, 2012-2016, p. 30-31).

Diagrama 9. La relación con las políticas institucionales, período 2012-2016



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.

A partir de la exposición de los anteriores argumentos, el diagrama número nueve representa las relaciones identificadas entre las políticas institucionales con los niveles de análisis. De tal manera se identificó que, las políticas institucionales son parte del modelo educativo; existe una relación de asociación con la consolidación del personal; la relación con los actores políticos es de contradicción y el vínculo con los mecanismos de evaluación es de asociación.

### **La relación de las políticas institucionales en el período 2012-2016 con el modelo educativo**

Las políticas institucionales se acompañaron de la gestión curricular, un proceso que se reconoció como un área de oportunidad para la universidad. A partir del diseño del modelo educativo en el período 2012-2016 se instituyeron las directrices respecto al modelo curricular y pedagógico para la UABJO. El diseño curricular se vinculó con los procesos de evaluación que también ocuparon un espacio central como la política institucional. Así, el desarrollo de estas dos políticas institucionales quedó a cargo del CEVIE como el centro especializado de dichos temas.

Con el impulso del CEVIE, a diferencia del período 2008-2012, estos dos procesos implicaron una supervisión desde adentro de la organización universitaria, con ello disminuyó la intervención de consultorías y personal externo a la universidad que generalmente dirigían estos procesos debido a la falta de personal especializado contratado por las DES para llevar dichas actividades.

Era necesario que se institucionalizaran estos procesos, cabe mencionar que eso fue como una decisión por parte del rector operada por el CEVIE, pero el modelo educativo fue avalado por el consejo universitario [...] esta parte se validó cuando se acepta el modelo educativo, pues obviamente también se validan que vayan los procesos curriculares y la evaluación de programas educativos a cargo de la dependencia que el señor rector había designado que era el CEVIE. (DACTOR6)

El vínculo fue precedido por el modelo educativo, con la intención de regular los planes de estudio para procurar su vigencia con base en la solicitud de los programas de financiamiento. La adecuación de los planes de estudio no se alcanzó en su totalidad en este período, pero más que sentar las bases, se dieron pasos concretos para delinear la normatividad al respecto.

Con tales acciones, también se fijó el crecimiento de la oferta educativa y su diversificación, la universidad se caracterizó por brindar carreras ubicadas como tradicionales. En cierta manera se contribuyó a instaurar una visión a largo plazo hacia la orientación de la oferta. No obstante, los mecanismos no se establecieron de manera concreta, de tal forma que algunas DES ofertaron programas educativos sin contar con los registros previos ante profesiones, incluso sin contar un plan de estudios acorde con el modelo educativo, esto se manifestó con algunos de los programas de reciente creación.

Las políticas educativas se identificaron como parte del modelo educativo, en razón que el establecimiento de un modelo pedagógico y curricular fue planteado en el plan institucional de desarrollo, su vinculación directa se presentó con la articulación de la gestión curricular como una necesidad para implementarse, dadas las áreas de oportunidad señaladas para enfatizar la regulación de los planes de estudio. En consecuencia, que la UABJO contara con programas académicos actualizados y alineados a los ejes estratégicos. Además, dicha acción permitió establecer un vínculo con la planeación estratégica, como factor para alcanzar las metas planteadas. En tal sentido, el modelo educativo formó parte de las políticas institucionales, como respuesta de la motivación provocada por la política educativa.

### **Las políticas institucionales en el período 2012-2016 para alcanzar la consolidación del personal académico**

Se identificó que se presentó una relación predominante de asociación entre las políticas institucionales y las acciones para consolidar al personal académico. Las políticas institucionales en este nivel se rigieron hacia la regulación del trabajo académico. La transparencia como política institucional influyó en los mecanismos de contratación del profesorado de tiempo completo, al estar regulado con base en una convocatoria aprobada por el PRODEP, con lineamientos específicos, cuyos resultados se hicieron de conocimiento por la comunidad universitaria. Por tanto, la transparencia se enfatizó con los procesos de contratación. El trabajo de intervención se suministró a la comisión evaluadora, como órgano colegiado se encargó de ajustar los criterios de ingreso y definitividad del profesorado en relación con la normatividad universitaria.

El profesor tenía que sujetarse a tres contratos secuenciales, este contrato lo elaboramos nosotros precisamente para que [...] tuviera los lineamientos

institucionales de acuerdo con la ley orgánica pero también que estuviera acorde con leyes de trabajo y después, conforme a los criterios académicos y de desarrollo en su trabajo académico y de docencia, de investigación. Qué trabajos de investigación, de docencia y qué trabajo en cuanto a investigaciones presentadas. [...] Al término del primer año de trabajo, el profesor estaba obligado y según contrato quedaba sujeto a su primera evaluación para que cumpliera con lo que se había establecido dentro de primer contrato. (DGACTION8)

Una idea substancial de orientación y en relación con el orden económico se enfatizó al contratar a profesores que produjeran para la universidad, que la UABJO optimizará sus recursos, al contratar personal con el grado preferente y con producción favoreció a la limitada producción de la investigación en la universidad. La UABJO dispuso de las condiciones que la política le brindó para proyectar circunstancias favorables (Porter, 2004). Con tal acción, la universidad tenía que ocuparse de la habilitación de su profesorado existente, pero no del de nuevo ingreso:

En esos tres años que nos tocaba verlos y a partir de la tercera contratación ya obtenían su definitividad. Pero entonces ya venían con la inercia de mantenerse en el SNI, de mantenerse en el perfil deseable, de ser maestros que ya tenían una trayectoria en investigación (DGACTION8)

La intención de contar con investigadores que produjeran, que participaran en el SNI y el PRODEP se fortaleció con los ajustes para otorgar la definitividad a los profesores. Así también, en la gestión se efectuó una de las acciones que no se había implementado décadas atrás. Se trató del reconocimiento de profesores de asignatura por su antigüedad, como la única acción que trascendió para beneficiar a este sector durante el período del rector Martínez Helmes, a continuación, se expresa la justificación de tal acción:

Hubo un momento en que se nos dieron instrucciones debido a una negociación que él logró obtiene cierto recurso, nos dice -tuvimos un techo financiero de tanto y vamos a abrirlo ahora hacia los profesores de asignatura- como estímulo a su desarrollo, al desempeño académico. Fue interesante, pero también lo que se pretende, es que los profesores no se queden con el nivel de asignatura, sino que se permita su desarrollo hacia alcanzar maestría, para poder aspirar a ser profesores de tiempo completo. (DGACTION8)

Sin embargo, el tema pendiente correspondió a la habilitación y la profesionalización del profesorado, como política institucional se enmarcó en el plan de desarrollo, pero su alcance

quedó limitado a las acciones que cada DES generó. Una política para la universidad en general no llegó a concretarse, esto se reflejó en que el profesorado de tiempo completo fue favorecido por el PRODEP, pero no por un programa institucional para elevar la habilitación en especial del sector más grande: los profesores de hora-clase. En este período la UABJO estableció acciones para responder a la problemática de la regulación del profesorado:

Los de nuevo ingreso, el tema de los concursos, que aquí el Mtro. Helmes sí se expresa en esa convocatoria con 42 plazas para muy diversas unidades académicas que no se habían dado [...] claro por la vía del concurso [...] ahora la subsecretaría de educación superior a través de la DGESEU está al pendiente y está dando oportunidad a los cuerpos colegiados, el caso de las dictaminadoras, que sean las comisiones dictaminadoras las que sean el primer filtro, emita un dictamen y se pase este dictamen a la siguiente instancia que es la comisión evaluadora. (DGACTION6)

Con el margen de la transparencia se manifestó el quehacer de los órganos colegiados relacionados en la toma de decisiones. Las comisiones funcionaron para interpretar e implementar la política educativa, asumieron el eje de la regulación de los académicos. En los períodos anteriores, el profesorado se distinguió por no contar con una proximidad a los planteamientos de la política, no obstante, aun con las acciones de regulación académica, las tutorías y la gestión siguen representado un terreno complicado de abarcar, el proceso de adaptación todavía sigue su camino. Por tanto, un aspecto que se encontró presente en la cotidianidad del profesorado fue el ejercicio de las actividades sustantivas de manera no equilibrada. Nuevamente, el peso de la docencia en correspondencia con las otras actividades resultó ser mayor. A partir de este punto, el desarrollo de las funciones sustantivas que estipulan los programas de estímulos se puede entender de la siguiente manera:

Es algo de estímulos, pero también hay algo de simulación. No sé cuál pese más, la mitad o los estímulos, o mitad y mitad, más esfuerzo, pero también más simulación. A veces esos son los riesgos de un programa como de este tipo. (DACTION5)

Por otra parte, la distribución de los profesores de tiempo completo en las distintas unidades académicas presentó cierta disparidad, esto también en relación con la matrícula de cada programa, pues algunos programas con aproximadamente 400 estudiantes contaban con nueve profesores de tiempo completo, mientras que programas con menos de 100 estudiantes



contaban con aproximadamente 15 profesores de tiempo completo. Solo dos de los institutos de investigación integraron el noventa por ciento de su profesorado como de tiempo completo, caso contrario a las demás DES donde el profesorado de tiempo completo no representaba más del 20%. En cierta medida esto no favoreció para la distribución de la carga académica y administrativa de manera equilibrada.

Las mismas limitaciones se presentaron con la organización académica al interior del campo universitario, el trabajo colegiado se mostró con los CA y sus integrantes, pero parcialmente entre otros CA. Este fenómeno se presentó con los proyectos de investigación que solo contaron con el apoyo del PRODEP, pero no formaron parte de un programa institucional para la promoción de la investigación. En suma, el gran avance fue respecto a la regulación del profesorado de tiempo completo, para estimular los indicadores de desempeño institucional como SNI, CA y perfiles deseables. Sin embargo, a pesar de la asociación de las políticas institucionales y el trabajo académico, no existieron mecanismos acerca de la habilitación del profesorado, como la movilidad docente y la profesionalización del profesorado de horas clase, por tanto, no se llegó a consolidar al personal académico.

### **La relación de las políticas institucionales y la intervención de los actores políticos en el período 2012-2016**

Algunos actores discutieron acerca de la falta de una visión interna a largo plazo para la universidad, la cual se vio limitada por la exclusión por parte de los gobiernos federal y estatal. Factores como un bajo presupuesto, la relación de las autoridades educativas con las autoridades estatales y la orientación de la política hacia la búsqueda de otras fuentes de financiamiento que en el caso de la UABJO fue condicionada, la rutina y la inercia sin el desarrollo de la innovación educativa contribuyeron a la implicación de lo político por encima de lo académico. Los actores políticos influyeron para que existiera una contradicción como figuras de intervención entre las políticas institucionales.

La existencia de una relación predominantemente de contradicción entre las políticas institucionales y los actores políticos se comprende a partir del cumplimiento de las disposiciones oficiales como un mecanismo de apoyo para conseguir mayores recursos, así como respaldar la toma de decisiones. El cumplimiento se tradujo en el incremento de los

recursos. Fue un cumplimiento que persiguió beneficios. En el período 2012-2016 se identificó una serie de aspectos: la planeación y evaluación como procesos continuos; la solicitud de recursos como beneficio por desarrollar estos dos procesos; la transparencia de los gastos para incrementar los recursos percibidos.

Los procesos vertidos en la transparencia no solo de los recursos sino también en los procedimientos aproximaron a una universidad menos apartada del discurso legal y esto coadyuvó a hacerla menos vulnerable frente a los acontecimientos de confrontación entre los distintos grupos políticos. La introducción de los mecanismos, por ejemplo, de la evaluación, se apoyó de los recursos de convencimiento hacia un sector situado en la esfera de las prácticas tradicionales universitarias, como añejas costumbres relegadas por el clientelismo o el compadrazgo. Un sector de la comunidad universitaria y de las facultades estaba situado en este escenario. Esto se representó con el desarrollo del proceso de evaluación en una de las facultades más politizadas de la universidad:

No era un trabajo de una cuestión de tipo académico, todo esto fue de mucho trabajo político. Porque eso de mantener las fuerzas de derecho tranquilas, era de sentarse y al mando duro. En ese sentido y por la posición familiar [...] no hay que olvidar, Torres pues no lo daba, todos los rectores le han tenido miedo, mucho recelo a Derecho porque también es un bastión de una fuerza política. (DAACTOR4)

El mismo sentido de persuasión fue usado para darle la legitimidad correspondiente al CEVIE, para que fuera reconocido como el centro encargado de llevar los procesos de evaluación y acreditación y de diseño curricular, la sintonía en el trabajo y la cobertura alcanzada pronto otorgaron esa legitimidad, relegando la contratación de personal externo a la universidad para efectuar tales procesos. La aceptación del centro implicó una resistencia por parte de las unidades académicas para regular los procesos de diseño curricular, en especial por las DES que se asumían como parte de un grupo político contrario al rector:

Cuando vieron que estaban teniendo resultados que, algunas unidades académicas veían que si salían sus planes de estudio, que se les respetaba sus puntos de vista, que de hecho se les incorporaba en parte del proceso de elaboración [...] los docentes empezaron a tener una participación. Fue gradual porque inicialmente no se tenía la apertura y la aceptación de todos de que fuera institucional, porque estábamos acostumbrados a que cada uno hiciera como considerara mejor. (DAACTOR6)

Con la modificación de IDEHUM a CEVIE o de instituto a centro, sus funciones adquirieron otros alcances, pasó de ser una instancia encargada de la profesionalización docente durante los períodos de 2004-2008 y 2008-2012 a un centro que desarrolló los procesos de evaluación y diseño curricular en el período 2012-2016. En este período el rector brindó una importancia a la evaluación de los programas educativos.

En el período 2012-2016, no ocurrió una actualización de la normatividad como sucedió en el 2004-2008, otros documentos normativos no pudieron desembocar en su actualización, por ejemplo, con la Ley Orgánica. Por otra parte, se propuso la revisión del Estatuto del Personal Académico, donde la determinación de si procedía o no dependió en buena medida de las figuras históricas todavía presentes, así como de las fracciones de los sindicatos de académicos. De igual forma, no existieron avances para la modificación de las formas de elección de las autoridades educativas.

Otro de los aspectos que muestra la contradicción entre las políticas institucionales y la influencia de los grupos políticos, se señala a partir de la asignación de la definitividad del profesorado donde ha existido un vínculo con las organizaciones sindicales. Por ejemplo, casos concretos donde la comisión evaluadora determinaba en mutuo acuerdo con la comisión dictaminadora no renovar el contrato de los profesores de tiempo completo que transitaban por una de las tres evaluaciones necesarias para obtener su definitividad.

En relación con el párrafo anterior, pese a no ser profesores definitivos se encontraban afiliados a un sindicato. Para disputar su definitividad por el fallo negativo de la comisión evaluadora solicitaron el respaldo de su sindicato de adscripción inicial, remarcando aquí que este primer sindicato en ocasiones fue el sindicato de adscripción del rector y al cual pertenecieron la mayoría de los integrantes de la comisión evaluadora; si no obtenían el apoyo recurrían a otro sindicato de académicos. Este último sindicato no se identificaba políticamente con el grupo de rector. Distintas situaciones de descontento y de inconformidad por los profesores fueron utilizadas como una forma de desestabilización institucional.

El cambio de un grupo político cuando se asumió la rectoría trajo como resultado una visión menos clara del rumbo que podía tomar la administración; por lo tanto, de la

universidad. No existía una seguridad que garantizara la continuidad de ciertos ejes, aunque los últimos tres rectorados manifestaron que el seguimiento de la política de planeación estratégica se mantuvo vigente. La presencia de personal al interior de la organización ocupando niveles medios y altos con una clara identificación y alineación a sus sindicatos, incluso como líderes de estos colectivos ha evocado que se prioricen temas de índole sindical para conservar las posiciones más que el trabajo colectivo y académico. Dos fueron los canales identificados: los sindicatos intervinieron a través de las acciones de los funcionarios universitarios y, los funcionarios operaron a través del papel y la posición de los sindicatos.

En el caso del uso de los recursos financieros fue limitado, en especial con los recursos provenientes de los programas de financiamiento extraordinario. La centralización de algunos fondos, como aquellos provenientes de las solicitudes de nuevo ingreso perdieron un amplio margen de discrecionalidad. Se modificaron las formas de acceso, con dos formas: los gastos sin restricción y con previa solicitud a la secretaría de finanzas de la universidad.

Al principio la gente que se apuntaba para manejar el dinero, después ya no quería manejarlo, porque no manejaba nada, lo único que hacía era hacer el trámite, eso no querían hacer. Eso ayudó, porque si lo dejas muy abierto corres el peligro de que es una universidad con este problema político termine destinándose a otra cosa que no sea la vida académica. (DAACTOR4)

A pesar del modelo político de la universidad el reflejo del grado de inserción de la política educativa se observó en una de las facultades altamente tradicionales y politizadas de la universidad. Martínez Helmes rector del período 2012-2016 puso especial énfasis en que el programa de derecho alcanzara un reconocimiento como programa de buena calidad. En este sentido, se jugaron dos aspectos: primero como su facultad de adscripción otorgó un grado de importancia a estos procesos derivados de la política de la planeación estratégica, la evaluación y el diseño curricular y segundo, el reconocimiento permitió consagrar cierta legitimidad a su gestión en tanto se logró un avance de la matrícula de calidad en la universidad que fue resultado del trabajo de su gestión como rector, así como la legitimidad del trabajo al director de la facultad frente a los eventos de infortunio y disputa del control político de esa unidad académica:

Ahí había un rollo endiablado, clientelar, la organización, las 40 coordinaciones. Que esa fue una de las broncas de Martínez Neri, ya no le dio

tiempo. Esto se fue ventilando, porque ellos tenían su propio sistema integral de control escolar, recibían unos recursos. (DGACTION6)

Lo anterior señala que, como unidad académica se encontraba distante de los procesos institucionales. Como una de las facultades politizadas y que desde años atrás concentró una serie de eventos que marcaron la vida política de la universidad, sorprendió a la comunidad que el programa obtuvo el reconocimiento como programa de calidad por los CIEES. No fue un proceso fácil en correspondencia con las fuerzas políticas presentes en la facultad. Ciertamente correspondió a un trabajo de negociación:

Tuvieron que haber una serie de acuerdos, tanto políticos como económicos para que los profesores pudieran acceder a estos procesos de evaluación, porque derecho efectivamente era una facultad con ciertas tradiciones políticas y resistencias, pero fue muy significativo y fue un mensaje político también que dio el nuevo rector a las demás unidades académicas para que también pudieran ser evaluados, al mismo tiempo que también le permitió al director a posicionarse [...] creo que fueron los procesos de negociación, de acuerdos internos, políticos, económicos quizá, que permitieron que esto fluyera, porque de otra manera no hubiera salido. (DACTION6)

En la medida que la política educativa se intensificó fue más estricta con el desempeño de las universidades a la par de dichas exigencias, las condiciones sociales, políticas y académicas de la universidad no resultaron del todo favorables. Las formas y medios para hacer política contrarrestaron la toma de decisiones, fue una visión que estuvo implícita en la política, el discurso exployado por el rector acerca de la importancia de los indicadores de calidad fue un elemento de sensibilización, aspecto más usado que en el período anterior:

Con Martínez Neri se enfatizó la cuestión que evaluaran sus programas, sin embargo, no todos respondieron. No sé qué hizo falta, quizá no todos estábamos en esa cultura, las condiciones políticas influyeron y demás, con Torres Valdez se descuidó esa parte, no se le otorgó cierto énfasis. Los que quisieran hacer sus evaluaciones lo hacían, pero no como algo que tenían que hacerlo, no como una obligación. Cuando se avanza en la siguiente administración es ya cuando se ve, inclusive como una necesidad. (DACTION6)

La resistencia con los procesos de evaluación se explica por dos aspectos: el primero, sobre la identificación de la situación de cada programa educativo, una evidencia de la situación favorable o desfavorable, que coincide con las posiciones diferenciadas por la distancia de cada programa con la cercanía de la política (García, 2013); el segundo, la reserva de las

autoridades educativas a estos procesos, dado que no representaban un mecanismo de permanencia en el poder, tampoco influían totalmente en la definición de las elecciones de las autoridades educativas.

Los procesos de evaluación se utilizaron en ocasiones por los grupos políticos como una medida de presión para satisfacer sus demandas, para hacerse presentes y visualizar que poseían un peso en la dinámica universitaria. La inestabilidad política tomó una intención de identificarse en momentos cruciales, además de estratégicos, frecuentemente el cierre de las instalaciones con la figura de las organizaciones sindicales como medida de presión:

Sé que vas a tener la visita de los evaluadores -tomo y si no cumples con esto porque es una medida de presión, -si no cumplen va a estar tomados-, varios programas han pasado por experiencias que tienen sus fechas de evaluación y la universidad en general está tomada. Entonces, ya hasta los evaluadores conocen esta dinámica de la universidad y a muchos no les influye, pero a otros sí, depende de los evaluadores. Cuando vinieron los evaluadores de odontología, la universidad estaba tomada y se los llevaron a otra sede que tienen en el centro. Ahí sacaron sus carpetas. Lo que no se hizo fue hacer el recorrido de las instalaciones, quien tomó en ese entonces fue un grupo sindical, político que está presente y los hacen con toda la intención de generar inestabilidad. (DACTOR6)

La línea de intervención de la planeación estratégica, sobre todo a partir de la evaluación, se observó en mayor grado en el nivel de Licenciatura, pero no en el nivel bachillerato y el posgrado. La UABJO posee preparatorias y bachilleratos que en su mayoría no se encuentran en el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) o no han pasado por una evaluación para su ingreso. En las dos últimas décadas las preparatorias vivieron y siguen viviendo un decrecimiento en su matrícula:

Pareciera que nos les interesa, pero ahí sí hay una presencia fuerte de una corriente política que considera un bastión las prepas y no pasa nada. El hecho que todavía haya programas anuales, que eran idea de esa resistencia, esta resistencia se mantiene y existe en el medio superior ¿Cómo se ha pagado eso? Con la caída de la matrícula. (DGACTION6)

Para brindar nuevas oportunidades para mejorar su posición académica, en el período 2012-2016 se tomó el acuerdo mediante la administración central de otorgar el 30% de los espacios a egresados aspirantes de las preparatorias y bachilleratos para ocupar lugares en las carreras

ofertadas en la universidad. Fue una de las estrategias para promocionar a las preparatorias frente a la competencia de los demás subsistemas que representaban una opción más pertinente para cursar los estudios de bachillerato.

En algunos planos se consideró que el resultado y en parte llamado -atraso- de la universidad se debió a la toma de decisiones que antecedieron a las últimas tres gestiones rectorales. En la idea también subyace que es el Estado quien no proporcionó a la universidad lo que le correspondía, limitado también por una cultura institucional que quedó permeada por las prácticas arraigadas a una tradición universitaria.

Esa parte que nosotros no hicimos las reformas a tiempo son las consecuencias que tenemos ahora, es como tu universidad es el Estado el que no le da lo que corresponde. Con los indicadores no es que no se hagan las actividades, sino que no hay una cultura de evidencias. (DGACTION4)

Las acciones y los alcances académicos se aminoraron cuando se comparó con la serie de conflictos y las prácticas clientelares, donde la administración central tuvo que lidiar con estos escenarios. La universidad se encontró en un punto de transición, pero como se identificó, el modelo político operó en ciertas decisiones, como la correlación de fuerzas existente en los actores que tomaron las decisiones. A la par, el modelo político usó los fondos que proveyó la política educativa, tales como los recursos financieros para seguir operando, utilizó las estrategias que fueron dictadas desde las instancias externas para legitimar su gestión ante cierto sector.

### **Las políticas institucionales en el período 2012-2016 al margen de los mecanismos de elección**

Las políticas institucionales se encontraron asociadas con los mecanismos de elección en los diferentes niveles de la administración. La importancia brindada a las políticas educativas fue gradual, su relación se precisó con los programas de financiamiento, mientras mayor fue la incorporación de las disposiciones, mayor fue el financiamiento otorgado. Con la entrada del nuevo milenio se vislumbró la necesidad de la universidad por cursar estos procesos, inicialmente con la evaluación de la ANUIES en el período 2000-2004, seguido por las primeras evaluaciones a los programas educativos en el período 2004-2008 con Martínez

Neri, la continuación de la participación y el impulso de la certificación de los procesos administrativos en el período 2008-2012 con Torres Valdez.

La continuación en esta línea persistió en el período 2012-2018 con Martínez Helmes, con un mayor conocimiento para desarrollar los procesos, tanto la evaluación como el diseño curricular se fueron fortaleciendo con el transcurso de los períodos. Aunado a estos temas, la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas, la vinculación con los sectores sociales, el registro de los CA, las publicaciones y los proyectos de financiamiento cobraron una importancia en los informes anuales de cada período. Fueron aspectos que al menos en el período 2012-2016 no podían dejarse de lado.

La consistencia en estos aspectos, algunos tratados con mayor precisión que otros durante el rectorado se convirtió en un factor para determinar el adecuado desempeño institucional. Incluso la connotación a estos temas aparece con fuerza en las propuestas de trabajo de cada uno de los candidatos a la rectoría, también se reflejó la presencia de personas conocedoras de los temas en el discurso ejercido en los tiempos de campaña. En este sentido, las políticas institucionales no determinaron el rumbo de las elecciones, pero sí influyeron en cierto grado, en especial con un sector tendiente a estas políticas, un parte del profesorado que asumió el discurso académico como parte central de la transición al modelo académico. Las políticas educativas se mantuvieron presentes con un mayor eco:

Sí no fue un factor determinante, sí fue un factor de apoyo [...] en el plan de desarrollo del rector está la misma intención de continuar con estas directrices que el anterior rector estableció [...] obviamente fueron otros factores los que pudieron permear esta sucesión rectoral, pero sí fue un factor importante que se le dio continuidad. (DAACTOR6)

La diferencia con los anteriores períodos de sucesión rectoral fue la presencia de las políticas educativas, fueron incorporadas en los documentos, tomaron parte central de las campañas, por ello, la asociación de las políticas institucionales con los mecanismos de elección, como en los planes de trabajo, los lemas difundidos, el discurso, así como las acciones previas para preparar a la siguiente sucesión de rector y de directivos de las DES. Ya que los logros alcanzados permitían funcionar como un factor de persuasión para la sucesión de la autoridad educativa por un candidato o candidata del mismo equipo de trabajo.



El desarrollo de las políticas institucionales encontró un contrapeso, emanado propiamente de los mecanismos de elección. Se debió a la forma de la asignación de puestos en la organización universitaria. El control de los puestos principales con base en una disputa entre los grupos políticos que no siempre fueron asignados por disposición de la rectoría; los resultados políticos se manejaron como acuerdos o problemas a tratar (Meichsner, 2007), se dio como una forma de negociación entre los candidatos participantes del proceso:

Yo gano, pero, aunque gane, tú me tienes que dar espacios y te pido este y este espacio. Entonces en estas funciones voy a poner a la gente que yo quiero, pero entonces la gente que quiero no necesariamente tiene el perfil y si no tiene el perfil, no va a hacer el trabajo bien. Entonces el rector que tiene que hacer, crear, lo que tiene que hacer es crear áreas, porque el CEVIE se crea para funciones de la secretaría académica y la dirección de evaluación. (DACTOR4)

Este mecanismo de negociación se llevó a cabo para resolver los problemas de inestabilidad a partir de la disputa por los resultados de las elecciones de rector con lo que se situó un equilibrio de fuerzas. Los perfiles profesionales que ocuparon ciertos espacios estratégicos para el desarrollo de las políticas institucionales no fueron acordes, por ello el rendimiento y las acciones desarrolladas de un área a otra fueron desiguales, algunas secretarías funcionaron a la par de las exigencias no solo externas sino también institucionales.

## **5.6 La consolidación del personal académico, sus limitaciones y alcances en respuesta a la planeación estratégica**

La profesionalización y la habilitación del profesorado se ubicó como un área de oportunidad incluso ya observada en la década de los ochenta, la situación del profesorado se agravó en la medida que los lineamientos de las políticas se acrecentaron, pero también se fortalecieron. La UABJO, dadas las particularidades ya mencionadas anteriormente, dificultó el camino para encontrar las alternativas para responder a estas exigencias. El dinamismo colectivo influyó para que la política retrasara su mediación en la vida universitaria, así es como los dos sindicatos de académicos después del 2004 protagonizaron el control en parte académico, en parte administrativo y en parte burocrático de las unidades académicas, toda vez que la dirigencia de estas representaba la concentración de capital político.

Ante el contexto universitario, la profesionalización representó una situación de crisis para la universidad, fue evidente la falta de correspondencia entre la política nacional respecto al profesorado y la condición limitada de la universidad para participar en las disposiciones. Por ejemplo, tal aspecto se reflejó en el número de profesores con el grado preferente, por esta razón se buscó la manera de profesionalizarlos para que obtuvieran el grado de maestría a la par que desarrollaran las funciones sustantivas.

### **5.6.1 Las acciones dirigidas al personal académico en el período de gestión 2008-2012**

Es importante situar nuevamente lo que para la política implicó el fortalecimiento de la capacidad académica, de hecho, esto garantiza en buena medida la incorporación a instancias y programas por parte de las unidades académicas y los programas que se encuentran incorporados a esta. Para enunciar las estrategias y acciones implementadas respecto al personal académico y para cubrir el objetivo de lograr su consolidación, se desarrollarán a continuación una serie de argumentos con base en la opinión de los actores entrevistados, se contará con algunos elementos contenidos en los planes de desarrollo y los informes rectorales de este período.

#### **El ingreso y la promoción del personal académico**

En este período se dieron los primeros pasos para la definición del concurso de oposición como el mecanismo para ingresar a la universidad, sin embargo, no tuvo completamente esta atribución debido a las prácticas tradicionales para la asignación de los tiempos completos. Las circunstancias recayeron en el grado preferente, en especial con las convocatorias internas, mientras los niveles de estudios se mantuvieron con el grado mínimo esto influyó en la conformación de cuerpos colegiados:

Hubo en tres o cuatro ocasiones que la convocatoria se quedaba desierta porque nadie con doctorado se presentaba. Entonces se preguntaba a la SEP qué hacer en estos casos y de acuerdo con las autoridades de la universidad se modificaban los requisitos, si se pedía maestría con experiencia, etcétera para poder o tener la posibilidad que entraran profesores, en la mayoría de los casos conseguimos que hubiera doctores, pero si hubo ocasiones en los que hubo que disminuir los requisitos o hacer equivalentes. (DGACTION3)

La promoción fue un problema para la comunidad académica debido a que el ingreso no se dio con procesos normados y transparentes con base en la justificación ante el PROMEP, puesto que la habilitación tuvo un peso importante para designar categorías a los académicos un sector se situó en las primeras categorías al no contar con el grado mínimo. Por otra parte, el proceso de promoción no fue ejecutado con regularidad, los profesores que ingresaron con un nivel mínimo cuando alcanzaban el grado preferente solicitaban su evaluación a la comisión evaluadora para avanzar a un siguiente nivel, sin embargo, la comisión evaluadora no era un órgano ejecutante, sí autónomo, pero que en cierta medida dependió de las decisiones e iniciativas del rector, sobre todo en las partidas destinadas para solventar los recursos asignados por la SEP para el programa de estímulos al desempeño docente y la autorización para la publicación de las convocatorias de promoción.

Quando ellos nos evaluaron y nos colocaron en ciertos niveles mucha gente se quedó ahí. Supongo que habrá mecanismos que estaban, que eran por un extra, que no pasaban por la comisión, seguramente, nosotros no podíamos hacer esa promoción si no era iniciativa del rector, que es lo que dice la ley. (DGACTION3)

Lo anterior impidió que la promoción de los profesores se realizara con regularidad en el marco de la norma establecida. En tal sentido, en el transcurso del período de Torres Valdez de 2008 a 2012 no se contó con un proceso de promoción docente para el personal académico. Con esto, los académicos que fueron situados en un nivel en la década de los noventa se ubicaron ahí sin contar con la oportunidad de escalar a otro nivel por más de 10 años. Al menos esto en un proceso regulado por la comisión evaluadora mediante una convocatoria.

### **Las acciones para promover el perfil deseable en la comunidad académica**

En este período ocurrió la inserción a un nuevo proceso hacia la recepción de los recursos, distintas unidades académicas se vieron favorecidas con el vínculo entre el PIFI, PROMEP y la investigación. Cuando las unidades académicas estaban forzadas a solicitar recursos a la administración central para sus actividades de investigación, quedaban sostenidas con la voluntad de las autoridades educativas. Por esto, cuando las unidades académicas participaron directamente en la solicitud de recursos a partir de la definición de sus necesidades y de aquello que necesitaban solventar fue una ejecución más directa. Es decir,

no solo las DES definían en qué gastar los recursos, también definían sus debilidades en materia de la investigación.

Las gestiones no se volcaron hacia la administración central para poder desarrollar acciones relacionadas con la investigación, el PRODEP y el PIFI permitieron financiar las estancias, congresos, presentación de ponencias, realización de talleres e incluso publicación de libros. La relación entre el PIFI y el beneficio de este al trabajo académico se dio en la medida que se generó una dinámica o percepción diferente acerca de participar en los eventos académicos. Cuando la UABJO estaba alejada del fenómeno del credencialismo, solo un sector mínimo de profesores asistió a eventos académicos fuera de la institución, gracias a que los gastos derivados de estos eventos se solventaban con el PIFI un mayor número de profesores se interesó por participar dando paso así a la constitución de los perfiles deseables requeridos por el PROMEP.

Se empezó a generar la dinámica que si tú vas a un congreso te van a dar una constancia y eso te va a permitir seguir mejorando tu perfil. Entonces ya no se daba a los amigos para ir a congresos o que tenías que ir a hacer una petición a rectoría a ver si te lo daban o no [...] se amplió mucho la participación de los profesores en actividades académicas. (DAACTOR3)

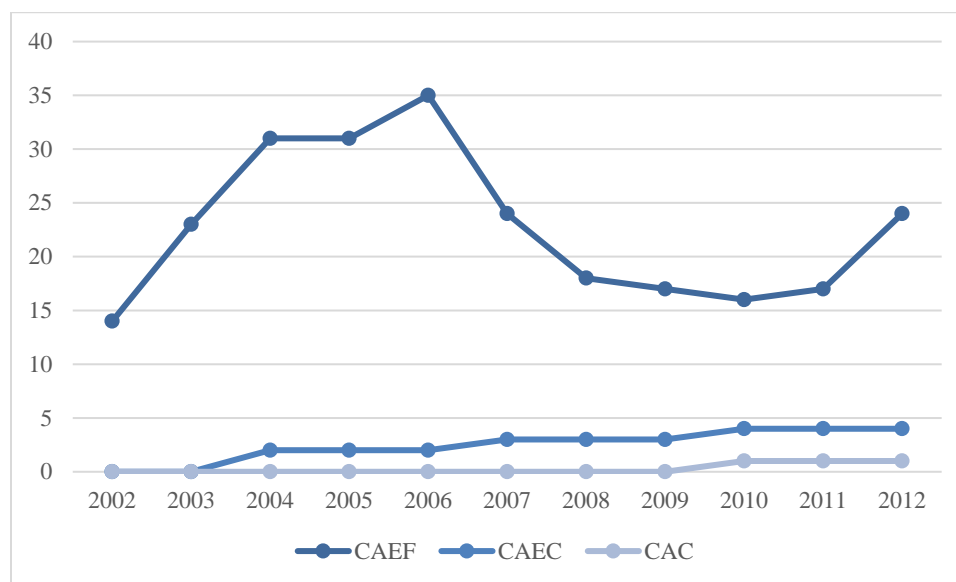
Las autoridades institucionales promovieron entre su profesorado de tiempo completo la participación con el PROMEP, pero el ingreso fue igualmente limitado que en años anteriores. Frente a la baja participación de los académicos en el PROMEP, el programa de estímulos al desempeño del personal docente se usó como un apremiante para los profesores, pero debido a que su carga se enfoca a la docencia, la investigación se asumió como una actividad secundaria en especial por los profesores con cierta antigüedad en la institución. El impulso al PROMEP se visualizó medianamente en el período, apoyado por la nueva inserción de profesores que entraron con otras cláusulas en su contrato con base en el concurso de oposición.

### **La constitución de los CA del 2002 al 2012**

La figura de los CA se convirtió en una medida de valoración respecto al desarrollo no solo de la investigación, también de la integración de profesionales con la figura de un cuerpo colegiado. La participación del profesorado en los CA se desenvolvió medianamente, así

como la articulación de redes al interior y fuera de la universidad. En el 2002 y el 2003, la universidad no contó con el registro de CAEC y CAC, posterior al 2004 se contó con 2 CAEC en el área de las ciencias sociales, fue hasta el 2010 que la UABJO tuvo a su primer CAC también proveniente del área de las ciencias sociales, como a continuación se observa:

Gráfica 1. Evolución de los CA, de 2002 a 2012



Fuente: UABJO 2013, 2014a, 2014b, 2016; SEP, 2017; SEP-SES, 2017a.

Se observa en la gráfica anterior que en el 2006 se contó con un mayor número de CA en el lapso de diez años, los siguientes cinco años los CAEF no crecieron hasta en el 2012 que repuntaron, así también por tres años consecutivos los CAEC y CAC no se alteraron. La rigurosidad en las evaluaciones para conservar el registro, así como el nuevo ingreso de CA, aunado a la baja promoción de las funciones del personal académico encaminaron a una detención de la proliferación de estos cuerpos colegiados:

Cada tres años renovar, en la última evaluación si nos dejaron fuera y tuvimos que impugnar. Eso también cambia, pero luego los actores no nos damos cuenta, los profesores que entramos después del 2003-2004 estamos más claros de eso porque a nosotros desde el contrato nos dijeron -tienen que hacer esto y lo otro-, a los recientes ya deben traer el doctorado y ser SNI. (DGACTION1)

En este sentido, la sistematización de las funciones permitió que los profesores participaran en el PROMEP a través de la constitución de los CA, así como en otros programas que

requirieron de una especie de evaluación de su desempeño. Como una reacción adversa a la exigencia de las políticas, por diez años la universidad se mantuvo con un crecimiento pausado; por sus propias condiciones, los avances representaron logros significativos como en el 2010 con el registro de un CAC y cuatro CAEC, para el 2012 de los 275 PTC adscritos a la UABJO, hubo 29 CA registrados. Este indicador mostró que tentativamente cerca del 30% de los académicos participó en un CA.

### **La investigación y la incorporación al SNI**

En la gestión del período existió la intención de promover la investigación para que los profesores cumplieran con otra función sustantiva que permitiera mejorar los indicadores en términos del SNI, pero en este ámbito las posibilidades fueron limitadas para la universidad. Se contribuyó con la existencia de fondos para la investigación que prácticamente se alimentaba con la voluntad de la rectoría en la asignación de los recursos, pero fue un rubro que con el paso de las gestiones fue reducido a partir de los recursos ordinarios. Los recursos financieros fueron una limitante. Fue la mayor dificultad para promover la investigación.

Para las unidades académicas el PFCE representó la principal posibilidad de financiamiento para la producción, derivado de un objetivo específico referente a la consolidación de los CA. Con el PFCE, se volvió a confirmar que la investigación es el talón de Aquiles de la UABJO, pero también esto permitió contar con recursos disponibles para la publicación de libros, la realización de eventos académicos como congresos, la asistencia a eventos nacionales e internacionales, entre otras acciones. Así, la UABJO pudo tomar esa debilidad académica como un área de oportunidad para solicitar recursos a la federación. Como se expresa en lo siguiente:

No hay aquí recursos para proyectos editoriales, todo lo que nosotros publicamos es porque concursamos por recursos en el PFCE, todo lo que logramos siempre los recursos vienen de afuera y son concursados. Yo creo que sí ha tratado la universidad de responder a esas políticas de promover la habilitación y la productividad, pero hay muy serias limitaciones sobre todo en materiales. (DACTOR2)

Uno de los mayores retos fue consolidar la función académica, pero el contexto era un tanto desalentador. De 264 profesores de tiempo completo adscritos en el 2008 en la universidad,

menos del 7% pertenecía al SNI. Uno de los principales motivos se debía a la función de la docencia como la principal actividad, los profesores universitarios se reconocen como docentes más que investigadores.

### **La evolución de la capacidad académica del 2002-2012**

La evolución del personal académico no presentó un incremento significativo de acuerdo con los indicadores de capacidad académica, en el 2009 se tuvo el menor número de profesores de tiempo completo de toda la década como consecuencia de la jubilación de un sector del profesorado, en los siguientes tres años existió una notable recuperación debido a la contratación de nuevos profesores. Estas contrataciones reflejaron un incremento de los perfiles deseables, pero no aumento en los profesores adscritos al SNI.

Tabla 9. Datos evolutivos de la capacidad académica 2002-2012

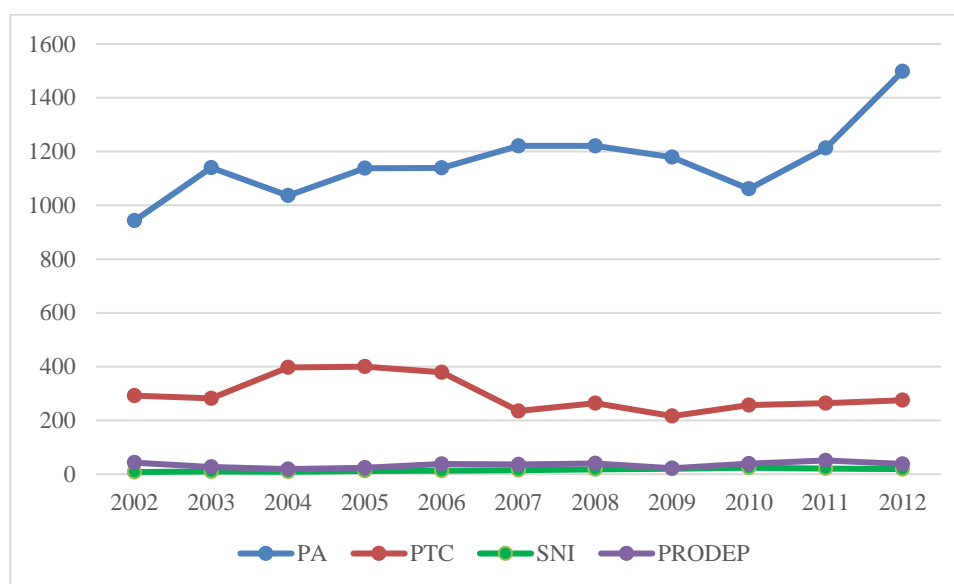
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PA	943	1,140	1,036	1,138	1,139	1,221	1,221	1,179	1,061	1,213	1,498
PTC	292	282	397	400	379	235	264	216	257	264	275
SNI	8	10	9	12	13	15	18	20	24	21	19
PRODEP	43	27	19	24	38	36	40	22	39	51	38

Fuente: UABJO 2013, 2014a, 2014b, 2016; SEP, 2017; SEP-SES, 2017a.

Hasta este punto, es posible definir que, en este período las exigencias e instrumentación que derivó de las políticas educativas no intercedieron o modificaron el estado de la comunidad académica. Es decir, el incremento no fue significativo respecto del período anterior, no existen elementos para afirmar que la política influyó en la regulación del profesorado. Uno de los actores calificó a este fenómeno como una situación anómala, porque incluso el comportamiento en la evolución de la cifra de profesores que ingresó al programa de estímulos fue errante en comparación con otras universidades.

La participación de la UABJO en la política se relaciona con lo expuesto por García (2013), ya que representó una contradicción entre la inconformidad de algunos actores, mientras que para otros resultó en una satisfacción para obedecer tales disposiciones. No existió un comportamiento estable o de crecimiento en la UABJO, solo en los PA como se aprecia en la siguiente gráfica:

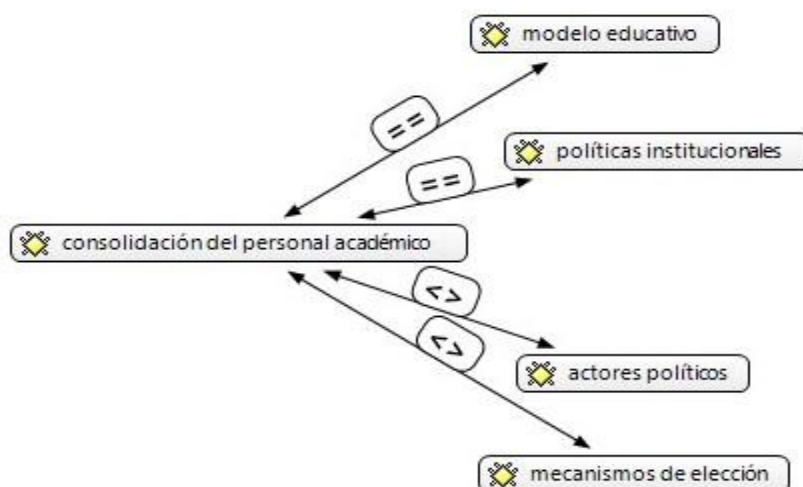
Gráfica 2. Datos evolutivos de la capacidad académica 2002-2012



Fuente: UABJO 2013, 2014a, 2014b, 2016; SEP, 2017; SEP-SES, 2017a.

En correspondencia con la relación del nivel de análisis atribuido a la consolidación académica se encontró que existen dos tipos de relación. El primero concierne al modelo educativo y a las políticas institucionales, su relación es de asociación. En cuanto al segundo tipo, se adjudica a los actores políticos y a los mecanismos de elección con una relación de contradicción. Como se observa en el diagrama número 10, se representan los dos tipos de relación que se encontraron dado el análisis de los cinco niveles de análisis.

Diagrama 10. Relación de la consolidación del personal académico y los niveles de análisis



Fuente: Análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.



## **La relación del personal académico con las políticas institucionales en el período 2008-2012**

En la relación entre el personal académico y las políticas institucionales se identificó como una asociación. De tal manera que el supuesto es el siguiente: si la universidad elevó sus indicadores de capacidad esto fungió como un elemento que proporcionó legitimidad a la gestión universitaria. Para ello tuvo que estar reflejado en las políticas institucionales y, por tanto, disponer de acciones para lograr la consolidación académica. Este crecimiento se reflejó como una proyección de las acciones emprendidas aun cuando se trató de un avance.

El cambio en la regulación del ingreso de los profesores se dio en atención a las condicionantes por parte de la SEP, si la UABJO solicitaba más plazas para el profesorado, así como mayor subsidio para otorgar estímulos al profesorado, entonces debía evidenciar que se alineaba a las disposiciones ya planteadas desde años atrás por la SEP. De tal forma que las iniciativas no fueron planteadas por disposición del rector, procedieron de la política nacional como una especie de exigencia. Para entender las razones en las que se da parte de la transición en la regulación del ingreso, como una especie de disposición de sometimiento se circunscribe lo siguiente:

En el 2000 [...] a la UABJO le dieron 100 [plazas], no reportó a quién y entonces la federación les había estado insistiendo, -díganos a quienes les dieron esas plazas- nunca dijeron. ¿Qué consecuencias tuvo? 2002 ni una plaza, 2002 ni una plaza, 2003 ni una plaza, hasta 2005 hay un concurso de oposición nuevamente gestionado por Neri, con el concurso de oposición no más de 10 para toda la universidad. (DGACTION1)

El desarrollo de los concursos de oposición se convirtió en el ajuste central para que la SEP asignara mayores recursos a la universidad, como en el PIFI para reportar el número de plazas justificadas ante el PROMEP. En las últimas dos décadas se han aplicado tres concursos de oposición, en consecuencia, existió una disparidad en el incremento de plazas y en la asignación correspondiente con base en la matrícula de cada programa educativo:

De 2005 a 2008 es el siguiente concurso de oposición y luego hasta 2012, o sea, el prestigio de la universidad con respecto a los concursos de oposición y los tiempos completos se queda. Yo creo que todavía seguimos quemados, no ha habido concursos de oposición, en 2014 creo que hubo uno, pero no hubo -ganadores-. Hasta el siguiente año, con ese mismo número, la administración

2012-2016 siguió cosechando frutos de la época de Neri, por ejemplo. A ellos les dan cuarenta y tantas plazas de tiempo completo, ya no 100. (DGACTION1)

A la emisión interrumpida de las convocatorias se agregó la insuficiencia de profesionales con los requisitos para sustentar en los concursos de oposición. Uno de los puntos centrales es que se planteó que fueran profesores de la universidad que fungían como profesores de horas-clase. Se observó en dos etapas, la primera, la comisión emite una convocatoria interna con criterios como el grado de doctor y 35 años, pero al no cumplir con los requisitos la comisión solicitó al rector que propusiera criterios para beneficiar al profesorado interno. La segunda etapa consistió en que cuando se agotó la posibilidad con los profesores internos, la comisión emitió una convocatoria externa. Estas fueron las causas que llevaron a flexibilizar el esquema de criterios de selección:

Uno, de 45 plazas [...] la federación se puso mucho más exigente. Después de negociar -oigan no salieron, salió uno- entonces dieron otras pautas, flexibilizan los requisitos. Igual, tienes que reportar ¿Quién define? en este caso la comisión evaluadora se tiene que andar, así como con pinzas. (DGACTION1)

En parte la definición de nuevos criterios correspondió al establecimiento de políticas educativas más estrictas, de esta forma se evaluó la condición de la universidad y posteriormente para convocar la participación del profesorado de forma interna por las plazas disponibles [...] Al carecer de profesores con el perfil requerido, se pasó a un proceso de negociación en la flexibilidad del ingreso. Al no poder responder a los requisitos, estos se bajaban para ser alcanzados por los profesores. (DGACTION2)

La asociación del personal académico con las políticas institucionales también delimitó lo correspondiente a la asignación de estímulos a los profesores de tiempo completo, un proceso que aun cuando se contaba con el reglamento, la asignación obedecía a la comisión evaluadora. En el 2004, solo el 4% del personal accedió a los beneficios del PROMEP, por ello, el programa de estímulos al personal docente representó la principal fuente de estímulos para el personal académico, pues los criterios se establecieron acorde con las características de la comunidad académica sin perder de vista la función pertinente de la docencia.

La comisión evaluadora de ese período se alineó a las normas existentes para la regulación del programa que hasta ese momento no se aplicaban en su totalidad, uno de los retos se presentó para adecuar los criterios a la realidad académica, los cuales fueron

consensados con la DGESU para emitir las convocatorias y asignar los puntajes correspondientes a fin de estimular las actividades relacionadas con la docencia.

En relación con lo descrito anteriormente, en este período ocurrieron algunos aspectos interesantes que, si bien no se dan por primera vez, fueron aspectos que se comenzaron a trazar en el período anterior. Primero, resaltó la normalización respecto a la distribución de los recursos a cargo de la comisión evaluadora, una especie de reordenamiento del programa de estímulos, pese a prácticamente no emitirse convocatorias para la promoción, salvo aquellas decisiones para la definitividad de profesores, se enfatizó hacia cómo distribuir los recursos. Segundo, lo anterior se realizó considerando el estatuto del personal académico, las normas que la secretaría de hacienda estableció, así como el grado mínimo, aspectos que no eran tomados en consideración:

En el año en el que yo ingresé fue el último año que se permitió que gente con licenciatura ingresara, después se colocó o se puso en la convocatoria, porque está en el estatuto, pero no estaba en la convocatoria, para que se hiciera efectivo ese requisito. (DGACTION3)

Uno de los elementos que se desarrolló en los últimos años se refiere a la transición al régimen de pensiones y jubilaciones, no obstante, en la UABJO las dobles jubilaciones han presentado un embate ante la crisis financiera. Los contratos colectivos de los trabajadores prevén la jubilación dinámica en sus contratos, lo que ha afectado a la distribución de los recursos ordinarios, debido a la asignación por saneamiento no recurrente.

Existen pocas plazas por el sistema de jubilación, porque cuando la gente se jubila mantiene su plaza, entonces no se reemplaza, [...] tienen este problema de la jubilación dinámica; la gente que se va tiene prácticamente dos pensiones. (DGACTION3)

Los beneficios de las pensiones son otorgados prácticamente del gasto corriente lo que reduce la posibilidad de creación de nuevas plazas para la universidad. Incluso, la universidad trató de contener la serie de jubilaciones del personal académico, sin embargo, esto reflejó su afectación de más del 15% en la disminución del personal académico dada las oportunidades de jubilación que se presentaron.

Antes del período 2008-2012 hubo acciones menos definidas hacia los académicos, en parte estas acciones se limitaron a la profesionalización y a la habilitación las cuales se desarrollaron con la implicación de las autoridades, tanto en los mandos medios como por la propia rectoría, no obstante, en las áreas administrativas no existió un conocimiento pleno de lo que significaba hacer investigación, así como en la definición de estrategias que posibilitaran en los académicos un alcance mayor con las funciones docentes.

Habría sido en 2006, si recuerdo que hubo en este sentido la política de promover una profesionalización con acciones más claras de la universidad, porque entre 2008, 2010 o 2012, lo que yo viví, porque decían hay que profesionalizarse porque nos conviene, pero la universidad decía pues busquen donde puedan tener sus posgrados. (DACTOR2)

En otro de los elementos donde se identifica la asociación del personal académico con las políticas institucionales sucedió con la transparencia de los procesos de selección, a partir de -hacer públicos los resultados-. Cuando la comisión se integró por primera vez con integrantes que pertenecieron al SNI, la experiencia en el programa contribuyó a delinear un esquema más claro con respecto a la asignación de estímulos y con la propia evaluación a los académicos. Esto favoreció con los mecanismos de transparencia, en la medida que la comisión entregaba un dictamen, lo publicaba y otorgaba a los profesores el derecho de réplica para revisar los resultados, lo que permitió que ocurrieran casos de rectificación en la asignación de puntajes y niveles.

Por otra parte, con el fomento entre las políticas institucionales para ingresar al PROMEP, la generación de redes académicas no fue potencialmente desarrollado, al interior de la universidad la constitución de CA fue limitada, en tanto, su vinculación con otras IES también lo fue, sin embargo, los CA que se ubicaban en desarrollo o incluso ya con un doble registro en formación tenían una mayor vinculación con otros CA, no obstante, fue una acción limitada a nivel general en la universidad.

La existencia de una asociación entre las iniciativas institucionales y la intención de alcanzar la consolidación del personal académico se confrontó con la situación cotidiana de la universidad: esencialmente como una universidad de docencia. Fue necesario constituir un trabajo para adentrar a los profesores a una dinámica en función de un perfil deseable, que

implicó ser más que un responsable de brindar una cátedra, la configuración de ser un docente a ser un académico con el desarrollo de las funciones sustantivas, un proceso que generó una resistencia pues los profesores fueron contratados en décadas atrás para fungir un papel en la docencia, pero no un perfil como investigadores.

Otro de los aspectos que explican la dificultad para que la política se adentrara en este período se debió a las características de la comunidad académica de la UABJO, básicamente una planta envejecida no habituada al desarrollo de la investigación, salvo aquellos institutos que nacieron especialmente para esta función, así como otras disciplinas que por su naturaleza estaban habituadas a realizar investigación aplicada como en las facultades de Medicina y Ciencias, lo anterior produjo que el crecimiento fuera medianamente. Como señala Ibarra (2010), la política visibilizó la ausencia de la habilitación del profesorado y la estructura clientelar en ella.

### **La ruta hacia la consolidación del personal académico en relación con el modelo educativo en el período 2008-2012**

La relación entre la intención de consolidar al personal académico con el desarrollo del modelo educativo se presentó como una asociación. En este sentido, el personal académico y el modelo educativo no fueron por caminos apartados. Esto se debió a que el profesorado fue un elemento esencial para ejecutar el modelo educativo. Pero, es importante remarcar nuevamente las carencias del modelo educativo, como un documento integral, no contó con mecanismos claros para su implementación, así como la continuación de la formación de los académicos en el modelo pedagógico y curricular.

El modelo educativo reflejó la característica esencial del profesor universitario. Se mostró a la UABJO como una universidad de enseñanza, pero, en el sentido de lo que el modelo educativo planteó, las disposiciones en torno a la promoción de la investigación fueron limitadas, en consecuencia, no se alcanzó la visión institucional donde se refirió a la formación pertinente en la investigación (UABJO, Modelo educativo, 2008). Así también, el modelo enunció la importancia de la producción de conocimiento científico y tecnológico de sus investigadores, además de su difusión. La investigación fue desarrollada en la misma

línea que años anteriores, el sector que se involucró en esta función fue debido a la naturaleza de su disciplina.

La concreción del modelo educativo requirió no solo de la suma de voluntades, también la movilización de recursos para disponer que los profesores desarrollaran las competencias necesarias para atender los nuevos propósitos del modelo educativo. Este período fungía como un período estratégico, toda vez que el enfoque de competencias se estableció en el plan Juárez, no se consideraba implementar un modelo removiendo el anterior, sino un nuevo plan retomando las bases del anterior, lo que significaba tener una ventaja sobre su desarrollo. En cambio, los profesores no reportaron haberse formado en el modelo, comprenderlo, vivirlo y así implementarlo en las aulas:

Contratas a un PTC y ¿cuándo lo formas en el modelo educativo de la universidad? nunca, no hay ese proceso. Tú lo contratas por distintas razones, porque cumple con el requisito, porque tiene indicadores que van a mejorar a la universidad y ya. Pero no te preocupas por formar, algo como un curso de inducción. Una formación del modelo educativo, de enseñanza y aprendizaje, del modelo de evaluación de la universidad. (DACTOR1)

La asociación estuvo presente, puesto que se consideró el papel del académico en el modelo, pero no se transitó hacia los mecanismos y las estrategias para lograrlo, no existió el proceso de formación debida en el modelo, tanto en el proceso de enseñanza, el aprendizaje, la evaluación y lo implicaba para su concreción. Con esto, se identificó que el modelo fue expresado en su parte documental, sin lograr modificar el desempeño de los académicos y remover las tradiciones y añejas prácticas vigentes en las facultades.

La transición del personal académico hacia su consolidación comenzó con el período 2004-2008, para el período 2008-2012 se vivió aun este desarrollo, la incorporación de nuevo personal que se encontraba más cercano al funcionamiento de las políticas permitió que al ingresar a la universidad estuvieran inmersos en esta lógica. En otro sentido, la jubilación de un porcentaje importante de profesores de tiempo completo, aunque no renovado en su totalidad, favoreció al impulso de entre las funciones sustantivas, la investigación:

El hecho que se estén jubilando profesores, que estén nuevos entrando profesores que ya vienen con el doctorado. La mayoría, no todos, pero ya

vienen con otra percepción, permite ir cambiando algunas cosas.  
(DAACTOR2)

El modelo educativo fue carente de una visión estricta de lo que implicaba desarrollar la investigación, así como de profesionales al frente que además de conocer los procesos de gestión comprendieran lo que implicaba generar la investigación. En este período no se contaron con estudios diagnósticos para identificar las causas de los bajos indicadores en los CA, el perfil PROMEP y el SNI, bonificada también por el exceso de burocracia en los procesos de gestión.

Con el impulso del modelo educativo, la secretaría académica reivindicó su papel respecto a liderar estas acciones hasta ese período, la ventaja fue que en la secretaría se agrupó un grupo sobresaliente de profesionistas involucrados en los procesos de evaluación, la investigación y la planeación. La secretaría fue un soporte fundamental para la gestión, pero el funcionamiento general de la institución fue obstaculizado por los eventos de conflicto. Con la disposición de algunas unidades académicas, los trabajos se encaminaron más que en otros espacios, hubo avances respecto a la participación de los profesores en el desarrollo del modelo, en la medida que los planes de estudio se iban modificando. La complejidad del campo universitario llevó a que el modelo educativo avanzará o se detuviera, por lo que no se asumió como política institucional en bloque.

### **La relación entre la intención de consolidar al personal académico y la intervención de los actores políticos en el período 2008-2012**

Las modificaciones derivadas de las políticas educativas con respecto a la regulación del profesorado no presentaron una situación de rechazo por la comunidad académica, esto se explica por un lado que solo un grupo minoritario se encontraba vinculado con los programas; por el otro, que no se presentaron modificaciones de profundidad en la normatividad universitaria que implicara un cambio en la configuración académica.

En este nivel de relación predominantemente de contradicción existen varios elementos que se deben resaltar. Para ello, se situarán algunos de estos elementos ya expuestos anteriormente. Primero, lo correspondiente a la antigüedad de los académicos en la institución, una planta que se situaba más allá de la mitad de su vida académica, profesores

que obtuvieron sus plazas de tiempo completo con base en la meritocracia y sin la experiencia en la investigación, esto complejizó la condición de los profesores constituyendo así un perfil que requirió más del beneficio de una posición en el campo universitario, por ejemplo:

Algunos tenían los niveles salariales más altos, profesores con los niveles con doctorado sin tenerlo porque por cuestiones políticas te daban las recategorizaciones, antes. Yo creo que esa política de habilitación chocó con ese obstáculo de que no había para el profesor un aliciente, que podía significarles a ellos personalmente como beneficio habilitarse. Si te decían que -si hago un doctorado puedo tener mayores ingresos-, pero ya los tenían sin tener el doctorado, o podrían hacer investigación, pero sinceramente no les interesaba, si habían sido toda su vida profesores. (DACTOR2)

De lo anterior es sustancial identificar lo siguiente como segundo punto: la asignación de plazas en los anteriores períodos no se dio con el esquema del concurso de oposición, en el período 2008-2012 el panorama no sufrió modificaciones. Si los concursos de promoción se dieron en la década de los noventa, los profesores que ingresaron con una categoría no pasaron por una evaluación aun cuando obtuvieron otro grado de estudios, pero en otro caso, hubo profesores que fueron ubicados en categorías más altas sin contar con los criterios estipulados en el estatuto del personal docente.

La profesionalización y, por consiguiente, la producción del conocimiento no fue estimulada en la comunidad académica, fue atribuido a un interés más personal que institucional. Entonces ¿por qué la intensión de la consolidación del personal académico entró en contradicción con los grupos políticos? Aún con los avances de la inserción de las políticas educativas enfocadas a la regulación docente en la UABJO, los lineamientos se cumplieron parcialmente, mientras que el esquema de asignación de estímulos comenzó a normarse, la asignación de las plazas careció de este marco.

El ajuste de favores, la pertenencia a grupos políticos y los vacíos respecto al funcionamiento de la normatividad en años anteriores produjo que la toma de decisiones se viera tergiversada por intereses políticos. En este sentido, la existencia de los grupos políticos contribuyó en cierta medida a la condición académica de la comunidad universitaria; la estructura clientelar y corporativista (Ibarra, 2010) abonó a su condición:



Desde hace muchos años ya no deberían contratarse profesores de tiempo completo sino con doctorado, se han contratado [...] Entonces ¿por qué? responde a intereses políticos, vamos a contratar a gente que pertenece a grupos políticos o a lo mejor no necesariamente de la rectoría, sino por presiones o compromiso con otros grupos políticos para mantener la estabilidad. (DAACTOR1)

Los aspectos políticos lograron sobrepasar los intereses académicos, otro caso que ejemplifica esta situación ocurrió con los funcionarios de los niveles medios de la administración, la secretaría académica fue una de las áreas de confianza que perteneció al mismo grupo político, además de ser una investigadora al frente de esta, se añadió que fue una profesora de tiempo completo que participó en los programas de estímulos y que también, su unidad de adscripción fue la primera en alcanzar la consolidación de un CA en ese período. De igual forma, cuando se trató de la toma decisiones, el capital político de los actores tuvo un margen de influencia en ciertos procesos, como a continuación se expresó:

En la primera ocasión cuando me tocó evaluar había muchos profesores de tiempo completo que no conseguían el nivel mínimo para el ingreso, entonces un funcionario de la universidad me comentó que considerara esos casos porque varios de esos profesores eran funcionarios importantes del gobierno estatal y federal; uno [...] era profesor de tiempo completo y había ingresado al programa de estímulos. Pero cuando hicimos la revisión de su expediente no tenía el mínimo para entrar al nivel 1 y quedó fuera. (DGACTION3)

El funcionamiento de los órganos colegiados como la comisión evaluadora dependió de la autonomía otorgada por el rector, dichos órganos jugaron un papel central en la regulación de profesorado. Además de las facilidades para operar y respaldar las decisiones concernientes a la emisión de las convocatorias y la asignación de las evaluaciones para la distribución de los recursos del programa de estímulos al desempeño docente. El rector como un actor político tuvo la facultad para determinar el alcance o los límites en las funciones de la comisión evaluadora. Las facilidades de un período a otro se dieron en el sentido de respaldar las acciones al interior de la comisión, por ejemplo, para apoyar con recursos financieros para completar la asignación de los estímulos, en el período 2004-2008 la comisión fue favorecida con el apoyo, a diferencia del período 2008-2012:

Pensamos que ya teníamos el camino abierto, fuimos con Torres y nos dijo - [...] ustedes son una comisión autónoma, entonces vean como lo resuelven, pero no voy a poner un quinto-. Lo que hicimos fue que generó un terrible

descontento, pero nadie tomó, nadie protestó, nadie nos golpeó, nada. Pero si hubo descontento porque les llegaba a los profesores una notita que decía -usted obtuvo el nivel ocho en su evaluación, pero no hay recursos- a todos los profesores se les disminuyó un nivel, lo proporcional, -usted tuvo el nivel ocho, pero no va a obtener ese equivalente, va a tener lo equivalente en términos proporcionales-. Nadie nos dijo nada, no fue una medida ilegal, SEP lo supo, pero si generó inconformidades. (DGACTION3)

La influencia de lo político también incumbió en la integración de los miembros de la comisión, se partió de las cuotas de poder, al estar conformada por distintos perfiles. La procedencia de los académicos según los grupos políticos influyó en la determinación de la comisión. Aunque, también se dio el énfasis en la selección de académicos con una trayectoria en la investigación, lo que también brindó cierta legitimidad a la comisión para fungir dentro de los esquemas de rigidez con base en la normatividad que recién se impulsaba en la universidad. De esta forma, lo político y, en consecuencia, las acciones de los actores políticos entraron en confrontación con lo planteado para consolidar al personal académico.

### **La consolidación del personal académico y su relación con los mecanismos de elección en el período 2008-2012**

En el caso de la relación de los mecanismos de elección, la situación fue similar con los actores políticos. En este sentido ¿cómo las acciones encaminadas a consolidar el personal académico estuvieron relacionadas con los procesos de elección? Se ubicó una relación de contradicción, es decir, los mecanismos empleados en los procesos de elección en este período afectaron las intenciones de consolidar al personal académico. No fue el principal obstáculo, pero si un elemento que frenó que las actividades se desplegaran plenamente, a continuación, se desarrollará este punto.

Como se ha indicado con anterioridad, el impulso a la capacidad académica ocupó un espacio importante en los documentos, sin embargo, el peso para decidir la contienda por la rectoría no lo tuvieron las acciones en torno a los académicos o a las políticas educativas, la lucha de los grupos de poder asumió una presencia significativa y estos determinaron en gran medida la balanza de las elecciones. Para los académicos tomó una ventaja la pertenencia a un grupo dominante, quién ganara la rectoría, o bien, cuyo líder estuviera conectado a los niveles más altos de la organización universitaria.

Las relaciones de poder favorecieron las posiciones de los académicos y la pertenencia a un grupo trajo ciertos beneficios, como así no pertenecer a alguno, con lo que los alcances profesionales dependieron del esfuerzo personal. Tanto la comisión evaluadora como la secretaría académica fueron espacios clave cuando se habla de los avances en el trabajo académico, la secretaría académica estuvo a cargo de una investigadora del grupo político del rector, mientras que la comisión evaluadora funcionó a partir de las cuotas de poder, donde los académicos que la integraron provenían de grupos políticos diversos, algunos de ellos fueron ratificados en continuación del período anterior:

La designación como integrante de la comisión evaluadora fue propuesta por mi grupo político, el rector al observar mis credenciales académicas aceptó la propuesta para mi integración. La comisión que integré persiguió una pluralidad de posiciones y de equilibrio de perfiles, pues se consideró a los académicos de diferentes unidades académicas y disciplinas [...] en mi caso al ser propuesto e incorporado a la comisión sin ser afín al rector. (DGACTION2)

De esta forma cobran sentido ciertos eventos ocurridos: los grupos políticos que unificados en las elecciones lograron ganar la contienda electoral posicionaron a sus actores en las secretarías y direcciones de la institución, en los órganos colegiados como la comisión evaluadora de este período, por ello, algunos de los miembros no fueron elegidos por completa disposición del rector, por tanto, el apoyo a las decisiones de la comisión no fue en su totalidad debido a que los miembros no fueron de su grupo cercano.

Esto también ocurrió con otras secretarías y direcciones, fue una especie de pago político donde se repartieron los espacios. Así sucedió con las distintas áreas de la universidad, el gobierno implicó mediar las relaciones con los distintos grupos que se posicionaron al interior de la organización. El capital político fue de peso para determinar las posiciones de los actores (Bourdieu, 2000), aunque también influyó el capital cultural como sucedió con la comisión evaluadora que en cierta forma benefició en las acciones efectuadas:

En la ocasión que a mí me tocó participar por primera vez, había una ruptura con el período anterior y es complicado, cuando uno está involucrado, pero creo que en esa rectoría hubo mayor énfasis en los asuntos académicos que en la anterior. Por ejemplo, le decía, los estímulos académicos se distribuían con otros criterios, no con los criterios académicos y eran mucho más amplios, más extensos. (DGACTION3)

Con lo anterior se fundamenta que en el caso de la UABJO las elecciones no se movieron en totalidad por un plan de trabajo que integrara una visión académica de la universidad, así como que la persona fuera conocedora de los procesos y los maneje. La elección del 2008 se movió por los grupos políticos y sus negociaciones, más bien fue una cuestión de corporativismo. De tal forma que aun cuando la secretaría académica y la dirección de investigación estuvieron a cargo de especialistas e investigadores, las actividades se obstaculizaron por otras áreas que se vincularon directamente a dicha secretaría, así como por las unidades académicas que políticamente pertenecieron a otros grupos.

#### **5.6.2 Las acciones para consolidar al personal académico en el período 2012-2016**

El período de gestión que contempló del 2012 al 2016 planteó encauzar la función de la docencia universitaria con la participación comprometida de los docentes e investigadores con base en los principios de la legalidad y la transparencia, entre otros aspectos, para construir una universidad con valores (UABJO, 2016a). El cambio en la rectoría se alineó con el cambio de gobierno a nivel nacional, lo que permitió encaminar sus funciones con las nuevas disposiciones en las políticas educativas, las cuales no presentaron cambios profundos. Además, la universidad se vio beneficiada tanto como transgredida en algunos procesos como la percepción de los recursos financieros. A continuación, se parte de una concentración de las estrategias y acciones que se encaminaron para fortalecer la capacidad académica de la universidad.

En este período existieron líneas estratégicas específicas en torno al profesorado a diferencia del período anterior, de acuerdo con la investigación se debe a tres puntos: el reforzamiento de las políticas educativas nacionales en la educación superior con el financiamiento extraordinario; como parte de dos cuatrienios anteriores donde se participó en los diferentes esquemas de la política y dado que no hubo cambios de gran magnitud con el sexenio 2012-2018, la política se logró conciliar y entender por los especialistas en la universidad y; el fortalecimiento entre la capacidad académica y la competitividad académica de las IES como indicadores de desempeño institucional al margen del desarrollo de la planeación estratégica.

## **El ingreso y la promoción del personal académico**

El primer aspecto que modificó la regulación del profesorado correspondió con el funcionamiento de la comisión evaluadora de la UABJO, la selección y el ingreso de los profesores de tiempo completo se institucionalizó en este período mediante los concursos de oposición, dicho proceso fue totalmente estipulado por esta comisión. Uno de los principales mecanismos establecidos fue la instauración de tres contratos para obtener la definitividad como profesores de tiempo completo, lo que modificó la forma en cómo fueron asignados automáticamente en períodos anteriores.

La transición con las plazas de tiempo completo pasó de ser un mecanismo de disputa por los grupos políticos a una asignación por un grupo colegiado. Es decir, los tiempos completos fueron una medida de presión, en función que era únicamente una facultad del rector, pero al agravarse las condiciones de la SEP para seguir otorgando las plazas, la universidad tuvo que acatar sus lineamientos con el argumento académico para incrementar el número de plazas, como a continuación se expresa:

Nuestra universidad tiene un problema con la justificación de plazas, porque [...] son plazas de profesores de tiempo completo que no cumplen el perfil. Entonces, ahora la SEP, lo que está pidiendo es que -si te doy más plazas siempre y cuando me justifiques tantas plazas- que tenemos sin justificar. (DGACTION7)

En la comisión evaluadora se consensó con la autorización de la SEP la concreción de los criterios para la emisión de las convocatorias como: edad, grado preferente y experiencia. La primera convocatoria publicada quedó desierta, posterior a las pláticas con la SEP se emitió una siguiente convocatoria con lo cual solo una plaza fue favorecida y sin cubrir las plazas disponibles para todas las DES.

Los contratos generados giraron en los siguientes puntos: acorde con los lineamientos institucionales como el estatuto del personal académico, la ley orgánica y las leyes de trabajo. Para los académicos que fueron contratados con el grado mínimo en un lapso de tres años debían cursar o concluir los estudios de doctorado para obtener la definitividad, además de presentar resultados acerca de su productividad, la incorporación a un CA, aspirar al perfil

PROMEP y el SNI. Estos criterios definieron el rumbo de las 42 plazas obtenidas para este período, como se indica en el siguiente fragmento:

Al término del primer año de trabajo, el profesor [...] quedaba sujeto a su primera evaluación para que cumpliera con lo que se había establecido dentro del primer contrato. Como era presentar, por ejemplo, una solicitud hacia perfil deseable [...] por lo menos solicitando o aspirando a ser miembro del SNI, sorprendentemente, muchos de los profesores al verse presionados con este primer contrato, empezaron a cumplir, y no solamente nos presentaban un documento donde habían hecho su solicitud, sino incluso alcanzado el candidato al SNI. (DGACTION8)

La selección del profesorado estuvo ligada a estas medidas de presión, una forma de exigencia para incrementar su productividad si aspiraban a obtener su permanencia en la institución. Durante este proceso, los informes anuales de trabajo fueron una base importante para valorar el desempeño de los académicos, la comisión funcionó como un filtro para presentar los argumentos académicos al rector para asignar los siguientes contratos o la definitividad. Esta acción contribuyó a una evolución de los indicadores de la universidad, expresamente en el perfil deseable, cuerpos académicos e investigadores miembros del SNI.

Ahora bien, respecto a la promoción del profesorado, fue un proceso que no se reguló como el ingreso. Lo anterior se explica por dos aspectos. Primero, la promoción estuvo facultada por las disposiciones de la SEP, en mayor medida por el presupuesto proveniente por el concepto de saneamiento, con la imposibilidad de ser regulados debido a la ausencia de recursos por la propia universidad. Segundo, la asignación no se apegaba a los lineamientos normativos, su determinación recae aun en la figura del rector:

Un maestro puede [...] llegar y decir -pues es que yo ya tengo muchos años en el nivel seis que es para un profesor que tiene maestría [...] puede el rector -vamos a darle un siete- cuando ya en el siete dice que debe tener el grado preferente. Todavía ahí hay un vacío que no está bien consolidado en nuestra universidad [...] lo de la promoción de estos PTC, que todavía no está muy regulado y que eso puede ser más fácilmente influenciado todavía por el rector y la comisión evaluadora, porque eso no lo estipula, no lo evalúa el gobierno federal. Es local, ahí se puede prestar a hacer aviadores, a amiguismos, ayudar a las personas cuando no lo merecen. (DGACTION7)

No obstante, la promoción o recategorización del profesorado no fue constante, en el período 2012-2016 fue la primera vez que en más de 20 años no se emitía una convocatoria de este

tipo. A través de la comisión evaluadora con apoyo de las comisiones dictaminadoras de cada DES se evaluó la condición de los académicos, por tanto, se dictaminaron 29 recategorizaciones de profesores de tiempo completo, 23 profesores de asignatura y uno con nueva plaza de tiempo completo (UABJO, 2015, tercer informe de actividades). Por lo anterior, la promoción del profesorado no ha sido regularizado; al no ser un proceso recurrente, el proceso de evaluación cuenta con vacíos normativos.

El estatuto del personal académico establece los concursos de oposición para la promoción del profesorado, que incluso insta que puede ser solicitado por los directores de las dependencias y el consejo técnico (UABJO, 1991). Por ello, en el 2015 cuando se realizó por primera la convocatoria para la promoción del profesorado se buscó ajustar los criterios al título cuarto de los procedimientos de ingreso y promoción del estatuto que, de acuerdo con la recurrencia de este mecanismo fue el segundo proceso que se debió normar después de la aprobación del estatuto. La actualización del estatuto del personal académico fue un tema planteado, en un momento fueron designadas comisiones para continuar con los trabajos, sin embargo, no fue posible concretar un nuevo documento.

Por otra parte, como temas pendientes en el ingreso y la promoción, se identificó que no se avanzó con la formación de nuevos cuadros, en el caso de profesores de asignatura para cursar estudios de maestría o doctorado a fin de aspirar a una promoción o incluso a una plaza de tiempo completo. A diferencia, los profesores de tiempo completo por las características de su categoría han contado con oportunidades para cursar estudios por el PROMEP.

### **Las acciones para promover el perfil deseable en la comunidad académica**

El fortalecimiento de las actividades para la investigación se dio en función de los recursos obtenidos por la vía de los programas extraordinarios, estos recursos coadyuvaban no solo para la publicación de los productos científicos así también para la generación de actividades vinculadas a la presentación de resultados. Tanto el PIFI como el Programa para el Fortalecimiento a la Investigación (PROFI) fueron programas que apoyaron para el desarrollo de estas actividades, sin embargo, si hablamos de un programa como su nombre considera con una dimensión integral, el PIFI promovió que los académicos tuvieran las

oportunidades para alcanzar el perfil deseable, eso por los ejes de su intervención: las tutorías, actividades de gestión, CA y los procesos de enseñanza.

Durante la gestión, se apaleó con un énfasis para el desarrollo de las tutorías, desde la administración central con la secretaría académica se realizaron talleres para capacitar a los académicos de tiempo completo para su implementación, aunque no fue a la población total (UABJO, 2015, tercer informe de actividades). La tutoría como función sustantiva se vio reflejada en las acciones de esta gestión. A la par de la docencia, las tutorías favorecieron al profesorado por las características de la universidad. Sin embargo, los avances hicieron notar que existió una sobrecarga de las actividades aún en la docencia y en las tutorías, sin poder equilibrar el desarrollo de las cuatro funciones.

Con el período de Martínez Helmes se solventaron algunos casos como el de aquellas unidades académicas que no eran reconocidas como DES, estas quedan debidamente reconocidas, así también los programas académicos estuvieran adscritos a una DES para poder solicitar recursos, lo que favoreció para que los profesores en especial investigadores pudieran participar en las convocatorias de estímulos y financiamiento como el PRODEP y el PIFI. La visión de ser académico se modificó, debido a que los profesores además de su salario podían percibir otros estímulos como el de carrera docente, el perfil PRODEP o incluso el SNI. Esto refiere a que, los profesores no necesitaban aspirar a ser directores o administrativos de mandos medios y altos para mejorar su condición salarial. No obstante, el sector que podía percibir estas oportunidades seguía constituyendo un grupo menor.

### **Las acciones para el impulso de los CA**

En el período se enfatizó la creación del Centro Interdisciplinario de Investigación y Enseñanza Aplicada, con el financiamiento por cuatro años. Al margen de este centro se creó la Maestría en Gestión de Conflictos interculturales en colaboración con universidades extranjeras, este proyecto benefició a los académicos adscritos a los institutos de investigaciones de la universidad, con ello también el fortalecimiento de redes académicas con profesores de instituciones nacionales, de Alemania, Colombia, Chile y Brasil (UABJO, 2016 tercer informe), más allá de esta estrategia no se reportaron acciones institucionales precisas que permitieran el impulso de los CA en la UABJO.



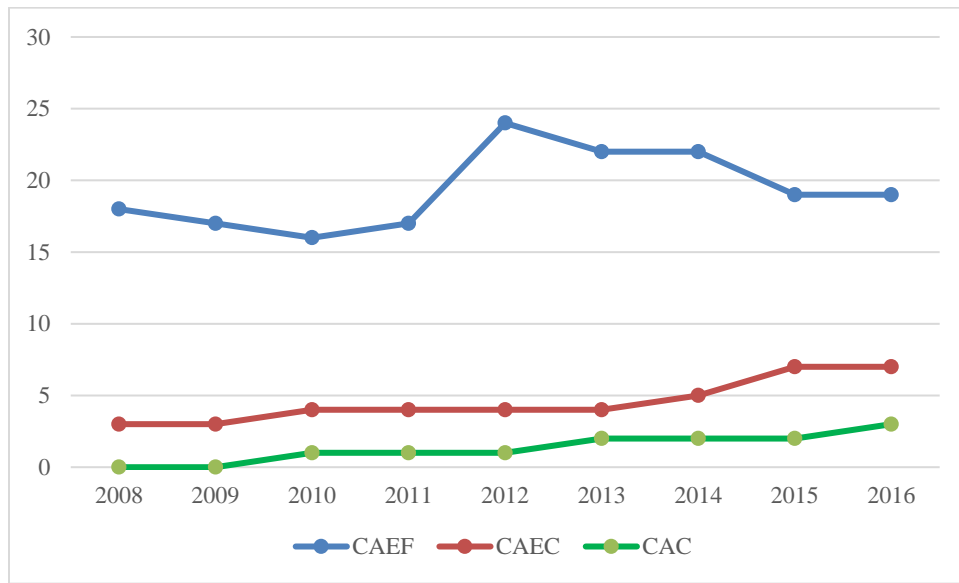
Una situación recurrente para aquellas DES que participaban en el PIFI y que contaban con las condiciones para acceder a recursos para el fortalecimiento de sus CA, fue que optaron en buena medida por solicitar recursos para publicaciones de libros y revistas cuando el programa así lo facultaba. Algunas DES crearon sus propias revistas con el debido registro para que su comunidad de académicas publicara en ellas, a la vez se permitió contar con mayor producción para participar en el PRODEP y articular los CA. Pese a estas medidas, la investigación incurrió en un grado de endogamia académica, un trabajo que difícilmente alcanzó la característica de ser colectivo e institucional:

No se lograron grandes avances en el trabajo en equipo, el trabajo era muy individual, las cargas de trabajo o los productos de investigación fueron fundamentalmente individualistas. Los trabajos en equipo no tuvieron el peso ni el aliento que se intentaba desde la SEP, desde la política educativa, que se trató de hacer cuerpos académicos, etc., los cuerpos académicos funcionaban de manera normal, pero el trabajo era y sigue siendo un trabajo individual. (DAACTOR5)

El establecimiento de redes de colaboración al interior de la universidad resultó no alcanzar los resultados previstos, en algunos casos la integración de los CA se ha dado por un sentido de afinidad en la medida de poder sostener el número de miembros para el registro de los CA. Así, uno de los retos ha implicado en la colaboración entre los PTC y los CA de la propia universidad. En el 2012 se alcanzó el mayor número de CA, favorecido primero por las modificaciones realizadas a los mecanismos de ingreso de los profesores de tiempo completo y segundo, enfatizando el grado preferente, así como la productividad científica. Sin duda, estos logros se han manifestado como una carta de presentación de la institución a la hora de solicitar el incremento del subsidio.

Con el desarrollo de los CA se mostró un crecimiento paulatino pero firme, fue en el 2010 cuando la UABJO obtuvo por primera vez el registro de un CAC y en el 2013 duplica el número de CA en este nivel. En la siguiente gráfica se aprecia el crecimiento tanto en los CAEC como los CAC, en el caso de los CAEF existió una ligera variación, pero se explica que estos pasaron a otro nivel. El porcentaje de CAEF pasó de ser el 80% en el 2012 al 65% en el 2016, sin existir una variación en el número de CA registrados ante el PROMEP.

Gráfica 3. Evolución de los CA, 2008-2016



Fuente: Informes rectorales de la UABJO 2008 a 2016.

### La investigación y la incorporación al SNI

A través del transcurso de dos períodos anteriores donde se avanzó en materia de la investigación, el tercer período de 2012 a 2016 concentró avances significativos, aun cuando el número de profesores observó algunas variaciones cuando se analiza la participación del profesorado en el SNI, a diferencia de otros indicadores, los miembros investigadores plasman una evolución que va en aumento.

La investigación se trazó como una actividad difícil de consolidar en la UABJO, algunas acciones para este período versaron en la integración de jóvenes investigadores en ciertas DES relacionadas con la investigación aplicada como la Escuela de Medicina Veterinaria y Zootecnia; en el caso de las ciencias sociales con el Instituto de Investigaciones Sociológicas beneficiado con programas de estancias posdoctorales y el programa de repatriación (UABJO, 2016, tercer informe). Estos avances también consideraron en el 2014, la integración de tres integrantes por el programa de cátedras para desarrollar actividades en la facultad de medicina y cirugía subvencionados por el CONACYT por 10 años. Tales acciones se ajustaron con las estrategias impulsadas que representaron cambios visibles.

El impulso para el crecimiento de los investigadores en el SNI se afianzó con los cambios realizados a los procesos de ingreso de los profesores de tiempo completo. Las tres

evaluaciones del desempeño de los académicos requeridas para alcanzar la definitividad en la universidad trazaron una ruta estratégica con los siguientes aspectos: lograr el perfil deseable, obtener el grado preferente y el ingreso al SNI. Con la última convocatoria se acentuó el grado preferente entre los aspirantes a ocupar una plaza, lo que implicó que la universidad no tuviera la necesidad de invertir en su habilitación, pero si en el otorgamiento de oportunidades para desarrollar la investigación.

Ese período si sirvió para aumentar [...] inclusive ya entraron tres doctores o cuatro que ya estaban en proceso de tener el SNI, había uno que ya tenía el SNI II. A nivel institucional, sí fue bueno eso, que le dieran la validez y el apoyo a la comisión evaluadora para el proceso de nueva la selección de nuevos PTC. (DGACTION7)

Así, la promoción de las publicaciones cobró importancia con la creación de revistas institucionales ante la falta de publicaciones en revistas nacionales, aunque un sector importante publicó en revistas arbitradas e indexadas, así como libros editados y coeditados por la UABJO con recursos provenientes de distintas fuentes. La modificación en los términos del ingreso de PTC cambió la perspectiva acerca de la investigación, con ello también se diferenció entre los académicos recién llegados y un sector de aquellos con una antigüedad en la universidad, tradicionalmente enfocados al ejercicio de una sola función:

Es un trabajo hacia adelante, para los próximos 30 años en la vida de la universidad y si este modelo político y esta clase de profesores ya se están yendo, pues diremos a que los otros entren de otra manera, a que estén pensando en el mérito individual y no en una cuestión de grupo [...] yo creo que hay políticas que ya han probado su efectividad. (DGACTION6)

Con tales acciones se observó una acentuación hacia la constitución de un perfil de investigador cercano a lo que las políticas educativas han definido, que de forma particular se encuentra en las nuevas contrataciones, así como con los investigadores adscritos a los institutos de investigación; aunque en menor medida por el tamaño de las DES, también en un grupo selecto en los programas educativos de las ciencias aplicadas. Este escenario visualizó la distribución desigual de la fuerza como apunta Bourdieu (2000) entre el sector con las posibilidades para constituir ese perfil inherente a la política y aquellos con una condición más limitada para acceder a ella.

## La evolución de la capacidad académica: período 2008-2016

La universidad vivió un crecimiento acelerado con sus profesores de asignatura, la población fue en aumento considerando que de 2008 a 2016 hubo un incremento del 20%; en cambio la variación con el profesorado de tiempo completo sufrió cambios inestables, en algunos períodos hubo un incremento, en otros hubo un descenso. Entre el 2008 y el 2016 existió un descenso, con esto se observó una diferencia importante con el profesorado de asignatura. La universidad no logró recuperar el número más alto reportado en el 2005 con la adscripción de 400 PTC. En la siguiente tabla se aprecia la evolución en los dos períodos de análisis:

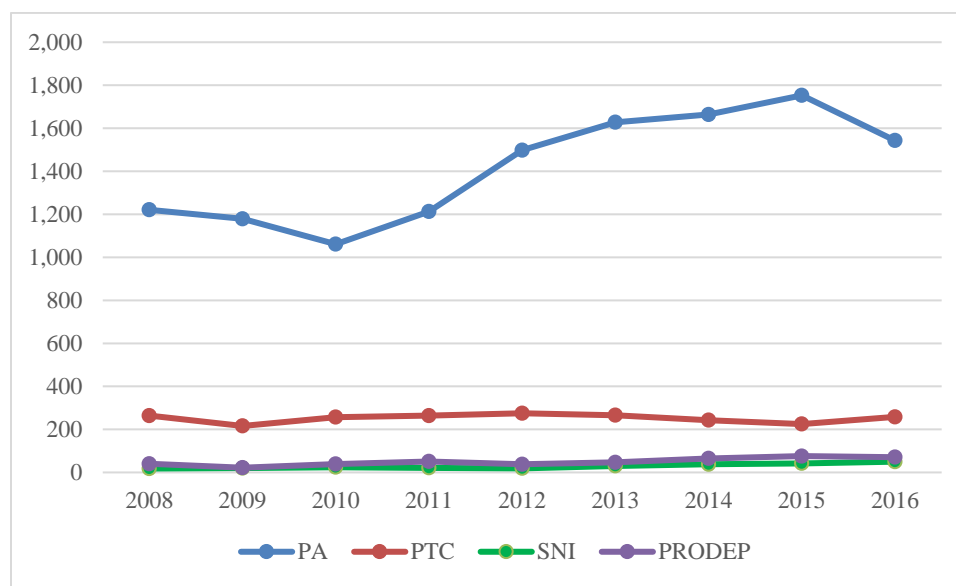
Tabla 10. Datos evolutivos de la capacidad académica 2008-2016

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PA	1,221	1,179	1,061	1,213	1,498	1,628	1,664	1,753	1,543
PTC	264	216	257	264	275	266	243	225	258
SNI	18	20	24	21	19	30	38	42	50
PRODEP	40	22	39	51	38	47	65	76	71

Fuente: UABJO 2013, 2014a, 2014b, 2016; SEP, 2017; SEP-SES, 2017a.

En la siguiente gráfica se observa que en el caso de los perfiles deseables la UABJO mantuvo su crecimiento, a excepción del 2012 cuando hubo una ligera disminución, de tal forma que, se presentó un crecimiento del 44% en comparación con los datos reportados en el 2004. Para el SNI, el incremento se forjó con el 64% del número de profesores adscritos en el 2008.

Gráfica 4. Datos evolutivos de la capacidad académica 2008-2016



Fuente: UABJO 2013, 2014a, 2014b, 2016; SEP, 2017; SEP-SES, 2017a.

El avance notable se debió al cambio en la asignación de plazas que como facultad única correspondía al rector, se acotó a las normas que el gobierno federal impuso para acceder a los apoyos económicos. En la reconstrucción de la historia de la UABJO, los lineamientos institucionales hicieron más justa la partida, pero llegaron tarde para definir cómo jugar. Por ejemplo, existe todavía una contradicción entre el quehacer de los PTC y el que realizan los PA, aunado a esto las cuestiones del salario. Por un lado, el equilibrio de las funciones sustantivas todavía se mantiene como una debilidad institucional y por otro, los profesores de asignatura con una antigüedad en la institución al no contar con el grado preferente y la edad no pueden acceder a un tiempo completo, mientras que el profesorado joven no cuenta con el grado mínimo:

Ahora tenemos maestros muy capaces, que tienen mínimo maestría pero que tienen 50 años, 55 años y no han podido tener un tiempo completo, que están como profesores de asignatura. La universidad tiene [...] muchísimos maestros de asignatura y muy pocos profesores de tiempo completo y, el profesor de tiempo completo que está ahí, yo creo que solamente el 30% es el que cumple con sus cuatro gestiones: la tutoría, la gestión, la docencia y la investigación. (DGACTION7)

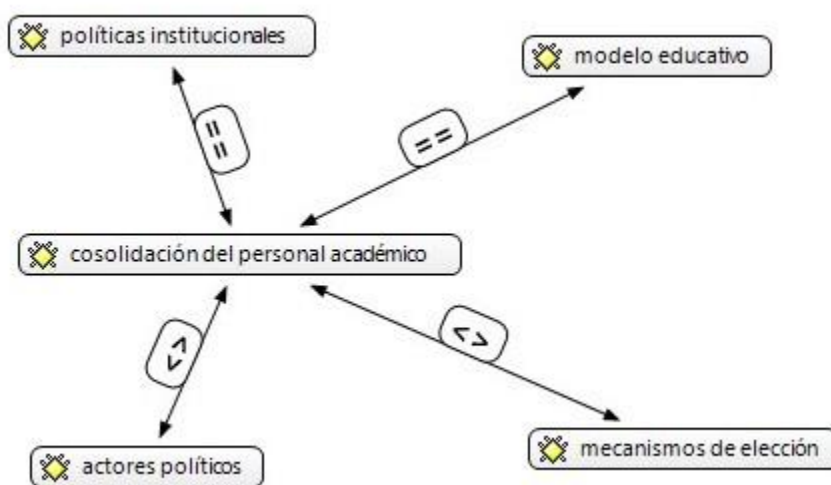
En la universidad, la categoría de tiempo completo ha funcionado como un mecanismo de estabilidad en la medida de cómo fueron otorgadas las plazas en períodos atrás, pues no se concedió la rigurosidad hacia el profesorado para acceder a otros grados de estudios, así como la generación de productividad, como a continuación se expresó:

Casi todos los profesores que tienen el tiempo completo, como tienen el tiempo completo y como hay tantos de asignatura, basta con que vayan dos veces y se desaparecen de la universidad y están ganando como profesores de tiempo completo. Sin embargo, se les está pagando un tiempo completo, que no están ganando otros beneficios como los estímulos al personal docente, es cierto, pero no están haciendo nada. (DGACTION7)

En este sentido, respecto al avance en la consolidación académica de este período, se identificó que existieron relaciones similares al período anterior, las cuales giran en dos tipos. Una relación de asociación con las políticas institucionales y el modelo educativo; una relación de contradicción con los actores políticos y los mecanismos de elección. El diagrama

número 11 representa los dos tipos de relación que se identificaron con base en la revisión de los cinco niveles de análisis.

Diagrama 11. Relaciones con la consolidación del personal académico, período 2012-2016



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.

### La relación del personal académico con el modelo educativo en el período 2012-2016

En este período, el modelo educativo nació en consonancia con el plan de desarrollo, el documento se aprobó como eje rector para los programas educativos y para dirigir el proceso de enseñanza y aprendizaje, primero con base en el paradigma educativo “aprender a aprender” y el modelo curricular basado en el enfoque de competencias profesionales. Uno de los principales retos fue ajustar los procesos de diseño curricular, la participación del profesorado se dio en cuatro aspectos:

- La colaboración en los procesos de actualización o reforma de los planes de estudio para hacerlos congruentes con el modelo educativo.
- La elaboración de secuencias didácticas alineadas al paradigma educativo y al modelo curricular instaurado.
- Actualización profesional en el desarrollo de herramientas psicopedagógicas para la tutoría y la asesoría dirigida a estudiantes
- El desarrollo de estrategias didácticas en instrumentos de evaluación de los aprendizajes en los escenarios del modelo curricular

Sin embargo, la instrumentación de tales acciones tuvo un avance lento en la medida que los programas académicos consideraron, primero, iniciar los trabajos de reforma curricular y segundo, actualizar a su comunidad académica. Otro de los retos que se presentaron fue precisamente que los objetivos pedagógicos planteados permearan en el desempeño de los académicos; que se impulsara el trabajo colegiado de toda comunidad académica de cada DES para las reformas curriculares, así como en los procesos de enseñanza y aprendizaje en los escenarios reales. Con lo anterior, se refería también a un proceso de involucramiento:

Cuando se avanza en la siguiente administración es ya cuando se ve, inclusive como una necesidad. Yo me acuerdo de que lo que hacía en ese entonces el rector Martínez Helmes, era convocar a reuniones constantes y hablaba con los directivos en una cuestión de sensibilizarlos. En el discurso que hacía siempre hacía alusión a la importancia de los indicadores de calidad. Los directores cuando iban con nosotros nos decían que ya trataron de hablar con sus profesores de sensibilizarlos para que se centraran a estos procesos de evaluación. (DACTOR6)

Para desarrollar estas acciones, la administración enfocó el trabajo en una sola dependencia: el CEVIE, este centro jugó como una pieza clave para llevar a cabo los trabajos de reforma curricular y antes de eso, en la construcción del modelo educativo. También se encargó de impartir la actualización al profesorado para la elaboración de secuencias formativas de acuerdo con el modelo, a expresa petición y disposición de las DES, por lo que no se logró homogeneizar todos los planes de estudio.

La asociación entre el personal académico y el modelo educativo se reflejó a partir de los mecanismos que fueron definidos para concretar el modelo. Así, la necesidad de contar programas académicos actualizados con mecanismos de flexibilidad respondió a las disposiciones de las fuentes externas de financiamiento, por ello, se encontró expresado en el plan de desarrollo como una atención a los indicadores de calidad. La aprobación del modelo fue uno de los principales documentos que reflejó la política de la planeación estratégica, además articuló el papel del docente en el quehacer pedagógico.

Como se ha descrito, en esta gestión se aprobó un modelo educativo con claridad en su conceptualización, sin embargo, hasta este momento se desconoce cuántos programas académicos se encuentran actualizados y alineados al modelo educativo y cuántos programas

ya se encuentran en la implementación y de estos, cuántos llevan a cabo las estrategias didácticas, mecanismos de evaluación y el desarrollo de aprendizajes al margen del modelo de competencias donde el profesor tiene una cabida importante como parte de su quehacer docente. Esto tiene que ver que la implementación del plan requiere de un mediano y largo plazo, por tanto, en los ciclos más próximos se puede dar respuesta en especial al último punto que se enunció referido a la concreción del modelo educativo.

### **La relación del personal académico con las políticas institucionales en el período 2012-2016**

De la misma manera que sucedió con el modelo educativo, también existió una relación de asociación con las políticas institucionales. En esencia, los documentos institucionales mostraron su acentuación hacia el desempeño de los académicos, en la medida que se arrastraron descensos en períodos atrás. En los ejes estratégicos trazados en el plan de desarrollo (UABJO, 2012), tres de ellos abarcaron explícitamente el trabajo académico: fortalecer, ampliar y diversificar la oferta educativa con programas educativos de buena calidad; fortalecer una planta académica de calidad con la colaboración de pares en alianzas estratégicas y redes de otras instituciones; en la investigación y reestructuración del posgrado.

Con el programa de fortalecimiento y consolidación de la planta académica, se buscó habilitar a la comunidad académica para mejorar el desempeño del personal académico, como parte de esta estrategia se incluyó la titulación para elevar el grado de los profesores, la educación continua e inserción al posgrado, la inclusión al PRODEP y el SNI, así como los concursos de oposición de los tiempos completos. En el caso de la investigación y la reestructuración del posgrado, los objetivos se enfocaron a implementar acciones para la consolidación de los CA con líneas de investigación del posgrado, la creación de un fondo para la investigación, la actualización de los PE del posgrado, la participación de los investigadores miembros del SNI en el posgrado y la inclusión de PE de posgrado al PNPC.

Las acciones tangibles llevaron a aplicar por primera vez, el reconocimiento con base en la antigüedad y el desempeño de los profesores de hora clase a través de recursos asignados por la federación que fueron parte del programa de estímulos al desempeño del personal docente y, a la par se beneficiaron a 123 PTC que cumplieron con los requisitos, además se



da cuenta del proyecto de actualización del personal docente al margen del modelo educativo. Sin embargo, en los informes rectorales no se detallaron las acciones concretas para alcanzar los ejes estratégicos, pero la evolución de los indicadores permite apreciar que los esfuerzos dieron avances considerables, pero no se alcanzó la consolidación del personal académico.

Un tema pendiente es el equilibrio de los PTC en relación con la matrícula escolar. Las únicas dependencias que cuentan con un porcentaje elevado de profesores de tiempo completo corresponden al instituto de investigaciones en humanidades y el instituto de investigaciones sociológicas con aproximadamente el noventa por ciento de su base académica, este factor contribuyó a la distribución de la carga académica y administrativa.

Ahora bien, en correspondencia con las políticas nacionales, la universidad acotó los lineamientos del PFCE a través de la atención a los problemas de capacidad, de competitividad académica y en la formación integral del estudiante, ya que en la consolidación del posgrado solo fueron beneficiadas tres DES siendo las únicas que contaban con PE adscritos en el PNPC. Con los recursos del programa se favoreció la actualización académica, así como la incursión de temas transversales como el género, las tecnologías de la información y educación ambiental.

Por otra parte, la instauración de los concursos de oposición como el mecanismo para ingresar a la universidad correspondió a la supervisión de la SEP/DGESU para que fueran los órganos colegiados quienes desarrollaran este proceso. Otro factor que se reconoció fue que, la mayor actualización de la legislación universitaria ocurrió en el período de Martínez Neri, en el período de Torres Valdez no llegó a suceder y que pasó incluso con la concreción del modelo educativo planteado; mientras que, con Martínez Helmes se logró conciliar un modelo educativo para la universidad y se normó el ingreso del profesorado de tiempo completo, con lo que se ajustó a los lineamientos establecidos por la SEP, quedando así pendientes otros asuntos normativos. La asignación de los criterios que correspondieron a un concurso de oposición durante la gestión ocurrió en una negociación con la SEP:

Las tres cosas fuertes que teníamos era que tuvieran grado académico, que tuvieran la edad menor de 45 años y que tuvieran por lo menos una publicación. Entonces esos eran los datos más fuertes que tenía el profesor para ingresar [...] antes no sabíamos que nuevo profesor de tiempo completo

había. Entonces gracias a esas reformas federales que hubo, hay mayor transparencia. (DGACTION7)

Los lineamientos federales ayudaron para transparentar el proceso, para cumplir con ello, la comisión fue designada por el rector, pero ratificada por el H. Consejo Universitario, las convocatorias publicadas tenían que pasar por el consenso y autorización de la DGEU. Ese mecanismo contribuyó a la transparencia y legalidad de las decisiones, como sucedía con la selección de los perfiles académicos para ocupar las plazas disponibles. Las comisiones evaluadoras y la dirección de cada DES disponían de los campos de formación que eran necesarios compensar con la contratación de nuevos profesores:

Con la comisión dictaminadora de la escuela o de la DES se definía el perfil. Entonces, la comisión evaluadora lo que tenía que hacer era evaluar el perfil de los aspirantes y evaluar precisamente para proponer al señor rector de entre los aspirantes que habían presentado y sometido su expediente, quienes y bajo qué argumentos, se optaba por uno u otro profesor para ser contratado. (DGACTION8)

La UABJO se encontró en camino a la consolidación de su personal académico, la contratación y los tres períodos de evaluación dieron resultados efectivos, se fortaleció la investigación en cierto grado con la disposición de reunir estándares para la contratación del personal, con el fin de reemplazar y contar con una generación de investigadores que están produciendo con base en las necesidades de los programas académicos, los cuales en un futuro concentrarán a la comunidad académica de la universidad.

### **La relación del personal académico con los actores políticos en el período 2012-2016**

La relación entre el personal académico y los actores políticos se presentó como una contradicción, en este tenor, en el período se presentaron avances notables que definieron el rumbo del quehacer académico, aspectos que en el período anterior no se llegaron a formular. De tal forma, los actores políticos fueron un factor para que los cambios se dieran gradualmente, sin embargo, existieron ámbitos que con el cobijo de los intereses de los grupos no se logró conciliar el contexto universitario y lo dispuesto por las políticas educativas que involucraron la participación del profesorado.

Al considerar los indicadores del 2016, de total de PTC, el 19% perteneció al SNI y el 27% contó con el perfil PRODEP, en este sentido ¿Cuáles fueron las condiciones que influyeron el avance gradual en la incorporación de los PTC a estos programas? Se identificaron los siguientes. Las funciones sustantivas como un área de oportunidad. Un profesor que obtuvo la categoría de tiempo completo gracias a las relaciones de poder no cursó por un proceso de valoración de su desempeño, por ello no está obligado a rendir una productividad y resultados de su trabajo acorde con su salario. Son vicios presentes en la universidad, como un profesor de tiempo completo con ocho horas quincenales de docencia, sin pertenecer al SNI y sin contar con el perfil deseable. Ante esto, no existió un mecanismo de exigencia hacia el académico:

Si se les está dando estímulos, pero al profesor que ya se acostumbró a ganar bien como profesor de tiempo completo, dice, -pues por dos horas, no me molesten, yo tampoco los molesto- así se va. Pero necesitaríamos un reglamento federal para que se reflejara aquí, a ellos, obligaran a la propia universidad a quitar esos vicios que vinimos arrastrando. Así como sucedió con los profesores de tiempo completo para la asignación de estas plazas, así debieran ser para regularizar a los profesores. (DGACTION7)

Como parte de la cultura universitaria los profesores se arraigaron en modos de actuar, que de cierta forma predeterminaron los avances académicos. El principio de autonomía también influyó en la configuración académica, en especial, con respecto a la libertad de cátedra e investigación, en ocasiones difuminado con el derecho de cumplir medianamente con el ejercicio de las funciones sustantivas, las horas de clase obligatorias o la realización de las tutorías. Se estipula que “el principio de libertad de cátedra es el derecho y el deber de los profesores a ejercer la docencia con libertad de enseñar y debatir sin verse limitado por doctrinas instituidas, sin más límites que los establecidos en la legislación” (UABJO, 2012, Plan de desarrollo, p. 56). La libertad de cátedra jugó como un mecanismo de defensa para justificar el peso de una función sobre otra, como el de la docencia a la investigación y en otros aspectos, como el de la simulación.

Para apreciar la injerencia de los actores políticos en la configuración de los académicos, se identificó que en esta gestión la secretaría académica quedó en manos de un grupo contrario al rector Martínez Helmes, de esta secretaría se subordinó la dirección de investigación y posgrado, los informes dan cuenta que no se alcanzaron los ejes trazados. Se

careció de un plan respecto a la habilitación del profesorado, de la movilidad académica y del impulso del trabajo con los CA. En el discurso se manejó la importancia de lo académico, pero en el fondo los profesores representaron ser una plataforma para mantener el poder:

A pesar de que hablamos de que es muy importante la academia, en la última elección se dijo vamos a tener un rector súper académico, esto está muy bonito en el discurso, pero en el fondo la operatividad es política. (DACTOR4)

Por lo anterior, la secretaría académica no asumió el papel designado como encargada de los procesos de habilitación, profesionalización, así como en la coordinación de la cooperación de redes, las acciones para la consolidación de los CA y la inclusión de los PE de posgrado al PNPC. En este sentido, los ejes estratégicos distaron de su planteamiento en el plan de desarrollo. La pertenencia a los grupos políticos delimitó el quehacer universitario.

Por otra parte con respecto a la normatividad, el sentido que adquirió el nivel de los profesores que se encontraban en el proceso de evaluación para obtener su definitividad fue contrastante, por un lado, existía la presión para atender las exigencias de los tres contratos, mientras que por el otro, la definitividad también correspondió a una especie de afiliación política, en especial del grupo que ostentaba la dirección de la DES a la que se adscribe o a la autoridad central, incluso de actores con capital político. Una situación similar correspondió a los profesores de hora clase cuando su permanencia se decidió por las autoridades educativas, como a continuación se expresa:

Como tiempo completo no me siento tan presionada, me da una mayor apertura para desenvolverme sin la presión de politización que nos dan, pero de algún modo no depende ya. Porque como asignatura te tienes que completar. Durante el período que estás en los tres años de prueba, también estás sometida a fuerzas políticas, porque también la cuestión de la evaluadora tiene una carga política, pero se autolimita en cierto sentido, no pueden ir más allá de lo que dice el contrato y si tú les cumples por mucho que te odien políticamente no pueden decir grandes cosas. Pero aquí si la cuestión política es distinta porque lo que tienes que hacer es cumplir con el contrato, cumplir con el contrato es cumplir académicamente. (DACTOR4)

Además, sucede también que, en la administración central durante este período se concentró la presencia de líderes sindicales, en los mandos medios como las secretarías de planeación, administrativa, abogado general, en la secretaría general, etc., existió una relación de su

pertenencia al grupo, de una intervención de favorecimiento, en este caso al sindicato. Su margen de intervención fue diferida en algunos asuntos. Por ejemplo, en los concursos de oposición el margen de intervención es menor cuando se refiere a los sindicatos, pero otros actores políticos pueden intervenir como sucedió en siguiente asunto:

En un caso [...] dieron un dictamen de que no había entregado no sé qué papeles y que ya, le comentaron al rector que no se le daba por otro año, no se le renovara el contrato. Cuando nosotros habíamos visto que el mtro. cumplía con investigación, con docencia, con gestión. Entonces intervino el consejo técnico [...]. En otra escuela [...] no sé si en la comisión dictaminadora salió que ya no estuviera, desde ahí que no se les renovara [...] se supone que ya es sindicalizado cuando ya es definitivo, ya estaba, en SUMA. El SUMA no les hizo caso, se hicieron eco de los otros entonces se fueron a una de las fracciones del STAUO. Y fue una de las broncas que tuvo Martínez Helmes, de las últimas, que le tomaron el edificio. (DGACTION6)

El capital usado definió la capacidad de fuerza de los actores políticos para imponer sus intereses y tomar decisiones (Meichsner, 2007), el convencimiento fue un recurso recurrente por tales actores. En los asuntos de los consensos para proceder en la actualización de la normatividad se tuvo la injerencia de los actores políticos, como sucedió con el estatuto del personal académico aprobado en 1991, para su modificación no fue posible conciliar las partes interesadas:

Hubo una resistencia fuerte de los actores políticos que se expresan en el consejo universitario, los del STAUO, por ejemplo, en sus diversas expresiones de entrarle a ese tema. Seguimos con el reglamento del 91, incluso se derivó un reglamento de aspectos electorales, que -no, no, no, eso que se discuta en la primera sesión del consejo universitario del siguiente rector- y uno de esos lineamientos sirvieron una parte para que hubiera una transición más o menos tersa entre Martínez Neri y Rafael. (DGACTION6)

De alguna forma, cambiar la perspectiva acerca de la influencia fue un aturdimiento para la universidad, el primer paso fue respecto a la ocupación de las plazas de tiempo completo. El papel de la comisión se favoreció con la autonomía otorgada, pero también con el respaldo de las decisiones que esta tomó:

La gente estaba acostumbrada a que el rector ponía y decidía a quien poner. Pero nada más que los grupos políticos que hay aquí, le convino al rector en ese momento decir -tengo una comisión sólida, que va a respetar, se va a justar con los lineamientos que pide una institución federal, así por esa vía entra, lo

demás no va a haber ingreso-. Así fue como se hizo, en la última convocatoria fue ese el criterio. Pero ya teníamos las dos convocatorias previas, una desierta, en otra hubo un solo ingreso. (DGACTION7)

Es importante subrayar que las convocatorias desiertas se presentaron en un primer momento, en segundo, fuera de las negociaciones con la SEP la asignación correspondió a mecanismos que no estaban incorporados en las convocatorias, de dichas plazas no se dio constancia con respecto a su justificación:

Resulta que hubo tráfico de PTC, porque había la necesidad de tener nuevos PTC, pero ya no entraron en una convocatoria legal que tuviera que irse y ser revisada por la comisión evaluadora. Si supimos de profesores que ingresaron, profesores de tiempo completo, pero ya sin cubrir ninguno de estos requisitos. (DGACTION7)

Con los dos últimos años la gente se empezó a dar cuenta que no podían entrar y ser PTC con presiones, con grupos de choque, etcétera. Debido sobre todo a la rigurosidad planteada por la SEP. El cambio en la visión de una universidad que transita aún de lo político a lo académico, con la renovación de sus profesores que fueron incorporados en décadas atrás es posible transformar una estructura, sin embargo, la presencia de estos aún se torna compleja ya que ocupan cargos administrativos en las secretarías y las direcciones. Cuando se habló de lo académico, por ejemplo, en los avances de la capacidad académica, de los resultados de las investigaciones, esto se perdió cuando lo que resaltan son los conflictos como los acontecidos en la facultad de derecho, la escuela de enfermería, la escuela de ciencias, por citar algunos en este período o las incontables tomas de los distintos sindicatos.

### **La relación del personal académico con los mecanismos de elección en el período 2012-2016**

De la misma manera que se identificó una relación de contradicción entre los actores políticos, sucedió con la relación entre el personal académico y los mecanismos de elección. Esto explica en el sentido que, los logros obtenidos fueron limitados, pero si fueron significativos dadas las condiciones de la universidad. Lo anterior estriba en que la atención no solo en este período, pues también en los anteriores fue una atención más bien política que académica.

No existió una atención académica, en el sentido del peso que representó frente a las acciones políticas, lo cual se reflejó en las estrategias dirigidas al profesorado de tiempo completo para elevar su condición frente a los programas de estímulos, aquí los recién profesores adscritos entraron con otra condición y de la misma manera se desarrollaron en otras condiciones. Como lo fue para los PTC, también en esta dinámica sucedió para los profesores de hora clase, en atención a su habilitación y mejoramiento de las oportunidades dentro de la institución, en especial con el profesorado que es un sector más joven. Con los procesos de elección, cuenta más lo que el profesor representa como capital político que la facultad de ser un capital académico, como se explicita en el siguiente aporte:

Como estuve en una facultad altamente politizada [...] de principio aprendes que tienes que entrarle, no hay de otra, porque si no, no sobrevives y, que siempre vas a estar identificado con un grupo y que el pertenecer a un grupo te protege. Al principio no fue tan activo, pero de alguna manera te metes [...] yo llego en un cambio de dirección y como de asignatura. Tal vez muy condicionado la participación política por la necesidad de salvaguardar mi trabajo y también en un momento determinado, para buscar un camino de conseguir algo más. Eso es algo que no puedo negar. (DACTOR4)

Por una parte, los profesores representaron un capital político, por otro, se consideró que la modificación a la normatividad como el estatuto del personal académico debilitaba las facultades de control político por los actores y grupos; aunque de forma paralela en otros asuntos como la vía del concurso de oposición, su margen de intervención quedó fuera. Aquello que contribuyó a perder cierta presencia es lo que generó su obstaculización.

Con el tema de los concursos de oposición, la rigurosidad planteada por las políticas educativas reforzó el margen de intervención por parte de la comisión evaluadora, mientras que el rector se apoyó de los mecanismos establecidos por este órgano colegiado. Por tanto, las formas de presión para ser beneficiados por una plaza de tiempo completo no tuvieron más cabida frente a la presión de las disposiciones oficiales. En este aspecto, la política se introdujo y modificó las formas de asignación:

Todos se acostumbraban que cuando se cambiaba al rector, en los últimos meses entonces en ese momento metía parientes, amigos, etcétera como profesores de tiempo completo. Estas presiones ¿Cómo le hizo frente el exrector? -mi comisión evaluadora, si ustedes cumplen con los criterios que diga la comisión evaluadora, adelante-. La comisión evaluadora tenía que ser

estricto en ese sentido, porque si nosotros cometíamos alguna indiscreción o alguna falta que no tuviera ese perfil; en primer lugar, el rector tenía que rectificar las plazas; en segundo, las teníamos que mandar a México [...] Con esta fiscalización, realmente la comisión evaluadora tenía a fuerza que hacer su trabajo. (DGACTION7)

La contradicción en este sentido fue que al menos en el caso del nuevo personal académico funcionó a la par de las políticas educativas, por lo tanto, la prestación a los intereses políticos fue menor, pero no desapareció en su totalidad. La política sí funcionó como un mecanismo de retención para los concursos de oposición y para la comisión evaluadora:

Los grupos ya reconocidos que se sabía que operaban con presiones políticas, con presiones de otra índole, siempre llagaban a la comisión a tratar de que nosotros ingresáramos o promoviéramos a algún profesor, pero nosotros, otra vez, gracias a las normas federales -pero ¿cómo le hago?" yo nada más lo tengo aquí y lo tengo que mandar a la SEP para que ellos lo aprueben-. Entonces con eso, ya no estaba en nuestras manos y llegaban nuevamente con el rector. (DGACTION7)

La comisión evaluadora funcionó como un instrumento de legitimidad ante estos procesos, pero también con respecto al gobierno universitario. Esto se justificó con la integración de investigadores con el grado preferente, que pertenecían al SNI y con el perfil deseable. Aunque no es posible dejar de lado que los profesores contaban con cierta afinidad al grupo político que representó el rector, por ejemplo, del sindicato de procedencia de los miembros.



## **Capítulo VI. La dimensión de gobierno y sus implicaciones con la política de la planeación estratégica**

Las acciones concernientes a la conducción de la gestión universitaria se representaron en la dimensión de gobierno como un nivel de análisis que permitió entender cómo las decisiones por parte de las autoridades universitarias tuvieron un impacto en la interpretación y, por tanto, en la implementación de la planeación estratégica, en la forma en cómo se comprendió para ser operada por las instancias responsables. La importancia dada por la autoridad educativa a las exigencias externas, así como las estrategias implementadas tuvieron que ver con la forma particular y el modo de gobernar a la par de la lógica de estas disposiciones.

Los actores políticos en el campo universitario se identificaron en dos categorías. En la primera de ellas, se agrupan los actores que representaron ser una figura de autoridad en los niveles del gobierno universitario, actores que fungieron como autoridades educativas. En la segunda, se encuentran los actores sociales en relación con las organizaciones sindicales, como los líderes de dichos gremios, así como los académicos considerando su adscripción sindical, aspecto que se identificó como una contradicción en ciertas etapas.

### **6.1 El principio de autonomía con relación a la autoridad estatal y federal**

En el campo universitario se posicionaron y se enfrentaron los distintos actores y grupos, los intereses que cada uno persiguió se manifestó en sus prácticas y en las redes que construyeron. Se identificó que existen actores y grupos que se posicionaron como académicos y que se relacionaron con otros grupos con el mismo perfil, pero también con un perfil diferente, por ejemplo, con los actores y grupos políticos. Las alianzas generadas permitieron afianzar no solo una posición, sino también una capacidad para ejercer el poder que correspondió al grupo.

Los actores se valieron de los mecanismos puestos a su disposición y que mejor convinieron a sus propósitos, como agentes se dispusieron a jugar con los recursos a su alcance (Bourdieu & Passeron, 1977). Las autoridades educativas como otros grupos hicieron uso de la normatividad, de las circunstancias favorables para permanecer o escalar posiciones, pero también del escenario externo, a nivel estatal o nacional. Ante esto, la ley orgánica, como norma fundamental, establece el principio de la autonomía universitaria:

Artículo 2.- En virtud de la autonomía, el Estado respetará a la institución y a su comunidad en el cumplimiento de sus fines y funciones definitorias en los términos de esta ley.

Artículo 3.- La universidad sustentada en la garantía constitucional de la autonomía, a través de sus órganos de gobierno tendrá las facultades y deberes siguientes:

- I. Autolegislar en el plano reglamentario en todas sus instancias.
- II. Autogobernarse democráticamente conforme a derecho.
- III. Autodeterminar las características de su estructura académica y administrativa.
- IV. Ejercer la autojurisdicción para resolver las controversias de carácter académico, en el ámbito de la universidad, por medio del órgano que su Honorable Consejo Universitario designe como competente.
- V. Administrar racionalmente, en términos de prioridad y equidad, su patrimonio, de conformidad con lo que establece esta Ley, su reglamento y acuerdos de las autoridades universitarias competentes.
- VI. Realizar sus fines y funciones educativas con sentido crítico y social; investigar y difundir la ciencia y la cultura en conformidad con los principios de libertad de cátedra e investigación [...]

Artículo 3.- Es deber de todo universitario salvaguardar la autonomía. Cuando en el ámbito universitario se suscitaren conflictos internos entre sus miembros, la solución de los mismos competirá exclusivamente a sus órganos facultados. Si por alguna circunstancia algún miembro de la comunidad universitaria propiciare, facilitare o se coludiere con agentes externos a ella y estos hechos trajeran como consecuencia la violación de la autonomía se le sancionaría conforme a lo dispuesto por el Reglamento correspondiente. (UABJO, 1988, pp. 7-8)

La capacidad de administrar sus recursos le confirió un marco de acción, no obstante, al advertir que se encontraba inmersa en un conflicto financiero anunciado a principios de la década, hoy en día más agravada, tuvo que recurrir a otras formas para solventar las necesidades. Una vez que participó en los programas de estímulos y de recursos dio legitimación a estos procesos, se benefició de las oportunidades de crecimiento planteadas, como indica García (2013), la normalización de los procesos de diferenciación de recursos no solo observó a la UABJO en comparación con otras universidades, también propiamente al interior de la organización universitaria. A su vez, los resultados obtenidos brindaron una legitimación del trabajo realizado.

Si dentro de sus fines se destacó el desarrollo de la investigación, la difusión de la cultura y la educación con sentido crítico y social debió lograrse en función de sus capacidades y posibilidades. En caso contrario, si sus principios no se cumplieron significó que no atendió a los fines de una educación social plasmada en su Ley. Desde décadas atrás, la universidad recurrió a su principio de autonomía para decidir o no entrar al juego de los

recursos extraordinarios, así como permitir la intervención del Estado en los asuntos internos. Mientras tanto, las instancias federales le concedieron la oportunidad de obtener recursos para llevar a cabo sus fines. Fue la escasez de los recursos lo que llevó a la universidad a abrirse paso en la política nacional, mediante un proceso lento y tardío.

La autonomía jugó un papel en respuesta a la participación en las disposiciones, pero también para contener o dilatar conflictos internos. Mientras que algunos actores rechazaron la intervención gubernamental a fin de salvaguardar esa autonomía, otros actores condujeron a la universidad para recurrir en distintos momentos a los órganos estatales y federales para solucionar los problemas de origen político y sindical, más tarde económico.

El principio de autonomía se utilizó como bandera en los diferentes períodos de elección tanto de rector como de directores de las unidades académicas, así como para la conformación del H. Consejo Universitario, en la medida que el gobierno estatal no interviniera en dichos procesos. Pero, regresando al modelo político que envolvió a la universidad, la presencia de grupos políticos relacionados con los niveles de gobierno se hizo partidaria para la coerción de los votos. La dirigencia estatal con las autoridades educativas, así como la de los gremios sindicales permitió edificar un escenario favorable o desfavorable para la universidad, en especial para el incremento del subsidio.

La autonomía de la UABJO fue relativa, sus capacidades para la resolución de ciertos conflictos la llevaron a establecer una comunicación directa con el gobierno estatal, como indica Molina (2016), las alianzas fuera del campo también otorgan posibilidades de intervención. De tal forma, su grado de autonomía como institución (Levy, 1987) y como actores sociopolíticos (Acosta, Camou & Atairo, 2015), se observó en áreas donde mostró una menor consolidación, como la regulación de los grupos políticos y en la toma de decisiones, como el caso de las autoridades para recurrir al apoyo de instancias externas.

La relación entre la universidad y el gobierno fue vulnerable en los distintos períodos, mientras que frente a ciertas circunstancias el gobierno respaldó las decisiones del rector contribuyendo a solucionar las huelgas instauradas por los sindicatos a través de las negociaciones y mesas de dialogo instaladas, así como de los recursos financieros que el gobierno estatal proporcionó. En otras situaciones fueron miembros de la diputación

permanente del congreso del estado quienes exhortaron al rector a dar solución a los conflictos internos, incluso solicitaron al gobierno estatal intervenir en tal problemática.

La autonomía cobró una fundamental importancia con las relaciones partidistas de las autoridades educativas. Por ejemplo, cuando públicamente un rector presentó a un candidato a la gubernatura en las celebraciones de su sindicato. El mismo rector se ausentó de la primera reunión de autoridades de educación superior en el estado con el gobernador electo. Al interior de la universidad, la distancia del rector con una postura institucional fue señalada por grupos contrarios al equipo de gestión. Este principio se desplazó cuando se asumió alinearse a la vía de las instancias federales:

Ahora donde un gobierno federal está diciendo cuáles son las normas que debemos de llevar, a pesar de que tengas tu autonomía, pues eso nos está metiendo en el juego de la mayoría de las instituciones del país ¿por qué? para repartir un apoyo económico que se les da a los profesores de las universidades públicas de todo el país, va dependiendo del grado de producción que tenga. (DGACTION7)

Para la UABJO los procesos de gestión fueron a la par del principio de autonomía, se manifestó su uso en la medida que favoreció para la conducción de la universidad. El escenario político y la desestabilidad institucional que aconteció a principios del siglo, fueron los factores para que la apertura a la política educativa no fuera tan fácil, porque eso implicó acotar el margen de decisión y en cómo ejercer el poder, en especial con el uso discrecional de los recursos financieros.

La política estratégica operó con la intención que las universidades superarán las inercias y mejorarán su capacidad de gestión. En el ámbito de la autonomía, la política se ajustó a que, con base en el consenso se formularan políticas institucionales y de esta forma se incrementara las capacidades institucionales para definir los mecanismos de fortalecimiento. Sin embargo, dado que la planeación implicó abordar horizontes, la UABJO proyectó escenarios que no pudo alcanzar completamente, es decir, se planteó una visión institucional difícil de alcanzar dados los problemas estructurales. La planeación estratégica consideró la complejidad orgánica de las instituciones, pero la UABJO posee una complejidad que difiere de las demás instituciones del escenario nacional.

## **6.2 La normatividad universitaria: sus implicaciones con los actores políticos y su relación con la planeación estratégica**

La Ley Orgánica es el máximo reglamento que rige la vida universitaria, a partir de 1988 definió los fines y funciones, así como el papel de los órganos colegiados y las autoridades de representación. Debido a que la Ley enuncia procesos que no se llevan a cabo en la universidad y como parte, se señala la constitución de órganos que no se eligen por alguna vía, la Ley no responde a la configuración real de la universidad. Por ejemplo, la Ley señala la constitución de un congreso universitario. Este órgano se asumió como el encargado de salvaguardar la autonomía, además de ser señalado como la máxima autoridad en materia electoral y jurisdiccional debió integrarse con profesores y estudiantes que funcionarían como delegados. Sin embargo, hoy en día este órgano no existe.

Como se señaló en el capítulo III, las modificaciones realizadas a la Ley fueron el resultado de los conflictos al interior de la universidad y de los movimientos desarrollados por los grupos encaminados en distintas fuerzas políticas. El conflicto generado en la universidad partió de los intereses de los actores como señala Tilly (como se citó en Funes, 2014), la movilización y organización de los actores en grupo permitió construir oportunidades políticas para su beneficio. El impulso de las modificaciones fue a causa de los grupos y actores que estaban al frente del mando quienes fueron facultados como autoridades para ejercer el poder de cambiar la Ley. Obviamente, la relación con el gobierno estatal influyó en gran medida para que las propuestas que llegaran fueran aprobadas. Los cambios también implicaron una serie de presiones, de acercamiento con las autoridades gubernamentales y de cabildeo de los actores políticos al interior del congreso.

Los años siguientes a la aprobación de la última Ley siguió una nueva polarización política de la universidad, pues el modelo político impidió que la Ley Orgánica se consumara como una Ley acorde con la realidad universitaria. En ella, se explicitó que el siguiente paso era el diseño del reglamento de la Ley Orgánica que hasta la actualidad no ha sido elaborado. En su lugar, se siguió manejando el reglamento de 1960, un documento más atrasado que la propia Ley. Uno de los vacíos visibles en la Ley es lo que compete al proceso de elección de las autoridades universitarias y de representación colegiada. Frente a estos vacíos, los

conflictos surgieron de nueva cuenta con la elección de rector, por lo tanto, el H. Consejo Universitario aprobó unos lineamientos generales para el proceso de elección en el 2008:

Se derivó un reglamento de aspectos electorales [...] uno de esos lineamientos sirvió una parte para que hubiera una transición más o menos tersa entre Martínez Neri y Rafael Torres, porque si estuvo así un momento complicándose la cosa, entonces se tuvo que recurrir a los lineamientos, no al reglamento completo, pero si a unos lineamientos que se han venido utilizando, que usó Torres para el siguiente rector, igual en esta ocasión. (DGACTION6)

Estos lineamientos abarcaron lo siguiente: el ejercicio del voto, el padrón electoral, los requisitos de elegibilidad para postularse como candidatos como la solicitud de una actualización al plan institucional de desarrollo, aspectos de la comisión electoral, el proceso de campaña, de la jornada electoral y el conteo de los votos. Es importante considerar el punto 1 del apartado de las disposiciones generales: “Con el ánimo de garantizar la integración democrática de las minorías representativas, el H. Consejo Universitario podrá autorizar a quienes hubiesen obtenido más del 25% del porcentaje total de los votos emitidos, a ser considerados para incluirse en la administración central” (UABJO, 2008a, p. 201), se señala la integración del candidato de acuerdo con su perfil.

La transición del período que concluyó en el 2008 al período 2008-2012 se dio en este esquema, la aprobación de estos lineamientos precisamente tuvo su origen en las tensiones originadas por la nueva elección de rector, pero además por el interés de los distintos grupos para llegar a la rectoría. Dicha acción se observó como una estrategia de la administración saliente para legitimar su proceso, pero también para favorecer a su sucesor. Las prácticas ya enraizadas derivadas del proceso de elección siguieron existiendo en la medida que el conflicto entre los grupos se daba una vez que perdían la contienda, una forma era impugnar las elecciones, cerrar las instalaciones y desestabilizar a la nueva gestión y con ello jugar por los puestos en los diferentes niveles y funciones de la administración. La tensión y el conflicto fue determinado por el nivel de participación de los actores adscritos en grupos (Campos, 1999) tal como se señala a continuación:

Hay una especie de cacicazgo, de manera que controlan los puestos principales, distribuyen, se reparten los puestos medianos y menores entre los demás grupos [...] para pelearse los puestos principales se pelean como

bárbaros, unas peleas salvajes, luego los puestos menores para calmar los ánimos y todos estén bajo control [...] reparten el botín [...] las posiciones medianas que son sobre todo las posiciones operativas o técnicas quedan en manos de quienes no tienen idea, ni experiencia de llevarlas a cabo, es un retroceso terrible para la universidad. (DAACTOR5)

Ante esto, para aminorar los conflictos, una de las estrategias fue impulsar en el Consejo Universitario, que esta instancia debía ser la única que aprobara a aquellos candidatos con más del 25% de los votos para integrarse a la administración. Fue una medida muy particular de contener las presiones de los grupos opuestos. Sin embargo, la presencia de estos pudo notarse en diferentes puestos de la administración sin haber llegado al criterio estipulado. Si bien se detectó la carencia de reglamentos para los distintos procesos, en algunos de ellos se logró su aprobación, mientras que los demás como la Ley Orgánica no fueron actualizados, el escenario del modelo político fue una de las razones:

Eso se da en ese período y hubo varios que no procedieron, que no pudieron desembocar en la actualización de la normatividad. Donde primero, una nueva ley orgánica, con el mtro. Martínez Neri, en siete y ocho se consensa una propuesta en el Consejo Universitario, de una nueva Ley Orgánica, se envía a la Cámara y la Cámara desde entonces la tiene congelada. La culminación, lo que se logra es a nivel de consejo universitario. (DGACTOR6)

No solo se observó en un primer momento una resistencia para cambiar la normatividad por los distintos grupos al interior de la UABJO, también un desinterés al menos en los últimos tres períodos del gobierno estatal. Las iniciativas para modificar la Ley fueron parte de los documentos declarativos en los distintos períodos rectorales, incluso se integraron comisiones de revisión en el período 2012-2016.

Una de las características que se enlazan con el principio de autonomía universitaria, es su forma de elección, la cual se platea de la siguiente manera en la Ley: “Artículo 20.- Los integrantes de la Comunidad Universitaria ejercerán el voto uninominal, libre, directo, y secreto. Para la elección, se cumplirán los requisitos, el procedimiento que establece esta Ley y su reglamento” (UABJO, 1988, p.11). El voto universal ha representado un cúmulo de poder de los grupos políticos, puesto a disposición para ser usado para el beneficio de sus intereses. El voto universal les ha asignado una especie de fuerza que pueden movilizar para

ejercer presión y ser un enlace del conflicto, por ello este aspecto es uno de los principales que se juegan en la reforma de la Ley, como señala uno de los actores entrevistados:

El punto al que todo mundo quiere llegar, pero no saben cómo es el tema de las formas de elección, porque incluso en ese punto, lo más que se estaba planteando era el voto ponderado, sí, y todavía sigue ese tema, no quitar el tema de la votación, sino darle una ponderación. (DGACTION6)

Las iniciativas para modificar la Ley persisten hasta hoy, con propuestas ya integradas por comisiones designadas para su revisión y elaboración. Sin embargo, el buen escenario con el gobierno del estado y el congreso en los próximos períodos puede permitir el paso de esta propuesta y finalmente actualizar la legislación universitaria.

Es posible indicar que la política no influyó totalmente en los mecanismos de elección de las autoridades universitarias, en algunos casos los recursos que proveyó fueron utilizados en función de los intereses para la conservación de la rectoría. Los rastros de ella en la normatividad se pueden visualizar con el requisito de una propuesta de plan de desarrollo para ser registrado como un candidato a la rectoría. Pero cabe aseverar que contar con un documento que presentara una visión de la universidad que se pretende, no tuvo el peso para definir quien llegó a la rectoría. El peso se debió a la correlación de fuerzas del grupo que logró instaurar más alianzas, aún más si estos grupos poseían el control de las facultades, institutos y escuelas con una mayor concentración de la matrícula, como el caso especial de las preparatorias de la universidad.

### **6.3 Los actores políticos como agentes que intervinieron en la transición y establecimiento del campo universitario**

Los actores sociales conservaron prácticas clientelares que facilitaron la preservación del poder a través de las décadas en que el modelo político se mantuvo en la universidad. En algunos casos se adjudicó un poder simbólico (Bourdieu & Passeron, 1977) construido por la participación en el campo. Algunas prácticas se asumieron como parte de los derechos de los trabajadores académicos y administrativos, cuyo aspecto afectó el desarrollo del trabajo académico, en la medida que las inconformidades y la no satisfacción de las demandas sindicales fueron utilizadas como un factor de inestabilidad. El sector de trabajadores administrativos anualmente crece en la universidad y con ello, una serie de demandas:



Si pones con el número de académico, cada año quieren crecer y luego estas prácticas familiares, muy clientelares, muy atrasadas que tiene el sindicalismo. Con una idea muy atrasada de la empresa, del enemigo de clase, del patrón, pues el patrón les ofrece que sus hijos entren a estudiar aquí, que no paguen un peso, que pueden entrar a medicina si quieren. (DGACTION6)

Al inicio de la administración posterior a la gestión 2012-2016, una serie de sucesos de inestabilidad volvieron a situar a la universidad en una incertidumbre respecto a su rumbo. Aunada a la crisis financiera, los conflictos internos por las posiciones de poder, como lo fueron con la ocupación del puesto de director en una facultad, volcaron a la universidad en una institución inmersa en un modelo político donde los actores políticos tuvieron una mayor presencia que el proyecto académico, tal como señala Ibarra (2001) al situar a las universidades como entidades esencialmente políticas, la UABJO no se distanció de ello.

En un caso como ese conflicto, ahí están todas las fuerzas de la universidad, el día ese que quemaron la puerta, el conflicto, tú puedes ver a los secretarios, directores ahí de espectadores, tú dices pues ahí, este modelo muestra toda su miseria, pues bueno esto que estamos haciendo se cae en un momento con unas cuestiones como estas, o sea se pierde, por qué están estas prácticas clientelares, el que está al frente de la administración [...] tiene que pelear con estos dos escenarios, esquizofrénico, pero si lo tiene que hacer. (DGACTION6)

Los actores políticos involucraron distintas formas de manifestar su poder, como agentes transformaron a la universidad en un esquema de politización cuyo origen se detonó en décadas atrás. Como se expresó en el comentario anterior, los actores definieron en mayor grado las reglas del juego en la UABJO, sin embargo, las estrategias puestas en práctica de supervivencia y de conservación de su capital perjudicaron la imagen de la universidad.

### **6.3.1 La intervención de los actores políticos y su relación con la política educativa en el período 2008-2012**

El período 2008-2012 inició con la intención de continuar el trabajo desarrollado en el período 2004-2008 con Martínez Neri, período que marcó un rumbo institucional, en cierto sentido, el Mtro. Torres Valdez consideró retomar no solo los pendientes de la administración anterior, también seguir con los mecanismos tanto de organización como de los procesos planteados. Sin embargo, los problemas acontecidos de índole política al interior de la

institución tornaron en la exigencia de atención de gran parte del período, la resolución de conflictos o al menos apaciguar las inquietudes ocuparon una parte central de la gestión.

La gestión de Torres Valdez tuvo serias críticas, su figura como rector pareció que estuvo ausente en distintos momentos, tal era el caso que algunos actores entrevistados expresaron que la propia inercia del campo mantuvo la continuación de los objetivos institucionales, pero no se trascendió para alcanzar el modelo académico, planteamiento que se trazó con el período 2004-2008. La serie de eventos que resultaron en una afectación de la estabilidad institucional marcaron de forma tácita el período rectoral.

Torres Valdez tomó posesión en medio de las protestas por los resultados de las elecciones, tres de los candidatos a la rectoría solicitaron la anulación de los resultados que favorecieron a Torres Valdez, cuyo triunfo fue reconocido por el H. Consejo Universitario en su figura de Comisión Electoral para este proceso. La elección concentró el 76% de la comunidad electoral de un total de más de 27 mil inscritos en el padrón. Torres Valdez obtuvo el 40% de los votos emitidos, mientras que su contendiente más cercano obtuvo el 35%, los cuatro candidatos restantes sumaron cerca del 25% de los votos emitidos, dos de los candidatos representaron menos del 1.5% de los votos. Para hacer eco de sus exigencias usaron una de las prácticas más comunes en la universidad, el cierre de las instalaciones.

La serie de protestas estuvo acompañada del argumento “para exigir la anulación de la elección de rector por la compra y coacción del voto” (Protestan candidatos perdedores a la rectoría, párr. 2, 2008), mecanismos que según los medios de comunicación se consideraban como prácticas habituales en los procesos de elección. Los grupos opositores tomaron este discurso no solo para mantener su posición sino también para exigir la legalidad de las elecciones. Los acuerdos se fijaron en conceder espacios de la nueva administración a los excandidatos de la elección, en una especie de pacto para así reabrir las instalaciones e iniciar con el nuevo período rectoral que comprendió de 2008 al 2012.

Las fuerzas políticas definieron las elecciones de este período, el Mtro. Torres como candidato partidario del entonces rector Martínez Neri, la intervención de los grupos procedió de un trabajo de persuasión para establecer una mayor fuerza política, la capacidad de los líderes para establecer las maneras y modos de conducir a los grupos de adeptos consideró

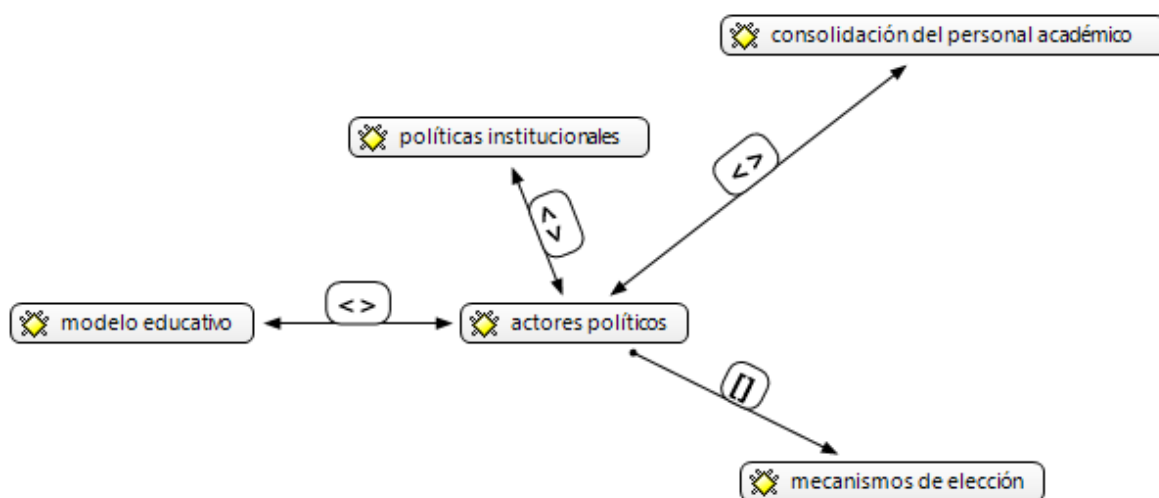
las líneas de intervención. De tal forma que el modo personal de gobernar del entonces rector contribuyó a conservar las relaciones de poder como fuente para mantener la rectoría.

La actividad política se mantuvo al inicio del período, el porrismo, fenómeno que se vivió al interior de la universidad comenzó a tener mayor fuerza, este problema estuvo presente en los medios de comunicación local. La violencia también tendría lugar reviviendo las formas de operar de los noventa en la universidad. La violencia generó la suspensión de las actividades académicas y administrativas, este factor se relacionó con cuestiones de elección de las autoridades en las unidades académicas, por ejemplo, en el 2009 derivado de las elecciones de la facultad de derecho, los eventos de violencia provocaron la intervención de la seguridad estatal (Vélez, 2009) para salvaguardar las instalaciones. La relación de la vida académica y los actores políticos se vinculó con el tráfico de calificaciones, el ingreso desmedido a la universidad, la conservación de los puestos administrativos como formas de presión e intimidación hacia las autoridades educativas.

Tales prácticas estuvieron presentes en el período, aunque hay registros de ellas en períodos anteriores, no fue un fenómeno que surgió en este período fue más bien que se tornó visible y recurrente. La historia de la universidad mostró la existencia de facultades más politizadas que otras, pues en ciertas facultades se presencié la mayor cantidad de eventos haciendo uso de estos mecanismos para conservar el poder.

De tal forma los actores políticos se situaron en un nivel central en el desarrollo de este período como agentes que intervinieron pues no solo modificaron el efecto de la política educativa, sino que provocaron una resistencia a las disposiciones oficiales. Es decir, los actores políticos fueron un elemento para configurar el campo universitario, a la par que fueron un aspecto que permite explicar por qué la política no logró implementarse como en otras universidades. Para su comprensión el diagrama 12 ofrece una representación de las relaciones con los cuatro niveles de análisis de la investigación.

Diagrama 12. La relación de los actores políticos con los niveles de análisis, período 2008-2012



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.

El diagrama anterior muestra la relación que se identificó entre los actores políticos y los cuatro niveles de análisis. La relación entre los actores políticos y el modelo educativo es predominantemente de contradicción, situación que también se identificó con las políticas institucionales y la consolidación del personal académico. Para la cuarta relación, se identificó el nivel en que los actores políticos formaron parte de los mecanismos de elección. A continuación, se presentan los aspectos que permiten comprender cada una de las relaciones antes citadas.

### La relación de contradicción entre los actores políticos y el modelo educativo

En la relación que se identificó con estos dos niveles de análisis se señalan dos aspectos: el primero se refiere a que la influencia que ejercieron los grupos políticos varió, es decir, existieron procesos que se definieron como puramente académicos que no pasaron por la intervención de los grupos políticos, por ejemplo, el diseño del modelo educativo de la UABJO con un enfoque por competencias profesionales. Estos procesos se desarrollaron en la medida que no afectaron los intereses de los grupos políticos. El segundo aspecto se orienta a la definición puntual del margen de intervención de los grupos políticos, en especial aquello que se vinculó con la toma de decisiones como la aprobación de la documentación específica.

Cuando el cambio del modelo implicó una posibilidad de afectación de los intereses de los actores y grupos políticos se comenzó a bloquear las iniciativas. La aprobación del

modelo educativo no requirió de emplazamientos en su discusión ya que la propuesta de su diseño fue incluida en el plan de desarrollo por lo que fue una de las acciones pendientes con Torres Valdez. La etapa de su concreción fue un proceso tardío debido al lento ajuste de los planes de estudio a este nuevo modelo, una de las causas correspondió a la iniciativa de las autoridades para actualizar los contenidos curriculares. Es posible identificar una resistencia en este aspecto por el proceso de trabajo que involucró a un sector del profesorado, generalmente cercano a las autoridades educativas, como a continuación se expresó:

Hay que reconocer que es un ejercicio nuevo, que no todos participan hasta la fecha, hay resistencia en algunas unidades académicas, no en todas. Por lo que los comités o un comité pequeño son los que están integrando y elaborando el documento, pero el resto por cuestiones de poco interés o cuestiones políticas se quedan fuera de esa participación en la política, pero ya depende de cada una. (DACTOR3)

Así como existió una variación en la intervención de los actores políticos en estos procesos, sucedió de manera similar con las unidades académicas que presentaron una mayor resistencia, las complicaciones al interior de cada unidad académica como la pertenencia a los grupos políticos determinó la ejecución de las actividades, los trabajos académicos caminaron en buenos términos con base en los acuerdos generados por los órganos colegiados. Así sucedió en las unidades académicas donde se ajustaron acuerdos académicos, pero también políticos.

Un mecanismo efectivo que permitió que los procesos de reforma curricular avanzaran fue la persuasión de los académicos para participar en dichos procesos a partir del otorgamiento de documentos probatorios para acreditar el trabajo colegiado, lo que concedió beneficios como la obtención de puntos para el programa de estímulos al desempeño del personal docente y en las funciones de gestión con el PRODEP. El mismo procedimiento ocurrió con la participación de los profesores en los programas de recursos extraordinarios, donde el seguimiento procedía desde la dirección de proyectos estratégicos de la UABJO, tales apoyos se otorgaban sin considerar la pertenencia a los grupos políticos, no obstante, el caso contrario sucedía en las unidades académicas donde los recursos se usaban para favorecer a los grupos cercanos.

Con los sindicatos ocurrió de la misma manera, su oposición al modelo se debió en el grado de la afectación de sus intereses, por ejemplo, en el siguiente caso se muestra el vínculo con los sindicatos de administrativos que fue una de entre las diversas razones para que los procesos tanto académicos como administrativos se retrasaran en su ajuste a los procesos modernizadores, la simplificación de los trámites administrativos y la reducción de la burocracia. Dicha oposición tenía que ver con la afectación a los intereses del gremio con la idea de mantener y aumentar las plazas de empleados administrativos:

No permiten las modificaciones, por poner algo muy simple, hace algunos años se trató de implementar la automatización de las calificaciones, había el sistema de control escolar para el estudiante para que pudiera imprimir un historial académico y que solo fuera a que le pusieran el sello. Eso nunca ha funcionado ¿por qué? porque las secretarías dicen que, si ya no hacen constancias [...] ¿entonces qué van a hacer? Promueven que eso no sea posible. (DAACTOR2)

Por lo tanto, la resistencia a la instauración del modelo educativo dependió de los intereses de los distintos grupos, pero como se indicó, la resistencia tuvo grados de variación, en función del tipo de proceso, el área donde se intervino, así como el programa educativo implicado. Además, no se confrontó el enfoque pedagógico y curricular que persiguió el modelo educativo, aun cuando al interior existieron discursos opuestos al enfoque por adjudicarse en una corriente neoliberal. Tanto el plan de desarrollo como la propuesta de modelo educativo fueron aprobados por el H. Consejo Universitario.

El trabajo de convencimiento y persuasión vino acompañado de la justificación del desarrollo de los procesos modernizadores como una forma para acceder a oportunidades para el beneficio de los grupos con la idea de mantener sus posiciones de poder. Con ello, la actualización de los planes de estudio se usó como un recurso. Por tanto, los actores políticos predominantemente fueron un factor de contradicción con la implementación del modelo educativo, en el sentido que su oposición fue precedida por la inconformidad y la afectación de sus intereses. Así sucedió con el caso de facultades situadas como tradicionales; de los sindicatos de administrativos; la situación de las preparatorias que retrasaron su inserción a la política encaminada por la reforma del bachillerato. Las preparatorias fueron un bastión importante para una fracción del antiguo régimen del STAUO, todavía presente en dichos planteles, aspecto que influyó para que la adecuación de sus planes de estudio fuera retrasada.

El peso de lo político en las preparatorias y la presencia de las fuerzas de los grupos fue el principal obstáculo para que la política de la planeación estratégica entrara en este nivel educativo, además que en el período 2008-2012 con Torres Valdez no existió una estrategia institucional para considerar a las preparatorias y lograr que se ajustaran al modelo pedagógico. Este letargo provocó la disminución de aspirantes a los planteles, reduciendo con ello los recursos económicos que procedieron de las cuotas de inscripción, lo que provocó que con pasos lentos se adentraran a esta lógica para aumentar el atractivo de la población para optar por las preparatorias como una opción para cursar los estudios, con ello, su promoción implicó utilizar el discurso de la política educativa frente a su imagen politizada.

### **Los actores políticos y su relación con las políticas institucionales**

En el desarrollo de este período, Torre Valdez consideró la estrategia de Martínez Neri para procurar mantener a los grupos políticos en la sintonía del trabajo académico con el uso de los recursos financieros provenientes por fuentes extraordinarias, sin embargo, fueron los grupos que participaron en su candidatura los que accedieron a esta estrategia. Algunas unidades académicas ya encaminadas con el período anterior continuaron con este rumbo, otras más se adentraron a estas nuevas formas de trabajo. El gran incentivo para iniciar los procesos de acreditación y de evaluación descansó en los recursos financieros.

Las unidades académicas que se identificaron como parte del grupo del rector fueron las primeras en participar en estos procesos, como también correspondió a un trabajo de los grupos políticos relacionados a él. Las iniciativas para mantener los procesos de evaluación y acreditación fueron promovidas a partir de la secretaría académica, área donde se contaba con personal de confianza del rector. Desde dicha área se establecieron las primeras acciones en el período para motivar a las unidades académicas a través de cursos especializados, donde la participación venía de unidades académicas afines al rector. En el transcurso del desarrollo de la evaluación como una política institucional, distintas unidades académicas que no precisamente formaban parte del equipo afín al rector también tuvieron avances considerables en esta materia. Como a continuación se indicó:

Cuando las escuelas que estaban más cercanas con el SUMA o que caminaron con la política educativa que planteaba Neri y más bien pareciera que los del

STAUIO mantenían su distancia, pero en el camino esto ha variado [...] ciencias químicas y odontología que eran de las primeras que le entraron eran del STAUIO de una u otra fracción y le entraron, no estoy tan seguro si decir convencidos [...] a veces depende de quién los lidera. (DGACTION1)

Las autoridades también se hicieron de mecanismos para utilizar las políticas educativas para beneficiar sus intereses tal como la asignación de recursos para determinado grupo de profesores, cuerpo académico o incluso sector estudiantil, como indica Parsons (2007) el curso de las agendas favorece a los intereses y grupos políticos. En este sentido, no siempre los procesos fueron participativos y beneficiaron a toda la población. Las posiciones también jugaron como un apoyo para mantener el control de los procesos, la integración de algunos órganos colegiados se daba por designación de los grupos políticos con base en la confianza y lealtad del grupo para salvaguardar los intereses, como sucedió en la comisión dictaminadora y los consejos técnicos, donde los actores persiguieron una línea política acentuada. Así incluso, las autoridades educativas y líderes de grupos constituyeron las ternas de estudiantes y profesores para las elecciones del H. Consejo Universitario.

En relación con lo anterior, el desfase de la normatividad también ocupó un papel central, por ejemplo, el incumplimiento del Estatuto del Personal Académico o bien, su uso en la medida que favoreció la condición de los actores políticos. La legislación universitaria funcionó para ciertos grupos, se consideró como parte de los juegos políticos por un sector para mantener el control, mientras que también se utilizó para justificar las decisiones políticas y académicas.

Los avances y la inclusión de la universidad en la política educativa llevaron a las autoridades educativas a considerar estos mecanismos como formas de legitimación de la gestión. La diferenciación se dio en la legitimación dada desde adentro del campo universitario, así como una legitimación por parte de las autoridades estatales y federales, en especial frente a los organismos de educación. No obstante, esta legitimación funcionó desde distintas perspectivas, la autoridad otorgó una validez a estos procesos y con ello intentó garantizar la eficacia de su gobierno, pero en la perspectiva de otros actores sociales como los actores políticos, la legitimidad procedió de la capacidad de solución de los conflictos, la atención de las demandas y la instauración de una estabilidad de la vida universitaria.



Así, para algunos actores la inclusión de estos procesos no otorgó una legitimidad por la comunidad universitaria. La estrategia de usar el discurso de la política educativa, además de la evolución hacia un crecimiento de los indicadores funcionó hacia afuera con mayor efectividad. Respecto de una imagen cada vez más deteriorada por los conflictos internos, así como sustento para la solicitud de recursos financieros:

La legitimidad de una autoridad universitaria no depende de todo eso, porque en realidad eso implica modificar el estado de cosas. Yo creo que, hacia adentro [...] en términos de profesores y de personal administrativo, la mayor legitimidad que podría tener una autoridad universitaria, se la ganaría si no mueve nada. Creo que más bien, el punto más fuerte para promover estos cambios independientemente de la convicción personal que pueda tener un rector, es la amenaza siempre de dejar que la universidad se siga muriendo. Cuando las autoridades promueven alguna política que implique este mejoramiento, no ganan ninguna legitimidad hacia adentro. (DACTOR2)

El aspecto político limitó no solo la ejecución de la política educativa, sino también de la proyección de las políticas internas, esto explica por qué la planeación estratégica abonó en gran parte al discurso oficial, pero no fue considerada en bloque por todo el aparato universitario. La relación predominante de contradicción se sustenta en cómo los actores políticos fueron un factor de retraso en la transición a un modelo académico de universidad. Los eventos políticos trascendieron a la capacidad de reconocimiento de los avances en la evaluación de los programas académicos en el período y con ello la demostración que a pesar de la situación política de la universidad existió un trabajo académico.

### **La transparencia como una política institucional acompañada de los mecanismos en el uso de los recursos financieros**

Ante el crecimiento lento del presupuesto ordinario, la universidad, a través de la decisión de sus autoridades buscó los mecanismos para hacerse de recursos y atender las áreas que no fueron atendidas con los recursos ordinarios. La participación de la universidad en los programas que colocaron a disposición recursos extraordinarios resultó una vía importante para solventar las necesidades vinculadas a los servicios educativos, la infraestructura física y académica y el desarrollo de la investigación, así como para la solución de los problemas estructurales, aspecto que benefició particularmente a la UABJO debido a la concentración de adeudos, demandas laborales, jubilaciones y liquidaciones.

Los recursos extraordinarios que beneficiaron a la UABJO en su mayoría procedieron de los recursos federales extraordinarios para compromisos contractuales, de los apoyos para la atención a problemas estructurales de la UPES, conocido como saneamiento, el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior en las Universidades Públicas y Estatales (FECES) y el Fondo de equidad (Egresos de la Federación PEP).

Los recursos percibidos fueron graduales, en la medida que la universidad se apropió de los procedimientos que fueron sistemáticos. Algunos de los programas se solicitaron por la vía de la rectoría y la dirección de programas y proyectos estratégicos de la UABJO, una vez obtenidos los recursos se destinó a los sectores considerados prioritarios, como la construcción de espacios físicos, laboratorios, equipo, etc., algunos programas se destinaron exclusivamente a los programas educativos que cumplieron con los criterios para ser beneficiados, como los estudios de pertinencia y niveles de calidad, por lo cual no todas las DES consiguieron participar.

La distribución de los recursos ordinarios mayoritariamente en los pagos de salarios sobrepuso a la universidad en un estado de crisis, las facultades propiciaron un esquema de fondos obtenidos por las cuotas de inscripción para solventar los gastos que no son subsidiados por los recursos ordinarios. El concepto de apoyo a servicios educativos fue incrementando gradualmente a pesar del crecimiento de la matrícula en algunos programas educativos. Incluso se observó la disparidad de cuotas de un programa educativo a otro.

En idiomas el concepto de apoyo a servicios educativos solo de nuevo ingreso fue de 8 mil pesos, nosotros solo de 2 mil pesos. Que es terrible, porque por ahí vienen las críticas de que para que quieren dinero si se lo van a robar, las escuelas piden tantos miles, ustedes son los que están privatizando la educación porque cuánto cobran. (DACTOR2)

El concepto de apoyo de servicios educativos contó con un margen de uso más flexible, dada las necesidades de los programas educativos, en cierta forma su uso se autorizaba con la asignación de los directores de las unidades académicas. De alguna forma, la posibilidad de la administración central para utilizar los recursos con la idea de mantener la estabilidad fue

limitada, porque los recursos financieros eran menores. Esta fuente de recursos fue usada para satisfacer el fenómeno interno en la universidad para mantener el poder:

Claro siempre hay dinero para porros, siempre hay dinero para eso, pero ya lo tienen más limitado en las administraciones. Entonces creo que, si tuviéramos que hablar de una estrategia, pues es esa, el ir mostrando que el recurso ya llega de otra manera. Que hay que entrarle a esta política educativa. [...] Si todavía hoy en día sigue prevaleciendo lo político, bueno antes de 2004 era lo único, desde 2004 en adelante pues ya esta idea de planear que vienen desde antes en las universidades públicas, pero que en la UABJO no empieza a tener claridad a partir de los planes de desarrollo [...] ¿Qué provoca que se logren estos resultados? Pues el poder planear. (DGACTION1)

Cuando se trató de la participación en los programas de financiamiento, la autonomía no jugó como un obstáculo, a diferencia de ello, el discurso planteado se aceptó. La planeación estratégica en este período tuvo que enfrentar la situación política adversa que se vivió. Las oportunidades que la política educativa produjo fueron utilizadas como una especie de persuasión por los actores, así como para beneficiar a un sector, como pago de lealtades. También los actores cumplieron con lo estipulado para hacerse acreedores de los recursos:

Pero también generó, que está bien, no vamos a obtener esos recursos de afuera de la federación, pero si esos recursos que los grupos políticos requieren para seguir alimentándose para hacer política y no academia, pues los consiguen a partir de las cuotas que piden a los alumnos. Cada vez es más escandaloso. O sea, un alumno en una universidad pública que tenga que pagar al semestre arriba de 10 mil pesos es terrible. Pero es la otra vía, que estos grupos políticos pudieran estar teniendo este recurso que ya no les llega desde la federación. (DGACTION1)

Con el uso de los recursos se identificaron unidades académicas más transparentes que otras en el manejo del financiamiento. Por ejemplo, algunas de ellas incrementaron sus cuotas anualmente y otras más trataron de mantener los montos, en especial se observó con aquellas unidades que contaban con un menor número de estudiantes. Sin embargo, la rendición de cuentas se dejó a criterio y disposición de las autoridades educativas tal y como sucedió con el rector, quien solo presentó oficialmente uno de sus informes de actividades académicas y administrativas durante todo su período.

## **Los actores políticos como agentes de oposición a la consolidación del personal académico**

A lo largo del período, los académicos fueron un sector que recibió menor apoyo para su fortalecimiento, las principales actividades realizadas en el período 2004-2008 se mantuvieron sin un cambio de visión al respecto para su mejoramiento. En el período 2008-2012 con Torres Valdez se tuvo como factor de apoyo la reciente inclusión de profesores a través de los concursos de oposición, aspecto que elevó algunos indicadores de desempeño de la universidad, pero su avance no presentó grandes diferencias con respecto al período 2004-2008.

Entre el período 2004-2008 y el 2008-2012 se distinguieron ciertas diferencias en la condición de los académicos, por ejemplo, con Martínez Neri se favoreció a la comunidad académica a pesar de que existieron grupos de oposición que solicitaron apoyos, en especial recursos económicos para el desarrollo de sus actividades académicas como la investigación. Mientras que, con Torres Valdez, no existió una iniciativa particular de su gobierno para subsanar la situación crítica del profesorado.

Las autoridades educativas, como la secretaría académica de la UABJO, tuvieron que enfrentar la situación de rezago con respecto a la capacidad académica de la universidad, ante esto las estrategias generadas no fueron suficientes para contrarrestar el peso político. En este sentido se identificaron tres aspectos que influyeron en la condición del profesorado. Primero con respecto a la normatividad que reguló su funcionamiento, la actualización del Estatuto del Personal Académico fue una iniciativa que se persiguió incluso en el período 2000-2004 y que fue considerada en los siguientes dos períodos rectorales la cual no se llevó a cabo.

Nadie le entra por los grupos políticos que no les conviene. [...] Quiso hacer el cambio, no le entró al final. Yo supongo que le dio miedo, dijo -para que me arriesgo-, son mafias las que hay en la universidad y que controlan. (DAACTOR1)

Segundo, la adscripción a los gremios sindicales fue un factor que obstaculizó el desarrollo de las funciones sustantivas, aunque cabe aclarar que existió un pequeño sector que se vinculó directamente con el ejercicio de estas funciones en especial con la investigación. La definitividad del profesorado correspondió a la lealtad de los dirigentes y al propio sindicato

más que al desarrollo de las actividades sustantivas. Además, en décadas atrás la asignación de los tiempos completos estuvo vinculada a las relaciones de poder, como ocurrió con la ubicación de profesores en los niveles salariales más altos sin el grado preferente; el factor político intervino al no existir la posibilidad de exigir a estos profesores que estaban más allá de la mitad de su vida académica el desarrollo equilibrado de sus funciones, fue una práctica que se repitió en el período 2008-2012 donde el rector asumió la capacidad de asignar dichas categorías sin un mecanismo de evaluación.

Cada profesor da su clase, no hay compromisos. Como ya están sindicalizados y nos los pueden correr, mientras todos sean fieles a su dirigente. Ahora todos quieren ser SUMA, porque el rector es SUMA, pero cuando llegue un rector del STAUO todos se van a ir al STAUO para que no los toquen. (DACTOR1)

Las prácticas añejas del profesorado se conservaron con la justificación de la libertad de cátedra, este aspecto entró en conflicto para el cumplimiento de los planes de estudio como un mecanismo necesario en las evaluaciones externas. Se logró cambiar la perspectiva acerca de la configuración docente por las autoridades directamente involucradas, como la secretaría académica, pero con fuertes resistencias para transformar las prácticas del profesorado, puesto que el modelo a partir de un perfil deseable se confrontó con la realidad universitaria.

En tercer lugar, las atribuciones de la comisión evaluadora entraron en conflicto con los intereses de los grupos políticos, los altos funcionarios de la universidad procuraban influir con sus recomendaciones en las decisiones de la comisión para beneficiar a sus partidarios. Un sector mínimo, pero con el peso suficiente para determinar ciertos eventos se vinculó con la ocupación de puestos en el gobierno estatal y federal. En este sentido, los actores persuadieron con la intención de beneficiar con el programa de estímulos a ciertos grupos de académicos sin contar con los requisitos para evidenciar su desempeño.

Esta universidad está sumamente politizada y depende mucho del grupo político que consiga la rectoría. En la ocasión que a mí me tocó participar por primera vez, había una ruptura con el período anterior y es complicado, cuando uno está involucrado. Pero creo que en esa rectoría hubo mayor énfasis en los asuntos académicos que en la anterior. Por ejemplo, los estímulos académicos se distribuían con otros criterios, no con los criterios académicos y eran mucho más amplios, más extensos. (DGACTION3)

En consecuencia, los actores políticos también fueron una oposición frente a la intención de consolidar al personal académico. Las acciones dispersas que se dirigieron al personal académico y la nula atención que se brindó a la condición del profesorado se empató con el perfil de los académicos, pues un sector que ingresó a la universidad mediante el concurso de oposición intentó construir un perfil más académico, también se ubicó a un sector mayoritario que ingresó por la asignación del rector o como consecuencia de las negociaciones internas, lo que llevó a una relación con ciertas prácticas clientelares.

### **Los actores políticos como parte de los mecanismos de elección**

En el período 2008-2012 hubo una relación bidireccional entre los actores políticos y los mecanismos de elección. Los actores políticos contribuyeron para conservar los mecanismos de elección en la UABJO, tales mecanismos se asumieron como posibilidades para mantener el poder, así como para escalar posiciones en la estructura organizacional. Con la inserción transversal de la planeación estratégica en las políticas institucionales, la forma de elección de las autoridades, así como la normatividad que la sustentó no consideró cambios centrales.

La llegada de Torres Valdez a la rectoría fue el resultado de una suma estratégica de fuerzas que procedió de distintos grupos con una presencia aceptable al interior de la universidad, además de haber sido una candidatura respaldada por la gestión de Martínez Neri, para ello se necesitó de un aparato de convencimiento en las facultades con una mayor matrícula. Este mismo aparato funcionó como una forma de control por los grupos que lo llevaron al poder. Es decir, una vez terminado el período de Martínez Neri la constitución y pertenencia a los grupos políticos, así como la aglomeración de fuerzas contribuyó a la definición de la continuación rectoral. La adscripción de los actores a un grupo político les permitió asumir una posición estratégica que, sin pertenecer a la administración central, posibilitó obtener cierta preferencia para los apoyos solicitados.

Las bases de los candidatos funcionaron como una plataforma de legitimación con los grupos políticos. Torres Valdez llegó a la rectoría respaldado de las distintas fuerzas que efectivamente tuvieron presencia en ciertos espacios estratégicos para este proceso: las preparatorias de la UABJO, la Facultad de Derecho, la Facultad de Contaduría, citadas para

ejemplificar el proceso, fueron los centros educativos con mayor población. Si se procede a tres períodos atrás se visualiza de la siguiente forma:

Leticia Mendoza era la viuda de él que controlaba el STAUO; Hermenegildo Velázquez sale del STAUO, es un militante del STAUO, tiene bases [...] este es un problema político, no es académico, -estas son mis bases y tengo quien me apoye-. Ellos saben de la importancia de tener un apoyo. Bien, si el anterior o el otro grupo me quiere armar el escándalo yo tengo bases que movilizo [...] llega Torres Valdez, él no es del grupo de Neri, ni del grupo de Martínez Alavés [llega] pero con una alianza fuerte con ellos. (DAACTOR1)

Esta correlación de fuerzas llevó a que, una vez ganada la contienda electoral se buscaran formas de beneficiar a las distintas partes involucradas en el proceso de elección, tanto los candidatos como los grupos políticos. La composición de los órganos colegiados, los puestos medios y altos fueron repartidos entre los grupos de poder, en esa estructura los grupos políticos tuvieron su representación, o bien los líderes ocuparon esos puestos estratégicos. La designación no consideró criterios académicos o la trayectoria académica de los ocupantes. El rector no llegó por una fuerza propia, se debió a la fuerza de los grupos y actores políticos que le respaldaron. De esta forma, también se explica el difícil proceso de erradicar ciertas prácticas que permitieron llegar a la universidad a esa condición, en la manera que las acciones estuvieron alejadas para promover una reforma universitaria.

Debido al modelo político en el cual se encontró la UABJO, los reconocimientos del trabajo académico perdieron sentido, así como la visión académica que se mantuvo en ciertas áreas. A pesar de que las evaluaciones externas realizadas y los resultados obtenidos ocuparon parte del discurso oficial, los logros fueron opacados considerablemente por los conflictos recurrentes entre las fuerzas políticas que en un momento se aliaron para la contienda electoral, así como con otras fuerzas contrarias que más tarde fueron agentes de oposición para la gestión:

Los puestos se reparten según cuotas de poder, no se reparten según quien sepa hacer tal o cual cosa, por eso las secretarías académicas en muchas de las anteriores administraciones se han quedado así, porque eso es un pago a un apoyo político, entonces quien llega no es afín al rector, o más bien porque se hace un reparto [...] no vas a gobernar solo porque tienes que gobernar con estos otros sectores, pero quien queda como secretario [...] no es afín al rector,

entonces el rector tiene que buscar, a lo mejor no tuviera, pero por cuestión política prefiere buscar. (DGACTION1)

En este período la secretaría académica fue uno de los principales espacios de apoyo que se encargó de efectuar todos los procesos académicos, al estar a cargo de actores conocedores del tema; así como en otros espacios como la dirección de programas y proyectos especiales quienes estuvieron vinculados con la secretaría académica más que a la secretaría de planeación. A diferencia de otros espacios que fueron ocupados por actores opositores, el personal que ocupó dichas áreas estratégicas contribuyó en buena medida para el fortalecimiento de los procesos implicados con la política de la planeación estratégica y los programas de financiamiento extraordinario. En tal contexto, los actores políticos fueron parte de los mecanismos de elección para conservar el poder y sus posiciones, su papel jugó en menor medida con respecto al planteamiento de la política en la organización universitaria.

### **6.3.2 La intervención de los actores políticos en el escenario universitario en el período 2012-2016**

Las posiciones de los actores sociopolíticos en los diferentes niveles de la administración tuvieron un peso importante, en efecto los actores adquieren capacidades para tomar decisiones que se desarrollan con cierta variación en su autonomía (Acosta, Camou & Atairo, 2015), el acomodo de los actores derivó de una negociación para tratar de modificar o conservar las reglas. El contexto generó que algunas secretarías, por ejemplo, implicadas en el financiamiento, la ejecución de los proyectos especiales, la vinculación, la planeación, entre otras, no fueran designadas por el rector, más bien correspondieron a las cuotas de poder y a las alianzas pactadas en el proceso de elección. Estos lugares no siempre fueron ocupados por los líderes de los grupos políticos, en algunos casos se destinaron como recompensa a ciertos actores allegados por la lealtad o el trabajo político realizado.

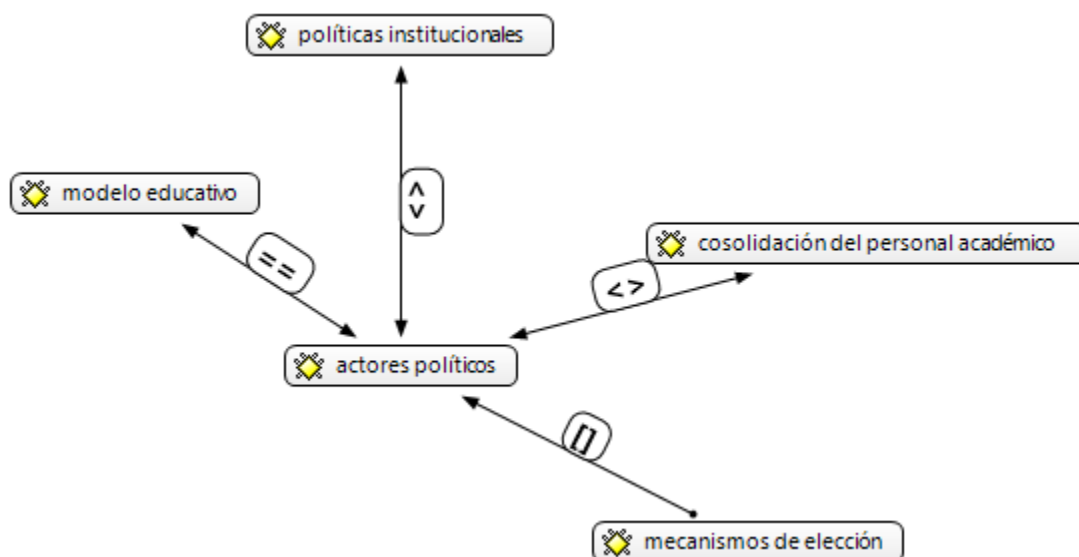
La vida política de la universidad estuvo presente de tal forma, en especial con los sindicatos como entidades que influyeron en ciertos procesos, no fue centralmente por sus implicaciones en las funciones, más bien por la colocación de los actores políticos en la estructura universitaria, a la vez, que las prácticas tradicionales derivadas con la justificación de un derecho laboral tornaron en conflicto internos y en el bloqueo de las actividades, como se expresó a continuación:



La universidad tiene un conflicto muy difícil de abordar y yo lo atribuyo [...] que el origen sean los diferentes sindicatos, tienen varias fracciones, era un STAUO que luego se diversificó y ahora tenemos tres fracciones de STAUO, después se hace un SUA, eso es más reciente, después un sindicato de trabajadores administrativos y, para ser la excepción, tenemos un sindicato de trabajadores de confianza. De manera, que en el momento que me tocó esos eran, eran cinco fracciones, entonces realmente tenemos al sindicato de profesores divididos en dos grandes secciones, que son los de SUMA y los del STAUO, el STAUO se pulveriza y se hacen otras fracciones, de manera que cuando no toma uno, toma otro. (DGACTION8)

La administración 2012-2016 se situó en un punto de transición que permitió la modificación de los procesos relacionados a la planeación estratégica, sin embargo, la correlación de intereses provocó conflictos que recayeron en una afectación de las funciones sustantivas de la universidad. Entre tanto, los actores políticos representaron un impulso para el modelo político que recién se comenzó a superar, este aspecto se visualizó de la siguiente manera:

Diagrama 13. La relación de los actores políticos con los niveles de análisis, período 2012-2016.



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software* ATLAS. *ti*.

En este sentido, se identificó que los actores políticos representaron diferencias significativas en relación con el período anterior. De tal manera, existió una relación de asociación con el modelo educativo; una relación de contradicción con dos niveles de análisis: políticas institucionales y la consolidación del personal académico, la misma relación que se identificó

en el período 2008-2012; en el caso de los mecanismos de elección se situaron como parte de los actores políticos.

### **Los actores políticos y su intervención en la implementación del modelo educativo**

La aprobación del modelo educativo en el período 2012-2016 resultó ser una estrategia de apoyo para establecer un rumbo académico, así como un elemento usado a favor por los actores políticos y las autoridades educativas para distinguir a la nueva administración con respecto a la anterior, cuya imagen se diferenció por el desarrollo de problemas políticos. Es decir, se brindó a la gestión una imagen vinculada a un proyecto académico, después del plan Juárez, no existió en la universidad un documento declarativo que permitiera plantear con claridad la misión de la universidad.

En este sentido, se identificó una relación predominantemente de asociación entre los actores políticos y el modelo educativo, a diferencia del período anterior, se observó que los actores políticos no obstaculizaron su aprobación, así como la implementación del modelo. No existió una distinción visible entre aquellas unidades pertenecientes a una línea o grupo político, por ejemplo, en cuanto a la actualización de los planes de estudio, se puede apreciar que las unidades académicas entraron a una lógica que fue motivada por los programas que otorgaron recursos extraordinarios, lo que implicó su acercamiento a las instancias responsables del proceso a nivel institucional.

Sin embargo, aun con un eje estratégico definido para organizar los planes de estudio con el nuevo modelo educativo, su integración no fue total, fue un proceso a largo plazo que demandó esfuerzos colegiados por la parte institucional y de las unidades académicas. Los actores políticos usaron las ventajas que los procesos curriculares proporcionaron para establecer una visión académica al interior de la comunidad. Por otra parte, los actores establecieron una relación contrastante con las autoridades de los niveles de gobierno en relación con el presupuesto percibido, ya que no permitió que los trabajos académicos se encaminaran a una flexibilización curricular e innovación de los programas académicos:

Una falta de visión interna y un apartamiento, una exclusión por parte del gobierno estatal a la universidad y una marginación por parte del gobierno federal que la fue llevando al resultado de hoy, con el menor presupuesto por

alumno a nivel federal. Se dio una especie de dinámica negativa, todos los factores jugaron en su contra, jugó en su contra el tipo de control interno y la forma en cómo se establecieron relaciones con el gobierno federal y con el gobierno estatal. (DAACTOR6)

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, los recursos financieros se encontraron relacionados con la planeación estratégica, fue así como la escasez de los recursos fue una justificación de la situación de atraso de la universidad. Por lo anterior, los actores políticos en el campo universitario usaron el capital que la política institucional les brindó, puede incluso observarse que el centro educativo destinado para estas actividades concentró la atención de la administración 2012-2016 de Martínez Helmes, en respuesta a las exigencias de la política educativa, en particular con la evaluación educativa.

### **La intervención de los actores políticos en el desarrollo de las políticas institucionales**

Entre las políticas institucionales que fueron impulsadas en este período, se identifica que la atención a la legalidad tomó parte del discurso, la tarea de aproximar a la universidad al ejercicio de la transparencia de la información y en el uso de los recursos. Sin embargo, este aspecto fue gradual, en razón que no todas las dependencias hicieron pública su información, donde incluso sucedió que distintos directores de unidades académicas no realizaron actos públicos para la rendición de cuentas o la entrega de sus informes de actividades para ser publicados en el portal de transparencia universitaria.

Por otra parte, algunas políticas institucionales requirieron de un trabajo de convencimiento con la finalidad que las facultades se introdujeran a estos esquemas como sucedió con la evaluación. No fue un trabajo de tipo académico, más bien se destinó un trabajo político para que las distintas fuerzas que coexistieron no interfirieran en el proceso, que más que aceptarlo y participar en él, se orientó a no obstaculizarlo, como sucedió con la facultad de Derecho, al ser un bastión de más de una fuerza política cuyos intereses prevalecieron vinculados a mantenerse en una esfera de poder. Para efectuar estos mecanismos se realizaron procesos de negociación no solo del rector con las autoridades educativas, también con los líderes al interior de las unidades.

Una vez que en el 2012 Martínez Helmes llegó a la rectoría introdujo uno de los cambios centrales que acompañó a su gestión, la secretaría académica quedó en manos de

una línea política contraria al rector, con el peso dado a las cuestiones de evaluación y debido al nulo impulso por este espacio, el rector creó un centro dedicado a la supervisión de esta actividad. En este punto, la contradicción se generó por los actores políticos que quedaron al frente de tales procesos al inicio de la administración.

Lo que tiene [tuvo] que hacer es crear áreas, porque el CEVIE se crea para funciones de la secretaría académica y la dirección de evaluación. Por qué, si hay las instancias, el rector tiene que reorganizar las funciones para que otros que, si pueden verlo y pueden atenderlo sea los que lo hagan, que es además de su tema. Porque seguimos en un momento determinado peleando la parte política sin sentarnos a ver la parte académica que tiene prioridad. (DAACTOR4)

Asimismo, las funciones que correspondieron a la secretaría académica se transfirieron al nuevo centro, en el proceso no se externaron inconformidades al respecto de la modificación de funciones, justificado posiblemente con la disminución de tareas a esta secretaría, así como el desconocimiento de los procesos por parte de los responsables a cargo. El rumbo de la gestión se determinó por la visión del rector con respecto al tema, diferenciando así la importancia otorgada con las administraciones que le antecedieron:

No solo es una forma de hacer política sino de una visión que está implícita en la política, [...] con Martínez Neri se enfatizó la cuestión que evaluaran sus programas, sin embargo, no todos respondieron [...] con Torres Valdez se descuidó esa parte, no se le otorgó cierto énfasis [...] cuando se avanza en la siguiente administración es ya cuando se ve como una necesidad. Yo me acuerdo de que lo que hacía en ese entonces el rector Martínez Helmes, era convocar a reuniones constantes y hablaba con los directivos en una cuestión de sensibilizarlos. (DAACTOR6)

La relación de contradicción entre los actores políticos y las políticas institucionales se comprende en que, el modelo educativo no afectó a sus intereses, en cambio las políticas como la evaluación educativa, la transparencia y la rendición de cuentas limitaron su capacidad de intervención. El uso político de las políticas institucionales fue entendido mejor, así como su lógica fue internalizada. Sin embargo, existieron otras cuestiones que saltaron al panorama, que de ser temas académicos se convirtieron en temas políticos, como el caso de la situación de las preparatorias:

Desde que se quitó el pase automático se vino para abajo y a los profesores de ahí no les interesó luchar porque se mantuviera un lugar, sino se lamentan. Y bueno ¿qué es lo que hicieron? Presionaron a esta administración 2012-2016, nuevamente plantearon el tema del pase automático, eso ya no puede pasar, eso lo quitó Hermenegildo [Velásquez Ayala]. Entonces se aventaron este tema del examen preferente. (DGA6)

Pese a los avances obtenidos en el desarrollo de la política educativa, el modelo político configuró un escenario para que los actores usaran los recursos para presionar, para detener y transgredir la visión explícita de la planeación estratégica. De tal forma que, las posibilidades que produjeron las disposiciones externas beneficiaron a las partes existentes en la universidad, a la vez que limitaron los alcances, puesto que no se logró evidenciar los niveles de calidad de la totalidad de programas educativos evaluables.

### **El uso de los recursos financieros en el marco de las políticas institucionales**

El subsidio ordinario de la universidad en la última década se convirtió en uno de los principales problemas. En los diferentes informes rectorales se percibió que gran parte del gasto se absorbió para la remuneración y seguridad social del personal docente y administrativo. La contratación desregulada principalmente de personal administrativo trajo consecuencias en la distribución de los recursos financieros. Sumado a esto, la universidad gastó más de lo que percibió. Por ejemplo, en el 2013, la UABJO recibió \$786,097,469.42 en el rubro de recurso ordinario estatal y federal, sin embargo, el total de gastos para ese ciclo implicó aproximadamente \$890,335,397.90 (UABJO, 2013).

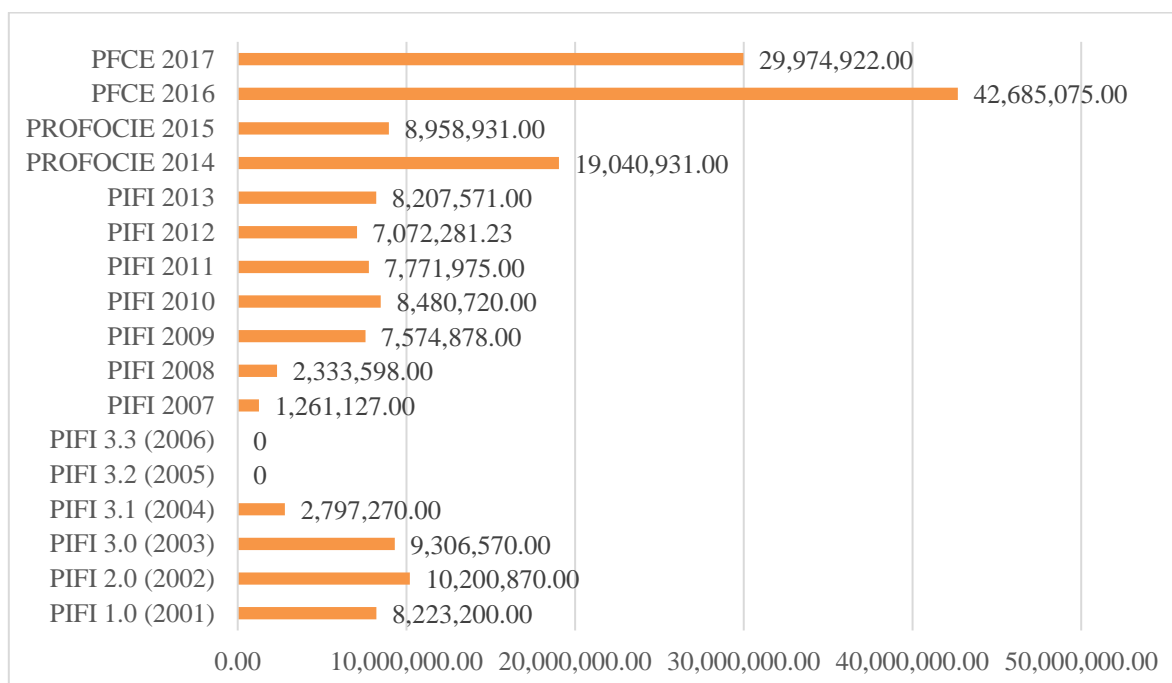
Esta situación se replicó en los años siguientes, los recursos ordinarios fueron destinados para el pago de salarios, prestaciones y remuneraciones ante la creciente población de personal administrativo y a causa de la jubilación dinámica que se presentó en esos años. Otro factor se debió a las solicitudes salariales de los tres gremios sindicales del sector administrativo, pues anualmente presentaron sus peticiones entre los que destacó el reconocimiento de la plantilla no reconocida, aspecto que contribuyó al déficit de la universidad. Además, hubo que agregar las deudas por demandas laborales que se incrementaron y se arrastraron por más de diez años.

El uso de los recursos se robusteció a medida que fueron menores en comparación con el gasto. Las complicaciones en los recursos se encontraron relacionadas con la administración del gasto financiero, en la forma de cómo se distribuyeron. Desde los períodos anteriores el crecimiento del personal no tuvo una proyección, no existió un análisis de la capacidad financiera de la institución para sostenerla. Otras áreas quedaron abandonadas del beneficio de los recursos financieros, las autoridades educativas no contaron con los fondos para solventar las necesidades que aparentemente no eran apremiantes.

Entre los programas, el PFCE impactó en el mejoramiento de los programas educativos. Es notorio que otros programas ofrecieron a la UABJO mayores recursos como el fondo de apoyo para saneamiento financiero del cual en el 2013 se percibió 68,738,159 (UABJO, 2013). Sin embargo, los recursos concedidos no fueron anuales o bianuales, fueron partidas presupuestales especiales que no podían distribuirse en los servicios educativos, más bien se destinaron a la cobertura de pagos por rezagos en el subsidio en materia de adeudos y liquidaciones de la UABJO, aunque estos recursos eran extraordinarios se usaron para subsanar el mediano incremento de los recursos ordinarios.

En tal sentido, el PFCE representó una salida para atender las necesidades de los programas educativos. La ventaja fue que su cobertura abarcó a todas las DES que atendieron matrícula educativa, los programas académicos de licenciatura que no poseían niveles de calidad no fueron excluidos. Se benefició a los CA, al fomento de la investigación, la adquisición de infraestructura académica, acervos y los servicios de atención en la formación integral del estudiantado. Los únicos programas que quedaron aislados de este beneficio directo fueron los del posgrado al no encontrarse registrados en el PNPC. La distribución del recurso por parte del programa sufrió variaciones como se observa en la siguiente gráfica, de tal forma que el incremento no fue constante.

Gráfica 5. Asignación de recursos provenientes del PIFI-PROFOCIE-PFCE a la UABJO



Fuente: SES-SEP (2011); UABJO (2013, 2014a, 2016).

Como se observa en los tres primeros años del programa, la universidad se benefició de una cantidad de recursos que logró alcanzar de nuevo en el 2010. Del 2004 al 2008, los montos aprobados fueron considerablemente menores, incluso en el 2006 y el 2007 se reportó que la UABJO no obtuvo la aprobación de algún monto. La mayor cantidad de recursos entre los distintos períodos fue en el 2012-2016, en cierta forma se debe a los frutos articulados dadas las estrategias implementadas con el mejoramiento del personal académico, pero también por la inserción de la universidad en el 2007 a los procesos de evaluación de sus programas educativos tanto por los CIEES como por el COPAES. El alcance de estos reconocimientos benefició en gran medida a las DES, debido a que fueron recursos destinados directamente para las necesidades en cada una de ellas.

El gran salto en la percepción de los recursos financieros se dio en el 2016 cuando la UABJO alcanzó la asignación más alta en el PFCE, aspecto que se señala en la gráfica número cinco. Los recursos se consideraron como un logro importante para la gestión, para la universidad la planeación estratégica generó resultados. El PFCE fue el programa que dispuso mayor acceso para las DES, al establecer requisitos que las unidades académicas

pudieron cumplir. La participación en el programa se convirtió en un proceso constante con la emisión de convocatorias bianuales; se garantizó que las unidades académicas obtuvieran recursos por mínimos que fueran destinados al fortalecimiento de sus programas académicos, del profesorado y de los servicios integrales.

Uno de los cambios que trajo la política fue la normalización en la participación de los programas que otorgaron recursos extraordinarios, en especial con el PFCE, los procesos consistieron en bianualmente construir el ProDES, ejercer y comprobar los recursos. En estos procesos, las formas de cómo gastar los recursos se fueron modificando, esto se visualizó en dos etapas. La primera donde la adquisición del servicio, materiales o equipo y el gasto de los recursos correspondieron directamente a la DES; en la segunda, la mayor parte de los procesos de adquisición y comprobación pasaron a un área en la administración central. De tal manera, las prácticas se modificaron y con ello el uso y transparencia de los recursos.

Se han convertido en rutina, el PFCE, por ejemplo, [...] ya todas las unidades académicas, la mayoría está participando [...] es cómo decir estas son las opciones, las vías para obtener recursos, las vías de los planes de desarrollo. El plan de desarrollo como el insumo para solicitar los recursos [...] Hacer rutina, convertir en rutina estos procesos. (DGACTION6)

La universidad se ajustó al funcionamiento del programa, por tanto, intentó adentrarse a la lógica de la política. Aun con el nivel de politización de la universidad, el programa logró modificar las relaciones entre la autoridad institucional y los mandos medios; la autoridad institucional, directores y coordinadores de planeación. La comunicación se tornó unidireccional, pues las DES tenía que llevar a cabo las indicaciones de la administración central, si las DES necesitaban recursos tenían que participar en los programas, únicamente eran otorgados si la universidad tenía fondos disponibles a través de otros programas o de los propios recursos ordinarios.

El contexto sigue siendo el del modelo político, en este contexto estas políticas impulsadas por la SEP, la subsecretaría, las políticas modernizadoras han buscado el camino, yo creo que ya dentro de la administración en los últimos años de este período, si hay estas semillas meritocráticas, gente que dentro de la administración ya internalizó que hay que seguir determinado camino. (DGACTION6)



En cierta medida el uso discrecional de los recursos, al menos de los que se percibieron como fondos extraordinarios fue reducido. El margen para su uso fue delimitado por las reglas de operación, el concepto de recursos etiquetados se apropió del discurso para ejecutar las decisiones en torno al gasto de estos recursos. Tal aspecto obligó a la universidad a establecer una visión clara de las necesidades y de la forma factible en tiempo y forma de gastar el recurso financiero para no exceder los tiempos del ejercicio fiscal.

Son recursos que ya vienen etiquetados, a pesar de que seamos un ente autónomo, son recursos etiquetados que no podemos violar, por ello [...] la DGEU cuando emite una convocatoria están las reglas de operación, si no existe la publicación de resultados y los informes financieros trimestrales en tu página de transparencia, no puedes participar en la siguiente convocatoria porque tienes un adeudo de recursos o informes académicos que no has entregado. (DGAUTOR5)

La regulación permitió tener un control de los recursos, la universidad comprendió los beneficios de respetar los procedimientos y las reglas establecidas. Así, alcanzar mejores resultados implicó obtener un mayor presupuesto en consideración con los medios de la propia universidad. La transición se observó en el impulso de obtener en el PFCE los montos más altos en la historia de la universidad, lo que demostró un avance sustancial para entender en cómo responder a la política de forma procedimental.

La cultura universitaria, las prácticas cotidianas y el modo de conducir la gestión permitió que en el uso de los recursos existiera cierta libertad en cómo gastar. Por tanto, el uso discrecional de los recursos estuvo presente en los diferentes niveles de la administración. En este sentido, el poder político de algunos actores permitía que se ejerciera cierta autoridad sobre el uso de los recursos financieros al no existir el concepto de recursos etiquetados. Las autoridades educativas tuvieron a su disposición otro tipo de recursos financieros que podían ser usados de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Las posiciones de los actores burocráticos favorecieron para ejercer un control de aquellos recursos que no provenían de los programas extraordinarios. Por ejemplo, los ingresos que se obtenían por la prestación de servicios y las cuotas por inscripciones manejadas directamente por las DES. Por ello, la diversificación de los medios para la obtención de recursos representó otra estrategia importante. Ante esto, se explica el

incremento de posgrados, diplomados y cursos que ofrece la universidad con la característica de ser autofinanciables con colegiaturas que varían dado el grado académico y la disciplina. Sin embargo, la diferencia radicó en las condiciones y posibilidades de una DES a otra para diversificar sus fuentes.

Para la universidad las relaciones con el gobierno del estado proyectaron el tránsito en buenos términos de la gestión para obtener un mayor financiamiento, situación que también fue afianzado por los lazos efectuados con los representantes en la cámara de diputados para la aprobación de los recursos. A su vez, las autoridades educativas se vincularon con otros sectores para obtener inversiones dentro de la universidad, por ejemplo, para la construcción y conservación de espacios físicos como la Biblioteca Francisco de Burgoa situada en el exconvento de Santo Domingo, espacio restaurado con el apoyo de instituciones privadas. Este tipo de contacto y comunicación benefició a la universidad:

La llevamos muy mal con el gobierno del estado, aun a pesar de que, con Gabino, había un cierto coqueteo, cierto acercamiento por parte de la rectoría, con la iniciativa privada con Harp Helú, que le dan el honoris causa a Harp Helú porque él había invertido en la universidad, de algún modo y él había estado presente. Ese tipo de acercamiento y de trabajo político que parece nada, pero yo creo que sí beneficia porque ayudan a la universidad. (DAACTOR4)

El discurso de la transparencia y la rendición de cuentas se fortaleció con la proyección de las áreas encargadas de vigilar y ejecutar los procesos derivados de los programas financieros que emergieron con la política educativa. No obstante, los recursos que provenían de otros rubros fueron un elemento de disputa que obedeció en cierto grado a los intereses de los actores políticos. Otro de los aspectos que afectó a la institución fue el uso de los recursos ordinarios en función de los gastos para cubrir el personal académico y administrativo y anualmente, las revisiones salariales y contractuales:

El manejo presupuestal se lo está gastando en pensiones, sueldos a profesores de hora clase, sueldos a trabajadores administrativos que están fuera de la plantilla reconocida por la SEP, etc., con una serie de huelgas y paros que la paralizan a cada momento en donde la universidad tiene una muy mala imagen ante la sociedad. (DAACTOR6)

A medida que los conflictos de este tipo surgieron, la autoridad institucional se justificó en la carencia de recursos. Los fondos extraordinarios no podían ser puestos a disposición de los actores que demandaban el uso de ellos para sus propios fines. Si los actores o autoridades necesitaban de recursos, sus problemáticas tenían que ser canalizadas a las instancias correspondientes para la solicitud y participación en los distintos programas que brindaban recursos extraordinarios.

### **Los actores políticos como un elemento de contradicción con la consolidación del personal académico**

La relación de contradicción con los dos niveles se explica en razón del grado de intervención en ciertos procesos por los actores políticos, por ejemplo, las funciones concernientes a la comisión evaluadora se desarrollaron sin una mayor intervención de los grupos políticos. Además, su integración fue precedida por la designación total del rector, lo que justifica que los miembros se identificaron como integrantes del SUMA, el sindicato de procedencia del rector. Este aspecto fue una notable diferencia con la administración de Torres Valdez en el período 2008-2012, donde los integrantes estaban vinculados a diferentes líneas políticas. Las circunstancias que impidieron lograr la consolidación del personal académico se explican en mayor medida por la intervención de los actores políticos.

Las acciones correspondientes para la habilitación y profesionalización de la comunidad académica quedaron a cargo de la secretaría académica, fue el área que incorporó las direcciones de: movilidad académica, investigación, posgrado, fomento y apoyo educativo, formación integral del estudiante y evaluación educativa. Además, fue la instancia responsable de impulsar la innovación en la docencia y la investigación con el desarrollo de estrategias para promover las funciones sustantivas (UABJO, 2012b). En correspondencia con las gestiones anteriores no hubo modificaciones al respecto de su estructura organizativa, pero sí de sus funciones, en particular con las tareas de evaluación y gestión curricular, las cuales fueron trasladadas a otras áreas de la universidad.

El punto que la secretaría académica fue cedida a un grupo político contrario a Martínez Helmes, no permitió tener un control debido de las acciones emprendidas por la administración. Por ejemplo, los trámites de las becas asignadas a profesores tornaron en un

sentido político para permitir que los trámites procedieran o se detuvieran. Los propósitos planteados en la secretaría no fueron alcanzados, con los informes rectorales la secretaría no presentó acciones sustanciales como respuesta a la atención del rezago académico. El vínculo con los sindicatos universitarios también contribuyó a la redefinición de la normatividad para regular las funciones académicas para hacerla acorde con las necesidades de la universidad:

Hay cabezas históricas, todavía hay gente digamos del STAUO, sus fracciones, o SUMA, bueno los otros no se han querido ir, bueno ya constituyeron un nuevo sindicato [...] te pongo el ejemplo del estatuto del personal académico o [...] la cuestión electoral, los grupos se opusieron, porque no sé si en un momento dado los grupos pensaron que efectivamente iban a perder presencia. Creo que en estos procesos de la incorporación por la vía de concurso pues el sindicato si está fuera. (DGACTION6)

De la misma forma el aspecto político estuvo presente en el quehacer docente, en la universidad la imparcialidad no tuvo cabida frente a la necesidad de adherirse a un grupo político, identificarse con un sector que permitiera respaldar en determinado momento. La dinámica del mismo campo contribuyó a que los académicos se situaran en un punto de tensión, una vez que ingresaron a la universidad se adscribieron a un grupo y en la medida que hubo rupturas se vincularon a otros grupos, en el sentido que buscaron favorecer sus posiciones. La necesidad de los académicos por salvaguardar sus posiciones condicionó la participación política y el sometimiento a las fuerzas políticas.

En el caso de la comisión evaluadora, aun cuando la posibilidad de intervención por los grupos políticos fue limitada, los actores buscaron incidir en las decisiones y procesos designados haciendo uso de las prácticas que históricamente les permitieron acceder a un control político. No obstante, estas prácticas finalmente se confrontaron con la regulación que fue dictada desde las instancias externas que hasta ese momento la comisión persiguió:

Los grupos ya reconocidos que se sabía que operaban con presiones políticas, con presiones de otra índole, siempre llegaban a la comisión a tratar de que nosotros ingresáramos o promoviéramos a algún profesor, pero nosotros, otra vez, gracias a las normas federales, pero ¿cómo le hago? [...] tengo que mandar a la SEP para que ellos lo aprueben. Entonces con eso, ya no estaba en nuestras manos y llegaban nuevamente con el rector. (DGACTION7)

Los grupos políticos y las prácticas clientelares que les caracterizaron tergiversaron las líneas estratégicas encaminadas a consolidar al personal académico. Los cambios derivados de las funciones de la comisión evaluadora y la regulación del ingreso del profesorado constituyeron mejoras en la capacidad académica de la universidad, aunque no fueron suficientes para denotar un cambio en el período rectoral. Las instancias encargadas no tuvieron mayor presencia para promover la habilitación y profesionalización entre el profesorado definitivo y con cierta antigüedad, se prosiguió con las acciones sistemáticas y de rutina sin fijar una visión trascendental para el profesorado.

### **La relación entre los actores políticos y los mecanismos de elección**

Los sindicatos funcionaron como una plataforma para acumular distintas fuerzas a su interior con la intención de asumir una posición de control, así como las posturas en torno al movimiento e ideología generó ciertas fracturas también surgieron fracciones que definieron su propio rumbo enmarcado a sus intereses individuales y de grupo. En razón de lo anterior, se explica el fundamento que los cinco sindicatos persiguieron intereses distintos; en ese período 2012-2016 simpatizaron con la gestión de Martínez Helmes un sector importante del profesorado, en particular se le dominará fracciones sindicales, ya que incluso, el SUMA contaba con una fracción de oposición a su rectorado. Dicha oposición fue la que compartió el respaldo a la candidatura de Aranda Bezaury, profesora adscrita también al SUMA, quien además fue la titular de la secretaría académica en el período 2008-2012 de Torres Valdez.

En este sentido, durante el período de elecciones para elegir al sucesor de Torres Valdez, fracciones de otros sindicatos respaldaron la candidatura de Martínez Helmes. Los sindicatos desde décadas atrás tuvieron parte importante en la definición de las elecciones y con ellos, los actores políticos como agentes que movilizaron a las bases docentes, así como al estudiantado. Los actores políticos fueron parte de los mecanismos de elección, estos actores configuraron la normatividad y las políticas institucionales para favorecer su condición en la universidad. El fenómeno recurrente fue la distribución de los espacios no solo entre los grupos políticos que respaldaron al rector, también con las fuerzas de oposición. El mecanismo funcionó para mantener en cierta forma y durante un período la calma:

En la administración central hay gente que está afiliado a los sindicatos, o son cabeza de los sindicatos, el secretario de planeación está en una fracción del STAUO. El administrativo, [...] está en STAUO, otro, STAUO democrático. El abogado general era el anterior secretario del SUMA, [la secretaria general] en el STAUO histórico, hay algunos que están alentando a este nuevo sindicato. (DGACTION6)

Los actores políticos intervinieron a través de los sindicatos, aunque esta intervención estuvo vinculada a los aspectos de intereses particulares, la designación de responsables de las diferentes secretarías, direcciones y centros o bien, las autoridades en los mandos medios no correspondieron del todo a los perfiles necesarios para efectuar las actividades sustantivas. De ello dependió que los procesos caminaran en diferentes rumbos, algunos con mayor precisión, mientras que otros se mantuvieron estáticos sin la proyección de una innovación de sus fines debido al desconocimiento de los procesos, tanto como la no presencia de personal especializado.

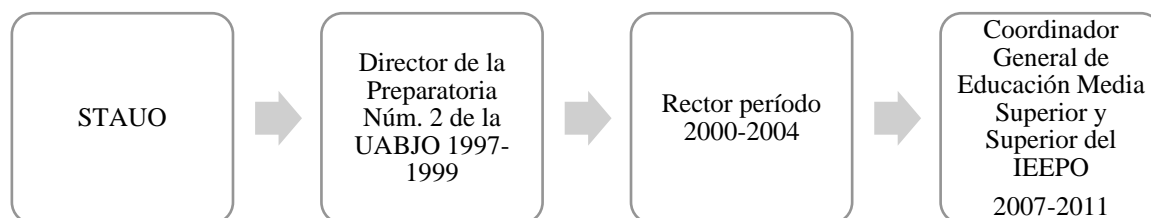
De forma paralela, ciertas áreas estratégicas quedaron bajo la responsabilidad de figuras que visiblemente se posicionaron como líderes de fracciones sindicales. Mientras que otros espacios, a pesar de ser identificados como políticamente contrarios ejecutaron los procesos más cercanos a la planeación estratégica con una respuesta positiva, como sucedió con la dirección de proyectos estratégicos que se identificó con el grupo de la excandidata Aranda Bezaury procedente del SUMA, dicha dirección estuvo subordinada a la secretaría de planeación, área que mayoritariamente perteneció a otro grupo político identificado con una de las fracciones del STAUO. Este aspecto mostró la convergencia de posiciones y de intereses en el campo universitario.

#### **6.4 Los cambios y conservaciones de los mecanismos de elección con la intervención de la política de planeación estratégica**

Los puestos alcanzados cedieron a los actores sociales la capacidad de asociarse con distintas fuerzas políticas, más tarde también permitieron a estos actores trasladarse al escenario político estatal y nacional como se visualiza en los siguientes diagramas. Los rectores representaron un claro ejemplo de estos mecanismos. Velásquez Ayala fue el rector en el período 2000-2004, tiempo después ocupó puestos importantes en el gobierno estatal como la Coordinación General de Educación Media Superior y Superior del IEEPO, la

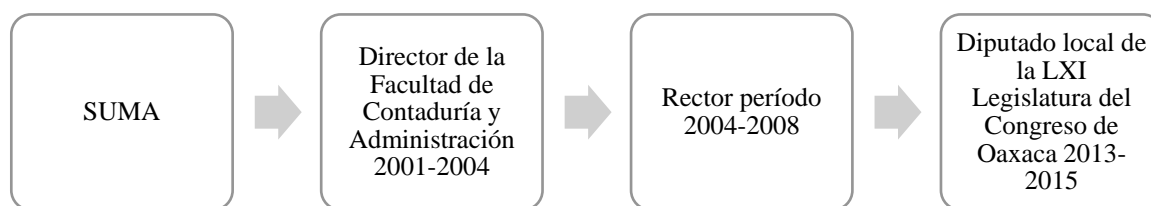
coordinación general de servicios regionales, la Dirección General del Consejo Oaxaqueño de Ciencia, Tecnología e Innovación (COCITEI) y como delegado de la SEP. Martínez Neri hizo lo propio, fue diputado local de la LXI Legislatura del Congreso de Oaxaca. Caso contrario sucedió con Torres Valdez y Martínez Helmes quienes no prosiguieron con una carrera política en tales niveles.

Diagrama 14. Trayectoria del Rector Hermenegildo Velásquez Ayala



Un aspecto común en la mayoría de los rectores fueron sus posiciones previas en la estructura universitaria, en cierta forma, las bases políticas que concentraron se derivaron de las relaciones que lograron interrelacionar con su trayectoria, desempeño y liderazgo, así como las posiciones estratégicas que lograron construir para alcanzar el respaldo a la candidatura y posteriormente, con la figura de rector. Velásquez Ayala fungió como director de una preparatoria, también fue coordinador general de un centro de investigación; Martínez Neri se posicionó como director de una facultad, Torres Valdez de la misma forma como director, mientras que en el caso de Martínez Helmes se desempeñó como secretario particular del entonces rector Torres Valdez en el período 2008-2012, fue el único rector que no tuvo antecedentes de dirección en la universidad.

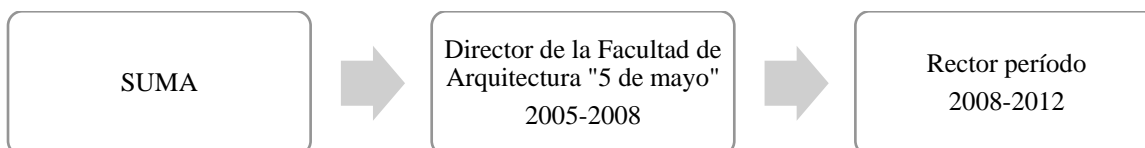
Diagrama 15. Trayectoria del Rector Francisco Martínez Neri



En razón de lo anterior se estima que los orígenes de cada actor social fueron fundamentales en el campo universitario, las relaciones de poder y con ello, las alianzas instauradas permitieron alcanzar posiciones y consecuentemente, conservar un capital político que fue

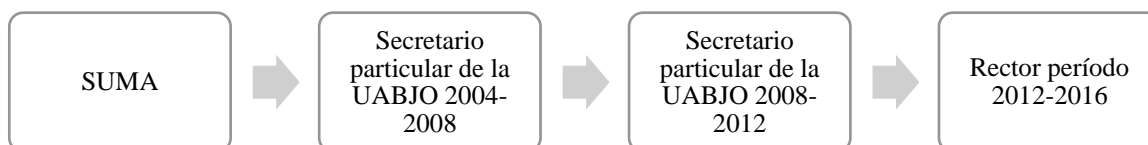
usado por los actores para movilizarse dentro y fuera de la UABJO. En ese sentido, los acuerdos se instauraron a partir de redes con diferentes grupos (Ibarra y Rondero, 2001). El capital académico de cada actor quedó relegado cuando se trató del proceso de elección. No obstante, en los últimos dos períodos la política educativa tomó una mayor visibilidad en el discurso de estos actores.

Diagrama 16. Trayectoria del Rector Rafael Torres Valdez



En razón de lo anterior, los mecanismos de elección consistieron principalmente en el voto universal; los órganos colegiados de representación elegidos por la comunidad universitaria, que en el caso de los Consejos Técnicos se erigían como un Consejo electoral; el período de campaña electoral; los lineamientos generales de elección que fueron aprobados en el 2008 y la participación pública de las autoridades educativas en los procesos de campaña electoral.

Diagrama 17. Trayectoria del Rector Eduardo Martínez Helmes



#### 6.4.1 La conservación de los mecanismos de elección en el período 2008-2012

En el tránsito de la gestión 2004-2008 de Martínez Neri a la administración 2008-2012 de Torres Valdez se realizaron cambios con respecto al proceso de elección, pero no en los mecanismos procedentes para elegir al rector. Los lineamientos generales para el proceso de elección aprobados en el 2008 tuvieron como un requisito para los postulantes la propuesta de un plan institucional de desarrollo, además de determinar lo concerniente al proceso electoral, aspectos que fueron delimitados con mayor claridad respecto a la Ley Orgánica.

En estos lineamientos se enfatizó el consenso del H. Consejo Universitario para integrar la representación de aquellos actores con más del 25% de los votos emitidos para



incluirse en la administración. Toda vez que se explica el surgimiento de los conflictos poselectorales como un mecanismo para garantizar los espacios a los grupos políticos. Con la intención de sujetar y aminorar los conflictos se estableció este punto en la normativa que reguló la transición de las elecciones del 2008, además de legitimar el proceso y favorecer a las líneas políticas. Sin embargo, la normatividad no siempre reguló este proceso puesto que las negociaciones involucraron otros ámbitos, como a continuación se explicita:

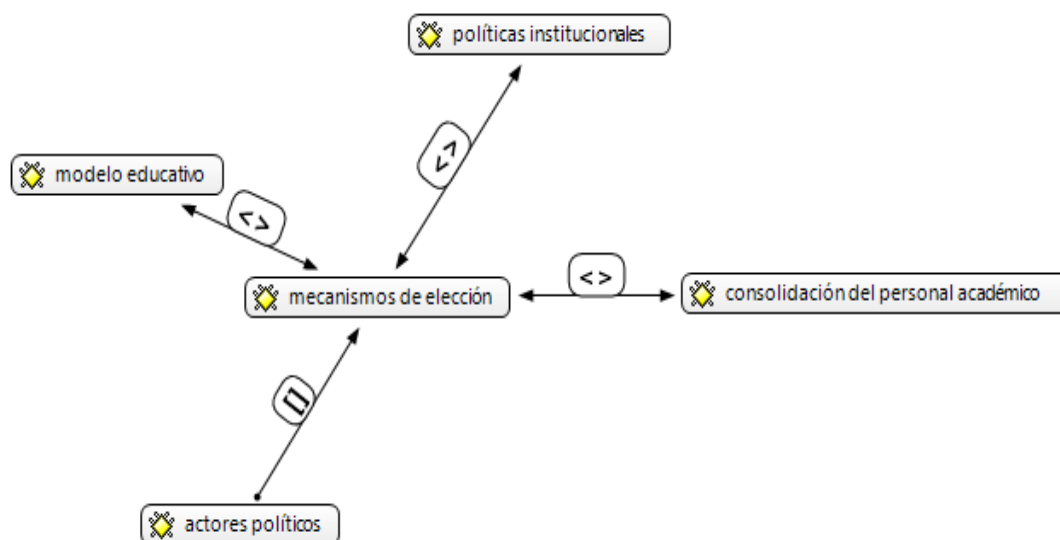
Existe al menos desde Neri, cuando gana Neri no lo quiere reconocer Mendoza Toro, entonces tiene que haber una negociación en casa de gobierno [...] no ganó, pero tienes que ceder algo para que entonces la candidata que perdió no te genere problemas [...] me empezó a quedar más claro con Torres y cuando la elección del 2012 me quedó aún más claro [...] me tocó estar en el Palacio de Gobierno viendo cómo se estaba haciendo la negociación. El desarrollo académico-administrativo de la universidad está muy en función de esta otra política, de la lucha de poderes dentro de la universidad. (DGACTION1)

Las negociaciones realizadas entre los distintos grupos contendientes a la rectoría se volvieron recurrentes durante el período de elecciones. La cuestión política terminó por absorber el planteamiento académico en un plano general, es decir, en el período de Torres Valdez la dinámica interna frenó los distintos ejes estratégicos que fueron planteados al inicio de la gestión, lo político jugó a la par del desarrollo de la política educativa:

El discurso ya está y sí, efectivamente en un cambio de administración, después de Rafael Torres Valdez ya nadie va a negar el discurso, ya nadie va a oponerse al discurso, todo mundo lo está asumiendo, primero porque llegas a la administración y ves cómo se está manejando, desde que eres un actor, seas director, secretario particular, estás viendo que la universidad funciona en buena medida por los proyectos extraordinarios. Ahora el problema es que tengas la visión para poder darle continuidad, el discurso ya está ahí. (DGACTION1)

En este período no se identificó una diferencia con la relación de los actores políticos como parte de los mecanismos de elección, fueron dos niveles de análisis que jugaron en la misma dirección. En cierto grado fungieron como niveles que se complementaron puesto que los actores políticos alimentaron y sostuvieron los mecanismos de elección para establecer sus fines y con respecto al conflicto como aparato de control.

Diagrama 18. La relación de los mecanismos de elección con los niveles de análisis, período 2008-2012.



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.

El diagrama número 18 muestra la relación que se identificó entre los mecanismos de elección y los cuatro niveles de análisis. En el caso del modelo educativo se vinculó como una relación de contradicción, fue esta misma relación que se compartió con las políticas institucionales y la consolidación del personal académico. Los mecanismos de elección fungieron como parte de los actores políticos, así como de forma inversa, los actores políticos como parte de los mecanismos de elección. A continuación, se exponen los aspectos que explican estas relaciones.

### **El vínculo entre los mecanismos de elección y el modelo educativo de la UABJO**

La relación que se presentó corresponde a una contradicción, los mecanismos de elección existentes en la universidad y las prácticas que de estos se derivaron para ejercer un control, tanto como una persuasión de las decisiones en torno a las elecciones contrajo a un segundo término los procesos relacionados con el modelo pedagógico de la universidad. El modelo careció de aspectos con respecto a su implementación, así como los fundamentos del enfoque. Las estrategias no fueron reguladas con claridad, este vacío fue aprovechado por los actores para enfatizar estos procesos de manera parcial.

El modelo educativo no fue un elemento que definió el rumbo institucional, el peso en las elecciones fue dado por la concentración de votos, el convencimiento político y las fuerzas de poder que lograron instaurar acuerdos y negociaciones. El aspecto académico no tomó la fuerza que se enfatizó en el período de Martínez Neri, tal situación se entiende de la siguiente manera:

Hay reconocimiento, pero pierde sentido cuando entras en una competencia política que es el caso de una dirección o de la rectoría, entonces ahí no importa que hayas hecho o que no hayas hecho, si tiene esa visión o tienes visión, si estás reconocido o no estás reconocido. Lo que interesa es cuanto sueltas para poder mantener o llegar al poder, aunque aquí hayas hecho todo para que se pueda establecer un orden legítimamente reconocido. (DACTOR3)

Los lineamientos pedagógicos se trabajaron en menor medida mediante un proceso gradual de entendimiento de lo que implicó la implementación del modelo educativo; mientras la situación política de la universidad cobró mayor visibilidad el área encargada no logró articular la visión del enfoque de competencias planteado. El impacto del modelo político se reflejó en el desarrollo tardío de los ejes estratégicos vinculados al modelo pedagógico.

Lo que se negocian son posiciones en la universidad, cuando es la elección y el rector gana, solo le queda eso y la dirección de bibliotecas, porque tiene que negociar con todos los grupos y les da todas las secretarías. Lo que buscan son más bien posiciones más que les estén dando dinero. (DACTOR2)

En este período, los mecanismos de elección se presentaron como un factor de contradicción a los alcances planteados por el modelo educativo que recién comenzaba a introducirse en la universidad, aun cuando algunas unidades académicas comenzaron sus trabajos de adecuación y reforma curricular los alcances fueron limitados.

### **Los mecanismos de elección y su relación con el desarrollo de las políticas institucionales**

El escenario en la relación de los mecanismos de elección y las políticas institucionales se presentó como una contradicción, el discurso académico, aunque estuvo presente no se identificó como un mecanismo fundamental para la definición de las elecciones para la rectoría. Torres Valdez fue exhibido como el candidato de la sucesión del período 2004-2008 que culminaba, lo que implicó en el discurso la continuación de las políticas institucionales:

Viene el proceso de elección, el que era afín, muy cercano a Neri era Rafael Torres, apoyar a Torres implicaba darle continuidad a esto y los otros candidatos hasta donde me acuerdo algunos de ellos eran los que estaban no muy de acuerdo o que se habían abstenido de participar, lo habían hecho, pero de manera limitada, cercanos a Mendoza Toro, a estos grupos políticos que al menos no estaban involucrados [...] si algo se habla de que con el maestro Torres como que se frenó todo, como que no caminó tan rápido, hubiera sido peor con otro candidato. (DGACTION1)

En el proceso electoral universitario del 2008 la política se encontró presente, pero definitivamente no limitó la acción de los grupos políticos en el uso de los mecanismos de elección inherentes, que como actores que movilizaron a un conjunto de votantes precisaron el rumbo de quién sucedió el cargo de rector. Las facultades representaron un espacio para la captación de votos, tal como funcionó con los sindicatos, las facultades no representaron en su totalidad la movilización hacia un candidato, a su interior coexistieron fracciones que respaldaron a distintos candidatos, por la razón anterior, no es posible afirmar que el proyecto de continuidad de las políticas institucionales definió las elecciones a rector:

En esta universidad se usa, se estila que el director mueve para que sus trabajadores, sus maestros y sus alumnos en casos extremos como ciencias químicas, donde sí es así, el 80% de su votación va hacia un lado, el director mueve en buena medida. Hay otras en donde es más limitado, hay otras en donde hay una negociación interna fuerte que, aunque tengas al director de tu lado o maniobró o traicionó, pero no se votó hacia donde dijo que se suponía que iba a votar. (DGACTION1)

En las acciones y los resultados que se concretaron en la gestión, la eficacia de la política educativa fue limitada respecto al período anterior 2004-2008 con Martínez Neri, por un lado, el alcance se mantuvo con los procesos de evaluación, por el otro, los ingresos fueron estáticos a la par del crecimiento de la organización. Los esfuerzos se concentraron en contener las demandas políticas y sindicales.

### **La relación de contradicción entre los mecanismos de elección y la consolidación del personal académico**

Cada uno de los rectores llegó a su posición respaldado por los grupos políticos, por tanto, las acciones proyectadas en los planes de trabajo no se orientaron para contrarrestar el aspecto político en la universidad. En ciertas etapas y momentos del proceso, en especial en los

tiempos electorales, los académicos fueron actores donde a través de sus funciones generaron mecanismos para relacionarse, así como persuadir a los actores vinculados directamente, como sucedió con los estudiantes. En el discurso de Torres Valdez no existió una postura al respecto de la situación crítica de la universidad, aspecto que se justifica por el propio apoyo recibido de estos grupos:

Este grupo te va a apoyar y este otro grupo te va a apoyar, pero cuando estés adentro te van a hacer de cuadritos [...] no llegas con una fuerza propia, llegas por la fuerza de otros y, por lo tanto, a expensas de la fuerza de esos otros. Entonces, ahí se avienta de decir -vamos a reformar eso, vamos a cambiar a la universidad y que ya no haya grupos políticos- yo no recuerdo que haya discursos así, ya sea aún para rector o para los cambios de los planes de desarrollo. (DGACTION1)

La contradicción con los académicos puede apreciarse de la siguiente manera: de los 292 profesores de tiempo completo en el 2002, solo 43 se sometieron a una evaluación para alcanzar el perfil deseable, al no existir mecanismos de exigencia para participar en los programas la autonomía contribuyó a establecer una cierta libertad en el profesorado. Más tarde, al inicio del período de Torres Valdez, de los 264 profesores, solo 40 contaron con el perfil deseable. Aun cuando los criterios de la política educativa reforzaron sus exigencias, la UABJO no estableció mecanismos para motivar al profesorado, aspecto que sí sucedió con el profesorado que ingresó mediante el concurso de oposición, pero no ocurrió con el profesorado con una antigüedad, que en cierto grado funcionó más como un actor político, cuyas acciones se centraron en conservar sus privilegios con apoyo de la autonomía:

Es fuerte en algunos casos y más blandita en otras [...] en mucho tiempo la universidad no entró, en el camino los profesores han ido entrando a PRODEP en la medida que se han dado cuenta o que ya hay más obligaciones a partir de los contratos. Los que ya entramos por contrato en el 2005 ahí sí ya venía que debemos entrar al PRODEP [...] los que venían de antes pue si querían, si no querían pues no entraban. Son como las maneras, no sé si decir se vulnera o más bien, le dan la vuelta a la autonomía. (DGACTION1)

Los mecanismos de elección y la consolidación de los académicos presentaron una relación de contradicción, los académicos fungieron como agentes para mantener las posiciones de poder, en parte fueron usados para expandir el control, una vez que los actores políticos con mayor presencia llegaron a los puestos más altos concedieron oportunidades a los profesores

como un pago a su lealtad. Mientras que un sector dedicado al trabajo académico pudo distanciarse gradualmente de estos mecanismos, en la UABJO la identificación hacia un grupo, así como responder a sus demandas se colocaron a la par de la realización de las funciones sustantivas, es decir, en la ejecución de un trabajo político.

### **Los mecanismos de elección como parte de los actores políticos**

Los mecanismos de elección formaron parte de las estrategias inducidas por los actores políticos, fue una dinámica que se impulsó en décadas atrás, la conservación de las reglas y normas permitió un escenario favorable para satisfacer los intereses de los actores, tales intereses provocaron tensiones y conflictos entre los grupos que ostentaron el poder y con las posiciones más altas en los puestos burocráticos de la universidad:

Lo que se ha insistido en ciertos grupos y eso de repente, que no es bueno la cuestión política. Pero es difícil que los candidatos se zafen de eso, porque de eso viven. Solo así van a ganar, han tenido que usarlo [...] que se debería de cambiar, por supuesto. Ya dijimos, es un freno. Pero está complicado, porque así se mueve desde las unidades académicas, porque ahí también hay que elegir a los consejos técnicos y al director [...] el voto universal te lleva a esa dinámica. Eso sería lo más deseable de cambiar, porque el grupo que está en desacuerdo luego va y te toma la universidad. (DGACTION1)

La autonomía universitaria funcionó para la elección de las autoridades educativas, como principio universitario sirvió para determinar la normatividad interna, de ella derivó que no ocurrieran cambios en la Ley Orgánica. La autonomía fue usada por los grupos políticos para reconocer determinada situación, para fundamentar una decisión y para conservar la forma de elección con el voto universal, el dispositivo principal de los actores políticos:

La actual Ley Orgánica es la que legitima ese estado de cosas de los grupos, porque en la Ley Orgánica está esa cuestión del voto universal, entonces si no modificas el voto universal de la Ley Orgánica, entonces no tiene sentido cambiar qué cosa, ¿qué cambias? Hay una cosa, la figura del congreso universitario que se supone que está más arriba del Consejo Universitario. Están los consejos técnicos, arriba el rector, el consejo universitario y más arriba el congreso universitario, nunca nadie ha sabido [...] que se haya convocado y ahí viene como hacer la elección y para qué sirve [...] después de Neri yo creo que difícilmente alguien se va a aventar a modificar. No se dieron las condiciones para modificar la Ley Orgánica, porque en buena medida ahí está el fundamento legal para el estado de cosas actual. Siempre

va a ser un buen argumento decir, por ejemplo, que están quitando el voto universal, va a ser menos democrático. (DGACTION1)

En definitiva, los actores políticos alimentaron las formas para conservar los mecanismos no solo en la toma de decisiones, también en los mecanismos para elegir a las autoridades educativas y legitimar con esto el proceso. Las consideraciones políticas, la incorporación de lealtades o el balance del poder (De Vries, 2005) fueron factores existentes en esta etapa. Fue una plataforma política que se instrumentó con las prácticas de persuasión, de las prácticas clientelares y la correlación de fuerzas entre los distintos grupos políticos.

#### **6.4.2 La continuidad de los mecanismos de elección en el período 2012-2016**

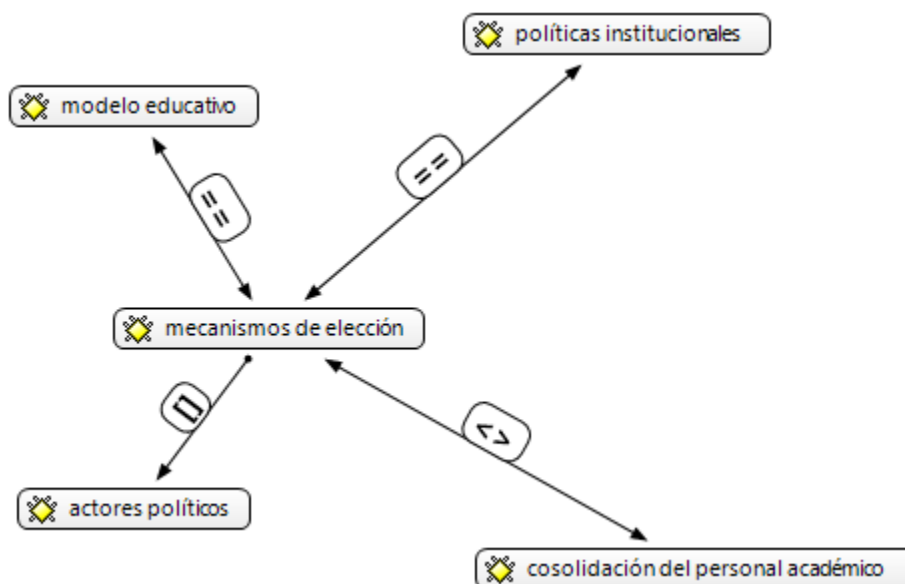
Las modificaciones a la Ley Orgánica no fueron posibles en el sentido que no dependió de la UABJO en su totalidad, en parte consistió de un trabajo de cabildeo al interior de la universidad, principalmente con los integrantes de H. Consejo Universitario, así como con las autoridades gubernamentales, uno de los temas en la discusión ha sido respecto a las formas de elección y las formas de cómo se puede tratar al interior de la universidad. De tal forma, el voto universal les ha funcionado a los grupos políticos para conservar su dominio por encima de los asuntos universitarios.

Para las elecciones del 2012 el escenario no cambió totalmente, las dinámicas desarrolladas en las elecciones del 2008 volvieron a posicionarse como las formas para asegurar la sucesión rectoral. No obstante, los intereses particulares de las diferentes fracciones al interior de los sindicatos modificaron la suma de fuerzas, se efectuó con el SUMA, el sindicato que dos períodos atrás colocó en la rectoría a sus candidatos, en estas elecciones fue más visible su ruptura con el registro de dos candidatos del mismo sindicato:

En cada sindicato hay fracciones, hay fuerzas. Regreso al 2012, el candidato ganador y la candidata que quedó en segundo lugar venían del mismo sindicato, ahí se partió el sindicato, desde un año antes ya con miras a la elección de rectoría. El STAUO está dividido podríamos decir que formalmente en tres fracciones y todas ellas peleando el contrato colectivo de trabajo y de repente se lo dan a uno y de repente se lo dan a otro. Cada fracción [...] agarra para un lado o agarra para el otro o internamente dentro de las fracciones van por el otro. El STEUABJO que es el de los trabajadores manuales me acuerdo en esa elección unos estaban con un candidato y otros con otro. (DGACTION1)

Los tres sindicatos con mayor número de afiliados tuvieron un peso importante en estas elecciones. Los dos sindicatos de académicos y un sindicato de empleados y trabajadores administrativos asumieron una posición con respecto a los candidatos contendientes en tales elecciones. Aranda Bezaury y Martínez Helmes provenían del SUMA, estos dos candidatos concentraron la mayor cantidad de los votos, Aranda Bezaury se posicionó como la candidata del entonces rector Torres Valdez y quien había fungido como la secretaria académica de la universidad en ese período; en el caso de Martínez Helmes ocupó la secretaría particular tanto en el período de Martínez Neri, como en el período de Torres Valdez. Para el proceso de elección la política de la planeación estratégica jugó con cierta variación al período 2008-2012, la cual se puede observar en el siguiente diagrama:

Diagrama 19. La relación de los mecanismos de elección con los niveles de análisis, período 2012-2016.



Fuente: análisis de las entrevistas mediante el *software ATLAS. ti*.

El diagrama número 19 proyecta la relación que existió entre los mecanismos de elección en el período 2012-2016 con los cuatro niveles de análisis. Estos mecanismos tuvieron una relación mayormente de asociación con el modelo educativo y las políticas institucionales; en el caso de la consolidación del personal académico se identificó una contradicción predominante; mientras que los mecanismos de elección fueron parte de los actores políticos, estas relaciones se apoyaron de ciertos aspectos que se explican a continuación.



## **Los mecanismos de elección y su asociación con el modelo educativo**

Los procesos académicos derivados de la ejecución de un modelo educativo se encontraron presentes en el discurso preelectoral, no solo la necesidad del diseño de un modelo educativo acorde con las nuevas tendencias de la educación, también su desarrollo y congruencia con los planes de estudio articulados al nuevo enfoque como una urgencia para aumentar los recursos extraordinarios. Fue notable que los dos candidatos del SUMA se encontraron en sintonía con las necesidades en torno al proyecto académico de la universidad, pero en la balanza uno más que el otro por las posiciones ocupadas y su vínculo directo con las políticas educativas, en el discurso ambos denotaban el contenido de la política:

Termina Torres, quien estaba más afín a toda esta dinámica era la Mtra. Josefina, pero ahí hay un problema de orden político que hace que se parta al menos en dos fracciones la gente que venía trabajando desde Neri y Torres. Porque precisamente quien gana la elección es alguien más bien político. Porque fue el respaldo político de Neri en algún momento determinado, es el respaldo político de Torres pero que en términos de administración educativa aquí ya estaba limitado. (DGACTION1)

El modelo educativo correspondió a una asociación con los mecanismos de elección por la importancia dada a este nivel, una vez que Martínez Helmes llegó a la rectoría modificó aspectos de la organización para asignar la tarea de formular el nuevo modelo educativo a áreas específicas. La orientación que fue impulsada para la constitución de un modelo pedagógico se acogió en el discurso de la etapa electoral, no tuvo el peso para la persuasión de la comunidad, pero fue notable que los candidatos hicieron uso de los conceptos y prácticas vinculadas a este para fortalecer sus figuras como agentes que velaron y priorizaron los intereses académicos.

## **La asociación de los mecanismos de elección con las políticas institucionales**

El contenido de la política educativa estuvo vinculada al discurso de los actores, los candidatos que disputaron la rectoría usaron los recursos que la política les proveyó, los conceptos como calidad educativa o indicadores de calidad se posicionaron como un referente. La asociación de los mecanismos de elección con la política de planeación

estratégica se encontró en un punto donde su relación fue más clara, de algún modo, los actores no podían desvincularse de ella por los avances conseguidos en dos períodos atrás.

En el 2012, los dos candidatos tenían claro que por ahí va la cosa, que no te podías abstraer de eso. En la última elección es un cúmulo de fuerzas desde distintos lugares los que terminan apoyando al actual rector. Creo que la mayoría de estas fuerzas tenía claro este discurso, esta lógica, porque han sido directores de escuelas, porque habían participado en anteriores elecciones de rector, porque son grupos fuertes, porque habían participado con el anterior rector. (DGACTION1)

Aunque la asociación del discurso con las políticas educativas estuvo presente en mayor medida como sucedió con el modelo educativo, el contenido de la política no tuvo la fuerza para definir el rumbo de las elecciones. Tampoco ocurrió con el perfil de los candidatos, de su trayectoria académica, sus reconocimientos, su experiencia con las políticas educativas como la evaluación, la gestión curricular o la participación en programas de financiamiento extraordinario, aspectos que se trazaron en la gestión de algunos directores de las unidades académicas quienes participaron en el proceso electoral en apoyo a los candidatos.

Lo de menos en la elección es la política educativa. Lo que juega es la lucha de ego de grupos de poder, al final una exrectora del 96 al 2000 tiene un grupo que más o menos representa como 1,300 o 1,400 votos [de profesores] decidió en el 2012 ir para otro lado que no era el de la candidata [...] entonces la elección se fue para allá. No es tan importante el saberlo, el manejarlo en el discurso, la elección se mueve por grupos políticos, por negociaciones entre los grupos políticos [...] esta universidad es muy corporativista. (DGACTION1)

La realidad universitaria se empató con el conflicto como un mecanismo para asegurar puestos administrativos, no necesariamente para los líderes de los grupos, pero sí para conservar una representación en la toma de decisiones y en la discusión de los asuntos que pudieron atentar a sus intereses. Incluso, se puede denotar cómo la política jugó en la última elección del 2016, la visión de una figura académica permitió posicionar un discurso ante la comunidad, pero esto se acompañó de los lazos creados entre las fuerzas de los grupos:

Un estandarte que manejó en su campaña es que él era un académico, que iba a continuar con los procesos de evaluación, de cuestiones de indicadores de calidad, de financiamiento, de investigación, de la planta académica. Si no fue un factor determinante, si fue un factor de apoyo, por lo menos en el discurso

[...] en el plan de desarrollo del rector está la misma intención de continuar con estas directrices que el anterior rector estableció. (DACTOR6)

La asociación de los mecanismos de elección y las políticas educativas permitió comprender cómo el contenido proveniente de una instancia externa se introdujo a los procesos instaurados, no concluyó su influencia totalmente en la organización a excepción de áreas específicas que tuvieron un mayor vínculo. Sin embargo, su contenido se usó para legitimar la eficacia de la gestión con un sector, mientras que, al finalizar el período la gestión se fundamentó en ella para legitimar su administración con el uso de los resultados de capacidad y competitividad académica y proveer fuerza a la continuación rectoral.

### **Los mecanismos de elección y su contradicción con la consolidación del personal académico**

La relación de los mecanismos de elección con la consolidación del personal académico fue predominantemente de contradicción, en parte se debió por la escasa ejecución de acciones dirigidas a los académicos. El grado de impacto fue menor a diferencia de la implementación de estrategias relacionadas con la evaluación institucional o la gestión curricular, la comunidad académica no fue beneficiada con políticas institucionales con mayor claridad para su mejoramiento, los esfuerzos se orientaron a la regulación del ingreso de los profesores de tiempo completo, pero no con el personal académico en general:

No hay una atención académica debida hacia el profesorado, como que hay una atención política, pero no hay una atención académica. No está mal que haya una atención política, pero necesitamos que haya una atención del profesorado, de ver cuáles son las necesidades del profesorado, no solo de tiempo completo [...] creo que cuenta más tu capital político en la universidad que tu capital académico que sigue subsistiendo hasta la actual rectoría. (DACTOR4)

Las prácticas clientelares afectaron el desarrollo académico, por tanto, también lo fue con la transición del profesorado a la par de las políticas vinculadas a la capacidad académica. La asignación de plazas sin criterios pertinentes para proyectar a mediano plazo a la comunidad académica incluyendo los perfiles deseables en la investigación y la gestión contribuyó al desfase del trabajo académico, una vez que las políticas se dispusieron para regular al profesorado se presentaron dificultades para su habilitación, así como para el impulso de las funciones sustantivas.

## **Los mecanismos de elección como parte de los actores políticos**

Los actores políticos en este período también se valieron de los mecanismos que el proceso de elección les proveyó, a partir del conflicto fue posible generar una desestabilización institucional para negociar una especie de favores, así como la satisfacción de intereses particulares. Fue hasta cierto punto una relación bidireccional, los mecanismos de elección como parte de las oportunidades para desarrollar capacidades de control por los actores políticos, mientras que los actores políticos idearon un escenario favorable a sus intereses a partir de esos mecanismos de elección. De tal forma, los mecanismos de elección se identificaron como parte de este nivel de análisis.

El proceso de elección fue considerado como un ciclo que provocó una inestabilidad institucional, los actores involucrados se aseguraron de tomar esta etapa como una oportunidad para afirmar su posición en el campo universitario. Las relaciones de poder y las estructuras de actuación de los actores (Ibarra, 2001) tuvieron parte central para generar los conflictos y tensiones en el proceso de elección. Así, en los mecanismos destacaron las relaciones con el gobierno estatal que permitieron que los actores políticos asumieran un respaldo de su proyección al interior, este mismo respaldo contribuyó a que, una vez que resultaran ganadores o vencidos contaran con el apoyo del gobierno:

Por qué ahorcar a un rector que ganó por un montón de votos de diferencia y llegan los que perdieron a presionar con el gobernador que ellos también quieren espacios [...] ¿Por qué tendría que dársele espacios? Al punto que le pidieron la secretaria particular, al menos a Eduardo y la secretaria académica. Como el secretario particular no va a ser alguien de tu confianza [...] en los otros casos siempre ha sido una imposición de darles tal [...] es el hecho de actuar con cacicazgo por cuotas de poder. (DACTOR4)

La lógica perseguida por los sindicatos implicó la forma en cómo se desarrolló el proceso de elección, una especie de tradición política que acumuló una resistencia para implementar procesos de elección aparentemente democráticos. Los sindicatos previamente definieron sus métodos de negociación, de acuerdos internos y, por tanto, políticos para asegurar el triunfo de las elecciones y posteriormente lidiar con las presiones de los grupos políticos.

Tenemos seis sindicatos y no necesariamente para proteger los derechos laborales [...] el último sindicato se crea de una de las fracciones de una fracción de un sindicato. Dentro del sindicato del rector actual, del rector Torres y Eduardo nuevamente hay un quiebre de diversas fuerzas [...] la figura de los sindicatos ha sido desde las últimas elecciones estratégica. (DACTOR4)

Los actores construyeron un escenario donde las tensiones derivadas de los intereses de los grupos políticos coexistieron con el movimiento gradual de la política educativa, de tal relación procedió una proyección parcial de la política en la universidad. Las fricciones entre el modelo político y el modelo académico que la política educativa intentó introducir se manifestaron en todo el período, los actores por su cercanía al modelo político tomaron los recursos de la política educativa para conservar su poder político y legitimar las gestiones en los distintos niveles de la organización.

En este sentido, la autonomía fue usada como un mecanismo de simulación por los grupos políticos utilizando a su favor aquellos principios que les permitieron continuar con su legado de control de las afluencias universitarias. La autonomía funcionó para la elección de las autoridades educativas para conservar la normatividad aun teniendo ciertos vacíos en sus disposiciones, además de no llevarse a la realidad varios de los apartados expuestos, como indica Levy (1987) las universidades reflejan grados de autonomía, en el caso de la UABJO se mostró un mayor conocimiento y manejo de las estrategias que su autonomía permitió para la conducción del gobierno y las funciones universitarias.

Por otra parte, la autonomía fue relativa (Bourdieu, 2001) como factor en la organización universitaria también permitió que las autoridades educativas decidieran entrar a las políticas modernizadoras para obtener mayores recursos extraordinarios. En resumen, la autonomía fue moldeable y versátil para los actores políticos, principalmente para aquellos que ostentaban un puesto que les brindaba la capacidad de modificar el estado de cosas que, sin embargo, no se realizó, ya que la modificación de las normas podía presentar conflictos de mayor magnitud. Con lo anterior, la conducción de la universidad dependió de tres actores: la autoridad educativa situada en la rectoría, los grupos que representaron una fuerza política al interior y los gobiernos federal y estatal, cada uno puso en juego sus disposiciones para interpretar a la política de acuerdo con sus intereses.

La modificación a la ley en un futuro puede representar el reflejo de la política de la planeación estratégica si el punto es reducir las inercias arrastradas desde períodos atrás y en la forma de cómo se beneficie la UABJO, una vez que se modifiquen ciertos mecanismos fijados en su normatividad. Esto no brinda la certeza que el mecanismo de elección que se instaure no pueda ser manejado por los grupos políticos existentes en la universidad y fuera de ella, como los que se ubican en la escena gubernamental.

## Conclusiones

A través del análisis realizado fue posible identificar el papel de los actores sociales al interior del campo universitario mediante un trabajo de interpretación y de implementación de la política educativa de planeación estratégica. La política educativa brindó recursos a los actores que fueron usados de acuerdo con su condición para hacer del escenario universitario un espacio favorable para sus intereses, los cuales claramente pudieron ser de dos tipos: el interés académico y el interés político. Este segundo aspecto fue el de mayor predominancia dada la configuración histórica de la UABJO, cuyo modelo político prevaleció durante más de tres décadas, condición que generó un atraso hacia la inclusión de un modelo académico.

Con el fin de atender las exigencias de la política educativa, los actores sociales responsables de la conducción de la universidad implementaron una serie de acciones que no consideraron de manera global a la universidad, el sentido fue el impulso de acciones de forma dispersa o particularmente hacia áreas específicas que bien por su contexto estaban directamente relacionadas a la planeación estratégica, mientras que otros contextos de la organización no sufrieron modificaciones una vez que la introducción de la política fue gradual y con mayor fuerza con respecto a los períodos anteriores al 2008.

La capacidad de respuesta expuesta por la UABJO quedó limitada a los requerimientos de la política. Se debió por su condición de rezago en los avances en materia de investigación y de la articulación de las funciones sustantivas. Le llevó más de una década poder interpretar las exigencias externas, un tanto limitada por esa capacidad construida al paso de los años, donde el factor determinante que movió a la organización fue el modelo político en el cual se respaldaron los actores sociales. En el período 2012-2016, se contó con un avance en las consideraciones conceptuales transitadas por la integración de un cuerpo especializado de profesionistas con la capacidad de atender las deficiencias detectadas, quienes pusieron a disposición la racionalidad derivada de las políticas educativas a la par de la racionalidad generada por los actores políticos de mayor peso en la organización.

En el período 2008-2012 pudo observarse una tensión con respecto a la situación crítica de la universidad como resultado de los conflictos internos por las distintas fuerzas políticas que se disputaron el control. Por la razón anterior, el avance de la política educativa

quedó detenida, ya que la suma de esfuerzos se orientó a tratar de estabilizar la situación de la universidad. Por otra parte, los recursos disponibles en la universidad no fueron suficientes para dar un salto en función de las exigencias externas, es decir, no fue posible lograr el realce necesario para posicionar a la universidad dentro de un modelo académico. Los esfuerzos vertidos desde algunas secretarías, así como en ciertas unidades académicas no destacaron con sus logros cuando se visibilizó la condición general de la universidad.

Los efectos de la política educativa fueron visibles en cuanto al beneficio que proveyó a la universidad para su crecimiento en cuatro rubros: infraestructura física, infraestructura académica, la ampliación moderada de la matrícula y la realización de actos académicos. Estos ámbitos no hubieran podido llevarse a cabo, sino por el beneficio de los fondos extraordinarios que permitieron un crecimiento favorable para la universidad durante los dos períodos de gestión. Tales procesos demandaron la puesta en marcha de las capacidades de los profesionistas encargados del diseño, de la solicitud y el ejercicio de los recursos financieros para incrementar los apoyos, así como la implementación de acciones para dar cuenta del resultado positivo de las políticas educativas en el campo universitario.

### **Los cambios en la normatividad universitaria como respuesta a las disposiciones de la planeación estratégica**

Los principios de la planeación estratégica se observaron con mayor medida en el modelo educativo del período 2012-2016, el cual se configuró como un modelo con una proyección a corto y mediano plazo, se denotó la comprensión del modelo de competencias profesionales como un aspecto que consideraba el PFCE en el diseño de los planes de estudio, por esa vía, el modelo educativo respondió a las tendencias de la educación orientadas por los programas estratégicos. Por otra parte, los planes de desarrollo de ambos períodos dieron cuenta del discurso de la política, el plan de desarrollo de Martínez Helmes logró una mayor articulación de la planeación estratégica con los ejes y las políticas institucionales planteadas.

Las carencias en la estructura de la universidad y en los recursos disponibles para lograr una flexibilización de sus programas educativos no resultaron en avances a nivel institucional. El modelo curricular se afianzó a una semi flexibilidad con casos específicos de algunos programas donde por su gran población de la matrícula escolar fue posible una



semi flexibilidad para la elección de opciones en sus horarios, mientras que otros programas solo permitían la elección de un área de acentuación en los últimos semestres.

La política de la planeación estratégica logró modificar la visión con respecto al modelo educativo, así como la proyección del plan de desarrollo, no obstante, su inserción se mantuvo en mayor grado en el nivel del discurso, pues los avances tangibles se delinearon en ciertas áreas que se ubicaron con un vínculo cercano a la política, mientras que otros sectores no presentaron un cambio considerable como el caso del crecimiento de la matrícula, la diversificación de la oferta educativa, la concreción del currículo en el modelo de competencias y la alineación de los programas educativos al modelo y el desarrollo de las funciones sustantivas como la investigación y las tutorías.

Con respecto a la normatividad universitaria, las leyes y reglamentos permanecieron intactos en los dos períodos de gestión. Los cambios efectuados a la normatividad fueron destacables en el período 2004-2008 con la aprobación de distintos reglamentos que regularon procesos que contaron con vacíos normativos, donde incluso se aprobaron los lineamientos generales para el proceso de elección en el 2008. Tal magnitud en la aprobación de la normatividad para hacerla actualizada y congruente con la realidad universitaria no se repitió en los dos períodos siguientes.

En razón de lo anterior, la planeación estratégica logró introducir sus principios en la normatividad que representó solo la necesidad de ser aprobada por el máximo órgano colegiado como ocurrió con el modelo educativo y el plan de desarrollo, por lo que no significó cambios sustanciales en la organización universitaria, a diferencia de someter a discusión la Ley Orgánica o impulsar la creación de nuevos reglamentos lo que implicaba mover las fuerzas políticas presentes en la universidad.

### **Los cambios generados en las metas y acciones institucionales de la organización universitaria a partir de la influencia de la política de planeación estratégica**

En el período 2008-2012, los conceptos en torno a la calidad educativa, el fortalecimiento y la consolidación asumieron un espacio importante en el discurso institucional. El concepto de calidad generalmente se atribuyó a la matrícula, a los procesos de gestión y a la oferta educativa, mientras que el fortalecimiento fue en relación con los programas y proyectos, de

forma particular con aquellos que consistían en el otorgamiento de recursos financieros; en el caso de la consolidación se vinculó con la competitividad de los programas educativos y la capacidad académica, con una relación directa con la investigación, la habilitación académica y la evaluación de los programas educativos.

Los conceptos de capacidad y competitividad académica se usaron con mayor fuerza gracias al PIFI y a sus posteriores ediciones. Ambos conceptos pasaron a formar parte de la política institucional, se concibieron y se apropiaron como indicadores de calidad, elementos que se destacaron en el plan de desarrollo y en los informes rectorales. Estos indicadores se posicionaron para hacer notar el avance de la universidad en cuanto a la condición de sus programas educativos y a la habilitación del profesorado. Pero de forma especial, se consideró en la proyección de la universidad hacia el final del período de gestión como dos categorías que conformaron el modelo de funcionamiento de la universidad.

Tal fue el caso del posicionamiento de la UABJO en el ámbito nacional para el año 2012 en el marco del plan de desarrollo donde se señaló a la capacidad académica y la competitividad académica como elementos fundamentales. Su proyección implicó situarse en las primeras universidades públicas de la región sur sureste en función de los indicadores de calidad que manejó el PIFI. De forma declarativa se posicionó a la UABJO por sus avances y logros en una etapa de transición entre las inercias y las sinergias institucionales. El discurso generado a partir del PFCE se introdujo nuevamente a lo largo de la gestión del período 2012-2016, tanto en los documentos declarativos como en los informes anuales. Tal como se reflejó en los ejes estratégicos del plan de desarrollo.

La política de planeación estratégica demandó a la institución que identificara sus capacidades y recursos, en atención de su condición debió plantear en sus planes y proyectos distintas acciones y estrategias para resolver las problemáticas. La universidad comprendió lo que la política esperaba del desempeño de la universidad, sin embargo, dadas sus condiciones, sus metas fueron propuestas con una visión limitada. No obstante, la universidad tomó a su disposición los distintos mecanismos que al menos el PIFI le brindó. De esta forma instrumentó en los procesos académicos, en la conducción institucional y en

el trabajo sustantivo de los académicos, el discurso de la política, el cual se reflejó en sus planes de desarrollo y el modelo educativo.

### **El uso de los recursos extraordinarios en las diversas áreas de la organización universitaria**

Uno de los factores que influyó en la modificación organizacional de la universidad con la apertura de espacios, se debió a las exigencias que la política de planeación estratégica y su cúmulo de programas que demandó a la universidad. A la par de los cambios en los niveles gubernamentales como sucedió con la controlaría interna de la universidad. En los dos períodos del 2008 al 2016 surgieron nuevos espacios para desconcentrar ciertos procesos, por ejemplo, el centro de innovación educativa, la defensoría de los derechos universitarios, la dirección de responsabilidad social y el centro interdisciplinario de investigación. Mientras que otros espacios cambiaron únicamente en su denominación.

Durante estos dos períodos no se presentaron cambios de gran magnitud en la organización universitaria, más bien se delinearon los procesos y trámites a seguir. Las funciones se definieron a partir de los puestos, pero también de la relación y comunicación con las áreas. Por ejemplo, durante el período 2008-2012, los procesos de evaluación y acreditación de los programas educativos y la certificación de los procesos de gestión pasaron a ser desarrollados por el centro de innovación educativa, para así cambiar su denominación a Centro de Evaluación e Innovación Educativa (CEVIE), aun cuando ya existía una dirección de evaluación educativa que en el período anterior se encargaba de estos procesos.

En consecuencia, ocurrió una división de funciones separando los procesos de evaluación del área que hasta el 2012 se encargaba de ello. Para la gestión de este período dichos procesos representaron una fortaleza para la institución por lo que se debían seguir manteniendo. Por otra parte, la secretaría académica, área de la cual dependía la dirección de evaluación educativa quedó a cargo de un grupo contrario al rector, lo que representó en cierta medida no tener un control adecuado de los procesos, ante esto la salida fue modificar las funciones y establecer de forma oficial el desarrollo de estos procesos.

En efecto, ceder tales funciones al centro implicó legitimar la importancia de los procesos de evaluación y gestión curricular. Justamente en la línea de estos procesos, en la

universidad se constituyó un fenómeno en ambos períodos, consistió en la consolidación de áreas y personal al interior de las DES para llevar los procesos de evaluación de sus programas académicos en un primer momento; en un segundo, la contratación de personal para atender el diseño de los ProDES, para preparar solicitudes a otros programas de financiamiento y supervisar el ejercicio financiero.

Por otra parte, en donde la política educativa logró tener injerencia fue en la apertura de ciertas áreas, como la unidad de transparencia universitaria, la contraloría social o la dirección de responsabilidad social; otras se ajustaron a los modos de gestión y de cómo proceder a desarrollar los procedimientos como el centro de evaluación e innovación, la dirección de investigación, el área de asesoría del PRODEP, la secretaría de planeación, la dirección de proyectos estratégicos y la subdirección de adquisiciones, arrendamientos y servicios, como las áreas involucradas con los programas de financiamiento extraordinario, así como en los procesos de evaluación y acreditación, la inercia de la política llevó a la apertura de estos espacios.

La comunicación entre los niveles de la organización a partir de la política logró ser modificada, especialmente en estas áreas, coordinaciones, direcciones y centros, en la medida que los canales fueron rígidos, se compartían procesos e información. Los canales y procedimientos fueron claros cuando las unidades académicas solicitaban, participaban y ejercían los recursos, porque se entendió el lenguaje de la política, comprendieron el margen de lo que podía entrar y lo que no, en qué podían ser beneficiados, la periodicidad de las convocatorias. Se internalizó que era un proceso cíclico donde había que mostrar los mejores resultados para beneficiarse de los recursos disponibles.

Los recursos extraordinarios que procedieron de los programas derivados de la política educativa fueron un sustento importante para la universidad, toda vez que se brindaron apoyos a procesos que no era subsidiados por los recursos ordinarios. El gran salto con los recursos percibidos se da en el período 2012-2016, aspecto que se usó para legitimar las acciones implementadas en la gestión. En gran medida, los recursos funcionaron para darle un realce a la administración en turno, con ello se desmontaron una serie de prácticas, fortaleciendo otras que quedaron relacionadas al ejercicio de estos recursos como la rendición

de cuentas y la transparencia de los gastos financieros. Aspectos que no se hallaron generalmente con los ingresos de recursos por otros conceptos como las cuotas de inscripción o la prestación de servicios.

Estos mismos recursos financieros contribuyeron al crecimiento de la universidad con respecto a su infraestructura física y académica, desde el período 2004-2008 se comenzó a cosechar ciertos beneficios que marcaron un punto de crecimiento de lo que se conoce como la ciudad universitaria, los programas de recursos extraordinarios posibilitaron el avance tangible de la UABJO para el sostenimiento de sus servicios. En cierta forma, esto concretó que la universidad forjara acciones un tanto aisladas, pero que funcionaron como respuesta a la política educativa para beneficiarse de los recursos disponibles. Lo que explica también la existencia de la evaluación educativa como una política institucional que permaneció en los dos períodos de gestión rectoral.

### **Los logros en la consolidación del personal académico para alcanzar una mayor habilitación académica e incorporación a los programas de estímulos**

La condición histórica de la universidad y las prácticas que en ella existieron cuando por primera vez participó en los distintos programas de financiamiento extraordinario y programas de estímulos, presentó un obstáculo difícil de remover que disminuyó en años posteriores, pero que en los dos períodos de análisis continuó presente. Esta condición se determinó en primer lugar por la forma en la cual se asignaban las plazas de tiempo completo; en segundo, la baja habilitación del profesorado; tercero, la nula promoción y generación de la investigación.

En primera instancia las plazas de tiempo completo se asignaron por una especie de conveniencia a los intereses políticos, pero también de intereses personales de la autoridad máxima. Fue instaurado como parte de la cultura universitaria que al final de cada rectorado los allegados al director o a las figuras representativas de las fuerzas políticas solicitaran la asignación de una plaza de tiempo completo. En otra instancia, ciertos actores exigieron que fueran ubicados en las categorías más altas como PTC sin tener los grados correspondientes, así como en los niveles del programa de estímulos a la docencia sin presentar la debida evaluación para su promoción. Las plazas se repartieron en función de la voluntad del rector,

incluso las plazas que la SEP otorgó no fueron justificadas ni reportadas por la UABJO con base en los criterios de asignación.

La normalización de la asignación de plazas a través de los concursos de oposición se gestó al final del período 2004-2008, sin embargo, en el siguiente período 2008-2012, el concurso de oposición no fue el principal mecanismo de ingreso como PTC. Esto tuvo que ver con la figura de la comisión evaluadora, como el órgano garante de los procesos de ingreso, permanencia y promoción del profesorado que recién funcionaba bajo los lineamientos establecidos en los reglamentos y a la par de las reglas de operación de los programas de estímulos. La comisión evaluadora asumió dentro de sus funciones, primordialmente asignar los recursos destinados para el programa de estímulos al desempeño del personal docente, pero no la emisión de convocatorias para el ingreso, esta función se atribuyó estrictamente al rector.

Una de las estrategias empleadas por los propios integrantes de la comisión evaluadora para regularizar los procesos fue conocer la normatividad y comenzar a implementarla, lo que favoreció en diagnosticar la situación de la universidad. El área de oportunidad más importante fue la participación del profesorado en el PROMEP y después PRODEP, inicialmente la condición de la universidad se enfrentó con los requerimientos del programa y se encontró con que no podían atenderse. Por ejemplo, en el caso de la asignación de nuevas plazas debidamente justificadas para profesionales con grado preferente, el problema de la habilitación en el profesorado fue claramente visualizado.

En este sentido, contar con lugares disponibles para el ingreso de profesores, así como las convocatorias desiertas, representó dos cosas. Primero, que no hubo perfiles que ocuparan esas plazas debido a la propia regulación de la federación con los criterios, en el caso de los perfiles externos existió un interés limitado para participar en tales convocatorias. Segundo, los profesores adscritos a la universidad con la categoría de asignatura no cumplían con los requisitos para postularse a una de las plazas, tales requisitos consideraban: el grado de doctorado, edad máxima de 35 años, tres años de experiencia en investigación y docencia y contar preferentemente con dos publicaciones de buena calidad y originalidad.

En las diferentes convocatorias del PFCE como parte de la autoevaluación académica y de la gestión institucional se solicitó un análisis del requerimiento institucional de plazas de PTC, además de las plazas otorgadas, cuántas fueron debidamente justificadas ante la Dirección de Superación Académica (DSA) o el PRODEP, lo que significó establecer la emisión de una convocatoria y aplicar una evaluación a los candidatos para ocupar una plaza, se trató de generar un proceso transparente y legal. Este factor se colocó como un área de debilidad, en la medida que la asignación de plazas correspondió al rector, fue un mecanismo que se consideró para que la SEP otorgara plazas con la condición de pasar por este tipo de proceso, posteriormente la solicitud solo procedió a través del PFCE con su debido análisis de requerimiento institucional.

Frente a la problemática de convocatorias desiertas se recurrió a la negociación con las instancias externas, por tanto, tuvo que existir una aprobación por parte de la SEP para seleccionar a profesores con el grado mínimo y con más de 35 años y de esta forma se ocuparan las plazas designadas. En función de esto, la universidad comprendió que la única vía para obtener plazas de tiempo completo tenía que ser mediante un concurso de oposición, esta decisión se tradujo en la posibilidad de participar periódicamente para la solicitud de más plazas, pero también para beneficiarse de los recursos extraordinarios a través del PFCE, situación que se reguló en el período 2012-2016 mediante un control adecuado del proceso.

A la universidad le llevó cerca de una década para apropiarse de los lineamientos para el ingreso de los profesores, eso se reflejó en el período 2012-2016 cuando se instauró formalmente el papel de la comisión evaluadora como el único órgano para obtener una plaza de tiempo completo. La capacidad de respuesta residió primero en entender la normatividad y reglas de operación; en segundo, ajustar los órganos colegiados a esas reglas y; tercero, implementar los procesos de selección con base en estos lineamientos.

De tal manera, la evolución de la capacidad en los dos períodos de análisis se observó con el incremento continuo de la población de profesores de asignatura frente a los profesores de tiempo completo. Dicho fenómeno se explica en dos enunciaciones. La primera que tiene que ver con el presupuesto de la federación, la asignación de plazas de tiempo completo no fue constante, es decir, bianualmente se esperaba la asignación de 40 a 45 plazas, este número

varió en función de la solicitud que hacía la universidad, pero también de la evaluación que realizó el PFCE. Así también, de manera interna la universidad priorizó la condición de las DES para asignar las plazas. Por tanto, el incremento implicó dos plazas bianuales por DES, con algunas variaciones. Con la carencia de plazas para concursar la universidad solventó la necesidad de alcanzar la satisfacción de la relación entre profesores/estudiantes a través del ingreso de profesores de asignatura, lo que representó un menor gasto financiero.

La segunda fue que los problemas estructurales presentes en la mayoría de las universidades del país también golpearon a la UABJO. En la década actual dichos problemas pusieron en riesgo la viabilidad financiera de la universidad, las jubilaciones dinámicas sin sustento financiero representaron el principal factor de la disminución de la plantilla del personal, aunado a la existencia de plazas de PTC ocupadas por jubilados. Esto afectó en algunas DES el desarrollo de las actividades académicas, como consecuencia el número de PTC no sufrió un incremento considerable.

Es posible afirmar que una vez que la universidad modificó las formas de asignar las plazas de tiempo completo hubo un cambio en los indicadores de capacidad académica, en especial de los miembros del SNI, los profesores con perfil deseable y el registro de cuerpos académicos. El incremento notable se dio a partir del 2013 donde se presentaron los porcentajes más altos, lo que indiscutiblemente benefició en la evaluación realizada por el PFCE, permitiendo alcanzar una mayor obtención de recursos extraordinarios. Dentro de los cambios resaltaron las evaluaciones determinadas por las nuevas reglas de operación para otorgar el contrato de definitividad al profesor.

La ejecución de los lineamientos generó la normalización de los procesos, en la manera que la única vía para ingresar fue por el concurso de oposición. Sin embargo, tal decisión correspondió al rector, pues se ajustó a estos lineamientos. Una vez que los profesores obtuvieron su primer contrato debían trabajar para alcanzar el perfil deseable y por lo menos la solicitud al SNI, así como tener un número determinado de publicaciones, pues la definitividad estaba procedida por las normas ya establecidas en la comisión evaluadora, donde además se buscó integrarla con destacados investigadores en distintas



áreas que participaban en estos programas de estímulos, dicho aspecto brindó una legitimidad a las decisiones del órgano.

Con los avances trazados en la participación de los profesores en los programas de estímulos se observó una claridad de los procesos, pero en el caso de los profesores con cierta antigüedad y que no contaban con grados de habilitación no existió un programa de superación académica para concentrar a este sector de la comunidad académica. Las acciones institucionales y las políticas institucionales en ambos períodos fueron proyectadas de forma limitada, de tal manera que los alcances para lograr una habilitación y consolidación académica no fue posible atribuirse en tales períodos para la universidad.

### **El uso de la planeación estratégica por los principales actores y grupos de intervención política**

Los intereses de los actores y grupos políticos provocaron tensiones que se desencadenaron en conflictos, tales eventos caracterizaron a la universidad por décadas, incluso los conflictos se tornaron presentes en los dos períodos de gestión analizados a raíz de los procesos de elección. Los actores y grupos políticos configuraron a la UABJO dentro de un modelo político de universidad enraizada en añejas prácticas y tradiciones clientelares que la política educativa no logró erradicar en su totalidad.

El rumbo universitario durante estos dos períodos fue delineado por los intereses de los actores políticos, su influencia radicó con el peso de sus posiciones en la organización actual, así como figuras de liderazgo político que en años atrás ostentaron un cargo de autoridad, como el caso de los exrectores, así en estos dos períodos mantuvieron su presencia vigente en la organización. La toma de ciertas decisiones involucró a estos actores, es decir, para algunos sectores su influencia tuvo una mayor intervención que en otros. Por ejemplo, en la actualización de la normatividad como la Ley Orgánica, en especial con la discusión de la forma de elección de las autoridades.

El nivel de incidencia generado por los conflictos y tensiones entre las relaciones e intereses de los actores políticos bloquearon en cierto sentido la transición de la política educativa, debido a que la política articuló diversos procesos académicos, algunos de ellos no pudieron desarrollarse de forma pertinente debido a la atención de prioridad demandada

para la solución de los conflictos internos. Las prácticas que envolvieron a los conflictos políticos como el cierre de las instalaciones provocaron la interrupción de las actividades lo que se proyectó en la inercia de su realización.

La política educativa no otorgó recursos a los actores políticos para alcanzar posiciones más altas en la organización, de cierta forma no fue un mecanismo de ascenso para los actores políticos. La movilización de las posiciones se dio en su mayoría por las relaciones clientelares, a partir de las conexiones entre los grupos políticos como una especie de pago de favores. Las autoridades educativas negociaron sus posiciones a cambio del apoyo en los procesos de elección o mediante el conflicto post electoral.

No obstante, la política brindó una especie de legitimación de las autoridades educativas frente a las instancias externas como una forma de reconocimiento por los logros alcanzados, así como la respuesta por la universidad a las demandas externas. El discurso benefició a cierto sector que empleó sus habilidades para usar la política educativa estratégicamente, se apoyó del discurso para el beneficio de sus intereses, particularmente en el período de elecciones para la rectoría, como los actores políticos contendientes. Pero no fue usada para legitimar las acciones de los grupos políticos, pues más bien, sus prácticas se confrontaron con el discurso de la política.

### **La incidencia de la política de planeación estratégica en los mecanismos de participación política de los actores universitarios y la elección de las autoridades educativas**

La política de planeación estratégica a través de sus principios conceptuales como la rendición de cuentas, la transparencia, la participación colegiada, la capacidad y competitividad académica no logró impactar para definir el rumbo institucional, tampoco en las elecciones de las autoridades educativas o los cargos de representación universitaria como los Consejos Técnicos o el Consejo Universitario. La participación política de los actores educativos no se concretó por el discurso de la política educativa, su peso se orientó a un sector académico que no representó la definición del rumbo en las elecciones.

En este sentido, la planeación estratégica no logró generar cambios en la normatividad universitaria que reguló los mecanismos de elección, como la Ley Orgánica. La conservación

de la normatividad en parte desfasada de los procesos actuales fue a causa de los intereses de los grupos y actores que representaron la correlación de fuerzas con mayor presencia en el campo universitario. Uno de los principales vacíos de la Ley fue con respecto al proceso de elección de las autoridades universitarias que fue regulada con la aprobación de los lineamientos generales en el 2008. La transición del período 2008-2012 se generó en este proceso. Los lineamientos se usaron para mediar y tratar de resolver los conflictos poselectorales derivados por la disputa de los puestos administrativos.

El ejercicio del voto universal fue un mecanismo para la contención del poder por los grupos políticos. Además, se identificó una resistencia para cambiar la normatividad por los distintos grupos al interior de la UABJO, este discurso se apegó al principio de la autonomía universitaria, pues para la UABJO la autonomía descansó en el ejercicio del voto uninominal, libre, directo y secreto, elemento esencial en los principios universitarios. Por tanto, la política educativa no influyó en los mecanismos de elección de las autoridades universitarias, el peso en las elecciones se mantuvo por la correlación de fuerzas del grupo que instauró alianzas y mantuvo el control de las facultades. Los principios conceptuales de la política educativa se conservaron como una herramienta secundaria para abonar al discurso de los actores políticos con una imagen académica.

Finalmente, las estrategias empleadas por la UABJO para responder a las exigencias derivadas de la política de planeación estratégica difirieron de un período rectoral a otro, en el período 2012-2016 existió una mayor claridad de las acciones a emprender precedido por la inclusión de personal conocedor de los procesos de evaluación y de la planeación educativa. La atención radicó prioritariamente en continuar con tales procesos de evaluación tanto de los programas educativos como de los procesos institucionales. Este aspecto se proyectó en la percepción de mayores recursos extraordinarios. Otro de los elementos impulsados se refirió a los procesos de gestión curricular, a partir del diseño de un modelo educativo en el enfoque de competencias, el cual fue impulsado por la política educativa.

En este mismo sentido, la UABJO trató de responder a las demandas externas que se generaron por la propia incidencia de la política educativa, como las cuestiones de transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad social. Sin embargo, las acciones

no trascendieron más allá de lo solicitado por la política para modificar el estado de cosas que particularmente afectaron el desarrollo cotidiano de los procesos en la universidad. Por tanto, las estrategias quedaron limitadas con la intención de implementar acciones inmediatas sin una visión a largo plazo, más que el impulso de la rigurosidad en el ingreso de los profesores de tiempo completo y los procesos de evaluación, de tal forma, otras áreas de la universidad no recibieron la atención prioritaria que demandaron.

Uno de los factores que afectó la introducción de la política educativa al campo universitario fue la creciente politización de la universidad, con la incidencia de los actores y grupos políticos que priorizaron la satisfacción de sus intereses particulares por encima de la estabilidad y el crecimiento académico. El modelo político que décadas atrás caracterizó a la UABJO se tornó presente en estos dos períodos. El discurso, así como los recursos proporcionados por la política educativa fueron usados a conveniencia de los actores para otorgar legitimidad a determinadas acciones, mientras que la autonomía universitaria funcionó como una bandera para conservar las posiciones de los actores políticos.

## Fuentes de consulta

- Acosta Silva, A. (2000). *Estado, políticas y universidades en un período de transición*. México: Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica.
- Acosta Silva, A. (2002). “El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina”, en *Sociológica*, Núm. 17, México, disponible en <[www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/download/.../395](http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/download/.../395)>
- Acosta Silva, A. (2006). “Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México” en *Revista de la Educación Superior*, núm. 139, México: ANUIES.
- Acosta Silva, A. (2011). “Sindicalismo universitario, gobierno y gobernabilidad institucional”, en Suplemento Universitario *Campus Milenio*, Núm. 425, México, disponible en: <<http://www.ses.unam.mx/publicaciones/printart.php>>
- Acosta Silva, A. (2015). “Políticas universitarias para el siglo XXI en México. Del ajuste institucional a la planeación conservadora”, en *Propuesta Educativa* Núm. 43, Argentina: FLACSO.
- Acosta Silva, A., Camou, A. & Atairo, D. (2015). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*, Buenos Aires: CLACSO.
- Aguilar Villanueva, L.F. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L.F. (1992b). *La hechura de las políticas*, México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Albornoz, O. (1987). “El Estado y la formulación y efecto de las políticas educativas”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 64, Vol. 16, México.
- Álvarez Mendiola, G. (2002). “La calidad y la innovación en los posgrados”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 124, México.
- Álvarez Sousa, A. (1996). “El constructivismo estructuralista: La teoría de las clases sociales de Pierre Bourdieu” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 75,

- julio-septiembre, disponible en  
<<http://www.reis.cis.es/reis/jsp/reis.jsp?opcion=revistas&numero=75>>
- Andréu Abela, J. (2000). Las técnicas del análisis de contenido: una revisión actualizada, *Fundación Centro de Estudios Andaluces*, Universidad de Granada, Núm. 2, disponible en <<http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>>
- Armony, V. (1996). “El análisis de datos cualitativos en ciencias sociales: nuevos enfoques y herramientas”. *Revista de Investigaciones Folklóricas*, Argentina.
- Arredondo Galván, V.M. (1991). “Perspectivas y retos de la modernización de la Educación Superior”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 78, Vol. 20, México.
- Basurto, J. (2006). *La vida política del Sindicato de Trabajadores de la UNAM*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Beca, C. E. & Cerri, M. (2014). “Políticas docentes como desafío de Educación Para Todos más allá del 2015”, en *Apuntes, Educación y Desarrollo Post 2015*, UNESCO, disponible en:  
<<http://www.unesco.org/fileadmin/multimedia/field/santiago/pdf/apuntes-2014-n1-carlos-eugenio-beca-esp.pdf>>
- Becher, T. (1989 [2001]). *Tribus y Territorios Académicos*, Barcelona: Gedisa.
- Bermúdez Chaves, M. (1986). “Aplicación del análisis de contenido a la entrevista”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 33, Costa Rica.
- Bourdieu P. & Wacquant L. (1995). *Respuestas por una Antropología reflexiva*, México: Grijalbo.
- Bourdieu P. (1980 [2007]). *El sentido práctico*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu P. (1984 [2008]). *Homo Academicus*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu P. (1990). *Sociología y Cultura*, México: Grijalbo.
- Bourdieu P. (2000). *Sobre el Campo Político*, *Presses Universitaires de Lyon*, conversación con Philippe Fritsch, Lyon 11 de febrero de 1999, traducción por Cristina Chávez Morales, disponible en <[ttp://200.6.99.248/~bru487cl/files/bourdieu\\_campo-politico.pdf](http://200.6.99.248/~bru487cl/files/bourdieu_campo-politico.pdf)>
- Bourdieu P. (2001). *El oficio del científico*, París: Anagrama.

- Bourdieu, P. & Passeron, J.C. (1977). “Fundamentos de una teoría de la violencia simbólica”, en *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona: Laia.
- Brunner, J.J. (2005). “Información, análisis y discusión sobre educación y políticas educacionales”, Referencias bibliográficas 1977-1997, FLACSO, Santiago de Chile.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternancia metodológica alcanzable. En *Psico perspectivas*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Campos, M.A. (1999). “Estructura y dinámica institucional como condición de la gestión: una aproximación metodológica”. En Casanova Cardiel, H. y Rodríguez Gómez, R. (Coords.), *Universidad contemporánea, política y gobierno*, Tomo II, México: CESU-UNAM.
- Carli, S. (2012). *El Estudiante Universitario. Hacia una historia del presente de la educación Pública*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carrera Santacruz, B. (1980). “El mérito académico; un modelo de evaluación”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 35, disponible en: <<http://publicaciones.anuies.mx/revista/35>>
- Carrión Carranza C. (1987). “Una propuesta metodológica para la evaluación de Instituciones de Educación Superior”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 63, México.
- Casanova Cardiel, H. (2002a). “La universidad hoy: ideas y tendencias de cambio”. En Muñoz García, H. (Coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México: UNAM-Porrúa.
- Casanova Cardiel, H. (2002b). “Políticas y gobierno de la educación superior en América Latina”. En Casanova Cardiel H. (Coord.), *Nuevas políticas de la Educación Superior*, Coruña: Netbiblo.
- Casillas G. de L.J. (1990). “Políticas de Educación Superior, producción y empleo”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 76, México.
- Castellanos Hernández E. (1987). “El Marco Normativo de la Educación Pública en México”, *Revista de la Educación Superior* Núm. 63, México.

- Castillo del, G. & Azuma, A. (2011). *Gobernanza local y educación, la supervisión escolar*, México: FLACSO.
- Castrejón Diez, J. (1988). “Universidad y conflicto”, *Revista de la Educación Superior*, Vol. 17, octubre-diciembre, México.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo Educación Superior (CINDA) (2016). *Educación Superior en Iberoamérica*, Informe 2016, disponible en: <<http://www.oteima.ac.pa/nueva/biblioteca/edsup2016.pdf>>
- Chapela Mendoza, M. & Jarillo Solo, E. (2006). “Políticas educativas: fuerzas y resistencias en el campo de la educación”, en *Reencuentro*, Núm. 45, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México: Nueva Imagen.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (2017). Informe de Actividades de CONACYT, enero-septiembre de 2017, Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, disponible en <<http://www.siiicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-de-actividades/3903-inf-actividades-2017-ene-sep/file>>
- Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) (2008). Metodología general CIEES para la evaluación de programas educativos, junio 2009, México, D.F.
- Díaz B.Á., Martínez D.D., Reygadas, R. & Villaseñor G. (1990). “El diseño curricular en la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (un estudio exploratorio desde la práctica docente)”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 74, México.
- Escudero, R. (1978). “El movimiento estudiantil: pasado y presente” en *Cuadernos Políticos*, Núm. 17, México: Era.
- Evans, M. (1998). “Análisis de redes políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 2, México: CIDE.
- Flores-Crespo, P. (2000). “La Rentabilidad de la Educación Superior en México y sus Consecuencias en el Proceso de Política Pública” en *Revista de la Educación Superior*, Núm. 113, México.



- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*, México, UIA.
- Flores-Crespo, P. (2009). “Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva”, en *Revista Sinéctica*, Núm. 33, México.
- Fresán, M. & Torres, D. (2000). “Tendencias en el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas”, en *Revista de la Educación Superior*, Núm. 113, México.
- Funes, M.J. (2014). “A propósito de Tilly. Conflicto, poder y acción colectiva”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 115, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.
- Galán Giral, M.I. (1996). Reseña de "Colección investigación educativa en los ochenta, perspectivas para los noventa" *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 1, enero-junio, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México, disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/140/14000114.pdf>>
- Galaz Fontes, J.F., & Sevilla García, J.J. (2006). “La estructura del sistema de educación superior como factor de acceso y equidad”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 140, México.
- García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, organización e incentivos: Desafíos de la política*, Madrid: Miño y Dávila.
- García Salord, S. (2013). Problemas y desafíos en el campo de conocimiento sobre las universidades y los universitarios, en *Cuadernos de Educación*, Núm. 11, Universidad Nacional de Córdoba.
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Gil Antón, M. (1991). “Universidades Públicas: una incierta transición en Planeación: Búsqueda y Encuentro”, *Tomo I: Enfoques Generales de la Planeación en México*, Rojas, R. (Comp.), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco.
- Gil Antón, M. (1994). *Los Rasgos de la Diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos*. (director del Equipo Interinstitucional de Investigadores Sobre los Académicos Mexicanos y redactor y coautor del texto), UAM-Azcapotzalco.

- Gil Antón, M. (2000). “Un Siglo Buscando Doctores”, en *Revista de la Educación Superior*, Núm. 113, Vol. 29, México.
- Giménez, G. (2005). “Introducción a la Sociología de Bourdieu” en *Ensayos sobre Pierre Bourdieu y su obra*, México: UNAM-Plaza y Valdés.
- González Casanova, P. (2001). *La universidad necesaria en el siglo XXI*, México: Era.
- Hernández Díaz, J. (2006). “La experiencia de la evaluación del personal docente en la UABJO”. En Ruíz Cervantes, F. J. & Sánchez Silva, C. (comp.), *Testimonios del cincuentenario*, Oaxaca: UABJO-Fundación Alfredo Harp-Helú.
- Hirsch, Adler A. (1997). *Educación y Burocracia, la Organización Universitaria en México*, México: Gernika.
- Huáscar Taborga, J.H. & Casillas, L. (1991). “Elementos analíticos de la evaluación de las universidades públicas”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 79, México.
- Ibarra Colado, E. & Rondero López, N. (2001). “La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad”, en *Revista de la Educación Superior*, Núm. 118, México.
- Ibarra Colado, E. (2001). *La Universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México: UNAM-UAM-ANUIES.
- Ibarra Colado, E. (2003). “Geografía de las universidades públicas mexicanas: primeras lecciones sobre su complejidad y diversidad”. En Cazés Menache, D., Ibarra Colado, E. & Porter Galetar, D. (Coords.) *Geografía política de las universidades públicas mexicanas claroscuros de su diversidad*, México: CEIICH-UNAM.
- Ibarra Colado, E. (2005). “Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad” en *Revista de la Educación Superior*, Núm. 134, México: ANUIES.
- Ibarra Colado, E. (2010). *Las Universidades Públicas mexicanas en el año 2030*, México: UAM.
- Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2007). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, IESALC-UNESCO, disponible en: <[www.oei.es/historico/salactsi/informe\\_educacion\\_superiorAL2007.pdf](http://www.oei.es/historico/salactsi/informe_educacion_superiorAL2007.pdf)>
- Izcara, S. (2014). *Manual de investigación cualitativa*, México: Fontamara.

- Jiménez Martínez, A.A. (2013). “La evaluación institucional en la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca”. En Rosario, V.M., Didriksson, A., Espinosa, E.M., Dias Sobrinho, J., Lamarra, N., López Segrera, F., Villanueva, E.F., et al. (Coords.). *La acreditación de la educación superior en Iberoamérica*, EE. UU.: Red de Académicos de Iberoamérica.
- Kent Serna, R. (2005). “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México” en *Revista de la Educación Superior*, Núm. 134, México: ANUIES.
- Kent Serna, R. (Coord.) (2009). *Las políticas de educación superior en México durante la modernización, un análisis regional*, México: ANUIES.
- Kent, R., De Vries, W., Didou, S. & Ramírez, R. (1998). *El Financiamiento de la Educación Superior en México: Modelos de Asignación en una Generación*, México: ANUIES.
- Kent, Rollin (Comp.) (1997). *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina, un estudio en dos volúmenes de asuntos contemporáneos de la educación superior en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Krotsch, P. (1993). “La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?”, en *Sociedad*, núm. 3, Argentina, disponible en <[http://www.terras.edu.ar/biblioteca/7/sist\\_krotsch\\_unidad\\_5.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/7/sist_krotsch_unidad_5.pdf)>
- Krotsch, P. (2002). “Gobierno de la Educación Superior en Argentina: la política pública en la coyuntura”. En Casanova Cardiel, H. (Coord.), *Nuevas políticas de la Educación Superior*, Coruña: Netbiblo.
- Krotsch, P. (2002b). “Los universitarios como actores de reformas en América Latina: ¿han muerto los movimientos estudiantiles?”, en *Espacios en Blanco*, Núm. 12, Argentina, NEES-UNCPBA-TANDIL.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en la investigación cualitativa*, Madrid: Ed. Morata.
- Landa, J., Fernández, A.L., Hanel, J. & Palencia, J. (1988). “Crisis y reforma en el ámbito de la educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 65, México.
- Levy, D.C. (1987). *Universidad y gobierno en México: La autonomía en un sistema autoritario*, México: FCE.
- López Segrera, F. (2008). “Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe”, en *Revista da Avaliação da Educação Superior da Rede de*

- Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES)*, núm. 2, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) - Universidade de Sorocaba, Brasil.
- López-Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación, en *Revista de Educación*, núm. 4, Universidad de Huelva, España.
- Martínez Rizo, F. (1983). “Planeación de la educación superior en México 1968-1982”, en *Revista de la Educación Superior*, Núm. 45, disponible en: <<http://publicaciones.anuies.mx/revista/45/1/2/es/planeacion-de-la-educacion-superior-en-mexico-1968-1982>>
- Martínez Vásquez, V.R. (2004). “Modelos de universidad: el caso de la UABJO”, en *Cuadernos del Sur*, núm. 20, México: INAH/CIESAS/UABJO, Nueva Época.
- Martínez Vásquez, V.R. (2006). “La UABJO después del 68”, en Ruíz Cervantes, F.J. et al. (comp.), *Testimonios del cincuentenario*, Oaxaca: UABJO-Fundación Alfredo Harp-Helú.
- Martínez Vásquez, V.R. (2012). *Breve historia de la universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca*, Oaxaca de Juárez: IISUABJO.
- Meichsner, S. (2007). “El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu”, en *Iberóforum*, Núm. 3, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/2110/211015576006.pdf>>
- Mendoza Rojas, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México: CESU-UNAM.
- Merino, M. (2013). “Las políticas públicas: orígenes y rasgos principales”, en *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE.
- Molina G.M. (2016). “La sociología del sistema de enseñanza de Bourdieu: reflexiones desde América latina”, en *Revista Cadernos de Pesquisa*, Argentina, disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v46n162/1980-5314-cp-46-162-00942.pdf>>
- Montes García, O., Cuéllar Saavedra, O. & García Andrés, A. (2008). “Las políticas de la SEP y sus efectos en una universidad de provincia”. En *El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual*, núm. 148 México: UAM-IISUABJO.

- Montes García, N. (2006). “Dinámica política para la caída de un rector, 1983-1986”. En Muñoz García H. (Coord.), *Relaciones universidad gobierno*, México: UNAM-Porrúa.
- Montes García, N. (2009). “Leyes orgánicas y formas de gobierno en la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca: 1955-1986”. En Bailón Corres, M.J., Montes García, N., González Rivera, H.T., López Cruz, I.R., Gabriel Hernández, F. & Matus Manzo, M., *Ensayos sobre historia, política, educación y literatura de Oaxaca*, Oaxaca: IIHUABJO.
- Montes García, N., Jiménez Martínez, A. & Montes García, O. (2015). “Las políticas públicas de la modernización de la educación superior en la UABJO 1992-2012”. En Gabriel Hernández, F., Jiménez Martínez, A., López Cruz, I.R., Montes García N., Montes García, O. & Ruiz Cervantes F.J., *De la política y la educación en Oaxaca siglos XIX-XXI*, Oaxaca de Juárez: IIHUABJO.
- Montes García, O., Cuéllar Saavedra, O. & Gaytán Bohórquez, L. (2005). “Los profesores de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca: sus características y las políticas gubernamentales”, en *Cuadernos del Sur*, núm. 22, Oaxaca: UABJO.
- Montes García, O.J. (2006). “Hacia una caracterización de los profesores de la UABJO”. En Ruíz Cervantes, F.J. & Sánchez Silva, C. (comp.), *Testimonios del cincuentenario*, Oaxaca: UABJO-Fundación Alfredo Harp-Helú.
- Moreno, M. & Ratinaud, P. (2015). *Manual uso del IRAMUTEQ*, disponible en <<http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/guia-iramuteq>>
- Mungaray, A., Ocegueda J.M. & Ocegueda M. (2005) “Disminuyendo brechas entre las universidades públicas estatales en México. Una evaluación del financiamiento público entre 1988 y 2003”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, disponible en <[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/vol.xv\\_no.i\\_1ersem/05mungaray.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/vol.xv_no.i_1ersem/05mungaray.pdf)>
- Mungaray, A., Ocegueda, M.T., Moctezuma, P., & Ocegueda, J.M. (2016). “La calidad de las universidades públicas estatales de México, después de 13 años de subsidios”, en *Revista de la Educación Superior*, No. 177, México: ANUIES, consultado el 25 de septiembre de 2018, disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/604/60445151004.pdf>>

- Muñoz G.H. (2002). “La política en la universidad y el cambio institucional”. En Muñoz, H. (Coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México: UNAM-Porrúa.
- Muñoz Izquierdo, C. (1988). “La educación superior ante las políticas derivadas de la crisis” *Revista de la Educación Superior*, Núm. 65, Vol. 17, México.
- Muñoz Izquierdo, C. (1990). “Relaciones entre la Educación Superior y el Sistema Productivo”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 76, Vol. 19, México.
- Navarro Leal, M.A. & Martínez Romo, S. (1981). “La planeación en el debate de la autonomía universitaria”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 40.
- Pacheco Méndez, T. (1985). “La representación social de la planeación universitaria”, en *Revista de Educación Superior*, Núm. 53, México: ANUIES, disponible en <[http://resu.anuies.mx/archives/revistas/Revista53\\_S2A2ES.pdf](http://resu.anuies.mx/archives/revistas/Revista53_S2A2ES.pdf)>
- Padrón Nacional de Programas Educativos de Calidad (PNPEC-SEP, 2018). Programas de calidad, México, disponible en: <<https://www.pnpec.sep.gob.mx/institucion.php?programa=5092100006&escuela=20USU0431A>>
- Pallán Figueroa, C. (1980). “La administración y la planeación de las instituciones de educación superior frente a los requerimientos del desarrollo”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 36, disponible en: <<http://publicaciones.anuies.mx/revista/36>>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSP, Miño y Dávila.
- Peña Vera, T. & Pirela Morillo, J. (2007). “La complejidad del análisis documental”, en *Información, cultura y sociedad*, Núm. 16, disponible en <<http://www.scielo.org.ar/pdf/ics/n16/n16a04.pdf>>
- Pérez Hernández, M.I. (1987). “Estudio sobre las unidades institucionales de planeación de las universidades autónomas y estatales”, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 16, julio-septiembre, disponible en: <[http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista63\\_S1A3ES.pdf](http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista63_S1A3ES.pdf)>
- Porter, L. (2003). *La universidad de papel, ensayos sobre la educación superior en México*, México: CEIICH-UNAM.
- Porter, L. (2004). “La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del programa Integral de fortalecimiento

- Institucional (PIFI)", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México: ANUIES.
- Porter, L. (2005). "La universidad de las mil y una noches". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 13(31), disponible en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v13n31>>
- Protestan candidatos perdedores a la rectoría de la UABJO (mayo, 2008), *Proceso*, recuperado de <<https://www.proceso.com.mx/198808/protestan-candidatos-perdedores-a-la-rectoria-de-la-uabjo>>
- Rangel Guerra, A. (1988). "El papel de la universidad en tiempo de crisis", *Revista de la Educación Superior*, Núm. 65, Vol. 17, México.
- Reynaga Obregón, S. (Coord.) (2003). *Colección: La investigación educativa en México 1992-2002*, Vol. 6: Educación, Trabajo, Ciencia y Tecnología, México: COMIE.
- Rodríguez Gómez, R. (2002). "Transformaciones del sistema de enseñanza superior en México en la década noventa", en: Humberto Muñoz García (editor), *Universidad: política y cambio institucional*, México: Porrúa-CESU-UNAM.
- Rodríguez Jiménez, J.R., Grediaga Kuri, R., Padilla González, L.E. & Campos Huerta, M.E. (2003). "Variaciones de una misma orientación general. Las políticas hacia la educación superior en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela", en *Revista de Educación Superior*, núm. 128, México, disponible en: <[http://resu.anui.es.mx/archives/revistas/revista128\\_s1a2es.pdf](http://resu.anui.es.mx/archives/revistas/revista128_s1a2es.pdf)>
- Ruiz Bueno, A. (2017). Trabajar con IRAMUTEQ: Pautas, documento de consulta, en *Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona*. Disponible en <[http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/113063/1/Trabajar\\_con\\_IRAMUTEQ\\_PAUTAS.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/113063/1/Trabajar_con_IRAMUTEQ_PAUTAS.pdf)>
- Ruiz Cervantes, F.J. (16 de septiembre de 2018). En el marco de la presentación del libro "No se olvida, el movimiento estudiantil de 1968 en Oaxaca" celebrado en el auditorio "Alfonso Caso" del Museo de las Culturas de Oaxaca, Centro Cultural Santo Domingo. Oaxaca de Juárez, UABJO.
- Ruiz Cervantes, F.J. (2014). "Del Instituto Autónomo a la Universidad Autónoma [1937-1988]". En Sánchez Silva, C. & Ruiz Cervantes, F.J., *La UABJO y sus leyes fundamentales 1827-1988*, Oaxaca: IISUABJO

- Ruiz Olabuénaga, J.I. & Ispizua, M.A. (1989). *La descodificación de la vida cotidiana*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Ruiz Olabuénaga, J.I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Salinas Meruane, P. & Cárdenas Castro, M. (2008). *Métodos de investigación social*, Quito: Universidad Católica del Norte-Quipus.
- Sánchez Puentes, R. (1988). “La crisis de la investigación en la educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 65, Vol. 17, México.
- Secretaría de Educación Pública (2014). Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, Guía para formular el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional 2014-2015. Secretaría de Educación Pública, disponible en <[http://pifi.sep.gob.mx/ScPIFI/GuiaPIFI\\_2014/pdfs/GuiasPDF/Guia\\_PIFI\\_2014-2015\\_.pdf](http://pifi.sep.gob.mx/ScPIFI/GuiaPIFI_2014/pdfs/GuiasPDF/Guia_PIFI_2014-2015_.pdf)>
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2015). *Diagnóstico S267 Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa*, Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y Dirección General de Evaluación de Políticas.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2016). *Guía para la formulación de la planeación estratégica académica y de la gestión institucional 2016-2017*, Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). *Principales cifras del Sistema Educativo Mexicano*, México, disponible en: <[http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2016\\_2017\\_bolsillo.pdf](http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf)>
- Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Superior (SEP-SES) (2011). Evaluación interna, impacto del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, disponible en <[http://pifi.sep.gob.mx/resultados/docs/impacto\\_pifi\\_2002\\_2011.pdf](http://pifi.sep.gob.mx/resultados/docs/impacto_pifi_2002_2011.pdf)>
- Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Superior (SEP-SES) (2017a). Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), Evaluación de los proyectos sociales apoyados con subsidios y transferencias, ejercicio enero, febrero y marzo de 2017, México, disponible en



- <<http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/documentos/dsa%20gobmx/informe%20trimestral%202017%201er.pdf>>
- Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Superior (SEP-SES) (2017b). Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), México, disponible en: <<http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/pfce.htm>>
- Secretaría de Educación Pública (2007c), Programa sectorial de educación 2007-2012, México.
- Shore, C. (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la formulación de las políticas”, en *Antípoda*, Núm. 10, enero-junio, Universidad de los Andes, Colombia.
- Sorroza Polo, C. & Bautista Martínez, E. (2001). *La Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca: clientelismo, burocratización y atraso académico*, Oaxaca de Juárez, UABJO. Consultado el 24 de noviembre de 2018, disponible en <[http://laisumedu.org/desin\\_ibarra/autoestudio2004/63.pdf](http://laisumedu.org/desin_ibarra/autoestudio2004/63.pdf)>
- Santos de Sousa, B. (2015). *La universidad en el siglo XXI*, México: Siglo XXI
- Tilly, C. & Wood, L. (2009). *Movimientos sociales, 1978-2008*, Barcelona: Crítica.
- Toral Azuela, A. (1987). “La legislación universitaria”, *Revista de la Educación Superior*, Núm. 64, Vol. 16, México.
- Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) (2016). Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios, XI Congreso Internacional de Sindicatos Universitarios, en *SEPARATA* órgano informativo, UAEM, Toluca, disponible en <<https://www.faapauaem.mx/docs/Revista/2017/Separata%20Completa.pdf>>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2015). *Guía para el desarrollo de políticas docentes*, Francia: UNESCO, disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002352/235272s.pdf>>
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (1988). *Ley Orgánica*. Decreto núm. 127, de la LIII Legislatura de fecha primero de marzo de 1988. Oaxaca de Juárez.
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (1991). *Estatuto del personal académico de la UABJO*, Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2001). Primer informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Hermenegildo Velásquez Ayala, 2000-2004, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2002). Segundo informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Hermenegildo Velásquez Ayala, 2000-2004, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2003). Tercer informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Hermenegildo Velásquez Ayala, 2000-2004, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2004). *Plan Juárez 2004-2008*, Oaxaca de Juárez.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2004b). *Un modelo educativo para la UABJO*, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, disponible en: <http://www.laisumedu.org/g/dimensiones/modelo/W024-6PRE-SF-2010.pdf>

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2005). Primer informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Francisco Martínez Neri, 2004-2008, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2006). Segundo informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Francisco Martínez Neri, 2004-2008, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2007). Tercer informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Francisco Martínez Neri, 2004-2008, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2008a). *Lineamientos generales para el proceso de elección de rector en la UABJO*, 13 de marzo de 2008.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2008b). *Plan Institucional de Desarrollo 2008-2012*, Oaxaca de Juárez.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2009). Primer informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Rafael Torres Valdez, 2008-2012, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2010). Segundo informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Rafael Torres Valdez, 2008-2012, Oaxaca.

Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2011). Tercer informe de gestión y administración universitaria, Mtro. Rafael Torres Valdez, 2008-2012, Oaxaca.

- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2012a). *Plan Institucional de Desarrollo 2012-2016*, Oaxaca de Juárez.
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2012b). *Manual general de la organización de la administración 2012-2016*, en el rectorado del Lic. Eduardo Martínez Helmes, Oaxaca de Juárez.
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2013). Primer informe de gestión y administración universitaria, Lic. Eduardo Martínez Helmes, 2012-2016, Oaxaca.
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2014a). Segundo informe de gestión y administración universitaria, Lic. Eduardo Martínez Helmes, 2012-2016, Oaxaca.
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2014b). Convocatoria para el concurso de oposición de plazas PRODEP, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 18 de agosto de 2014.
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2015). Tercer informe de gestión y administración universitaria, Lic. Eduardo Martínez Helmes, 2012-2016, Oaxaca.
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2016a). *Plan Institucional de Desarrollo 2016-2020*, Oaxaca de Juárez.
- Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (2016b). Propuesta del modelo educativo para la UABJO, aprobado el 11 de marzo de 2016 en el rectorado del Lic. Eduardo Martínez Helmes.
- Vásconez R., Alison Córdoba, R. & Muñoz, P. (2005). *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contexto y resultados*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Vélez Ascencio, Octavio (25 de abril de 2009). Se enfrentan dos fracciones de la UABJO; al menos 10 golpeados y un herido de bala, Periódico *La Jornada*, recuperado de <<https://www.jornada.com.mx/2009/04/25/estados/032n1est#>>
- Vries de, W. (2005). “El cambio organizacional y la universidad pública”, en *Revista de Investigación Educativa*, México: ANUIES, julio-diciembre, disponible en <<http://www.uv.mx/cpue/num1/critica/completos/cambioorganizacional.htm>>
- Zurbriggen, C. (2006). “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, Montevideo.

## Anexo 1. Guiones de entrevista por dimensiones

### a. Dimensión académica

Objetivo. Identificar las acciones y estrategias generadas en la gestión del período rectoral 2012-2016 como resultado de los lineamientos de la planeación estratégica en los procesos académicos, a través de la opinión de actores universitarios clave.

Categorías	Definición del marco normativo Consolidación del personal académico	
Subcategorías	Preguntas	Preguntas secundarias
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definición de líneas estratégicas</li> <li>– Definición del modelo curricular</li> <li>– Desarrollo y participación en los procesos de gestión y fortalecimiento docente</li> <li>– Definición de acciones para el trabajo académico</li> <li>– Evolución de la capacidad académica</li> <li>– Estrategias de fortalecimiento académico</li> <li>– Consenso entre actores y grupos</li> <li>– Construcción de la legitimidad y estabilidad universitaria</li> </ul>	1. ¿Cuáles son las políticas institucionales más importantes que identifica en el período rectoral 2012-2016?	1a. ¿Por qué esas políticas fueron las más importantes? 1b. ¿Por qué considera que fueron esas políticas y no otras? 1c. ¿Estás políticas tuvieron continuidad con el período rectoral pasado?
	2. ¿Cuáles de esas políticas implicaron un cambio en el marco normativo de la universidad o un cambio de fondo?	¿Qué otros cambios se visualizaron?
	3. Una vez implementadas estas políticas ¿Qué resultados se obtuvieron?	4a. ¿Qué se logró? 4b. ¿Qué pudo haberse ampliado?
	4. ¿Cuáles fueron las acciones que implicaron una mayor dificultad para alcanzarse?	
	5. ¿Cuáles de esas políticas implicaron negociaciones?	4a. ¿Cómo se construyeron los consensos para efectuar tales acciones? 4b. ¿Qué estrategias se llevaron a cabo? 4c. ¿Cuál es el papel de los sindicatos en los procesos académicos?
	6. En la definición de estas políticas ¿Cuál fue su nivel de participación?	
	7. ¿Cómo se acompañaron las políticas con el uso de los recursos financieros?	7a. ¿De dónde procedían estos recursos? 7b. ¿De qué forma lo académico se acompañó de lo económico?

## b. Dimensión de gobierno

Objetivo. Identificar las acciones y estrategias generadas en la gestión del período rectoral 2012-2016 como resultado de los lineamientos de la planeación estratégica que influyeron en la toma de decisiones, mediante la recuperación de la opinión de los actores universitarios.

Categorías	Definición de políticas institucionales Participación de actores y grupos políticos Mecanismos de elección y participación política	
Subcategorías	Preguntas	Preguntas secundarias
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Construcción de la legitimidad y estabilidad universitaria</li> <li>– Rendición de cuentas y transparencia universitaria como legitimidad de gobierno</li> <li>– Ejercicio de la autonomía universitaria</li> <li>– Organización y planeación como legitimidad</li> <li>– Negociación entre actores y grupos sociales y políticos</li> <li>– Conflicto universitario</li> <li>– Articulación de redes burocráticas</li> <li>– Participación sindical</li> <li>– Persuasión y convencimiento político</li> <li>– Elección de autoridades educativas</li> <li>– Definición de metas y acciones</li> <li>– Ejercicio de los recursos financieros</li> <li>– Transformación de la administración y organización de la universidad</li> </ul>	1. ¿Cuáles son las políticas institucionales más importantes en el período rectoral 2012-2016?	1a. ¿Cómo se definieron esas políticas? 1b. ¿Por qué esas políticas fueron las más importantes? 1c. ¿Estas políticas tenían una continuación con el período rectoral pasado?
	2. ¿Qué estrategias se desarrollaron para incorporar la participación de los distintos actores universitarios en el desarrollo de las políticas institucionales?	2a. ¿Las decisiones institucionales tienen que ver con un modo de hacer política en la universidad?
	3. ¿Durante este período rectoral se alcanzó una reforma universitaria? ¿Por qué?	3a. ¿Quiénes participaron en ella? 3b. ¿Cuáles fueron las estrategias para alcanzarla?
	4. ¿Cómo el discurso de la política de planeación estratégica influyó en la gestión universitaria?	4a. ¿Cómo la planeación estratégica influyó o modificó la toma de decisiones por el gobierno universitario? 4b. ¿Cómo el discurso de la política estratégica contribuyó en la definición de la sucesión rectoral?
	5. ¿Cómo la gestión universitaria atendió la rendición de cuentas, la transparencia y la cultura de la legalidad con las funciones sustantivas?	5a. ¿Cómo juega la autonomía universitaria en estos procesos de cambio?
	6. ¿Cómo se instauraron los procesos de negociación entre los actores y grupos sociales del contexto universitario para desarrollar las políticas institucionales?	6a. ¿Cuál es el papel de los sindicatos en el desarrollo de los procesos académicos?
	7. ¿Cómo las políticas institucionales se apoyaron de los recursos financieros?	7a. Con la política educativa ¿cambió el modo de usar los recursos financieros?