



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Doctorado en Ciencias Sociales

**Reforma y cambio organizacional en la Universidad
Autónoma de Querétaro (1982-2015)**

T E S I S

Que para obtener el grado de
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES
(Especialidad Sociedad y Educación)

Presenta

DAVID BALTAZAR VARGAS

Directora de tesis:

Dra. Ma. Angélica Buendía Espinosa

Ciudad de México. Febrero del 2021

Resumen

Esta investigación explica el cambio impulsado en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro a partir del conjunto de reformas operadas en sus marcos normativos, relativos a los rubros de financiamiento, planeación y evaluación durante el periodo comprendido entre los años de 1982 y 2015. Así también, identifica las relaciones de coalición dadas en el mismo periodo entre distintos actores, las cuales posibilitaron a los *reformadores universitarios* [rectores que ha tenido esta] el impulso de las modificaciones en la legislación, como parte del proceso de institucionalización de la política de modernización de la educación superior.

Los cambios que se expresaron en la organización universitaria giraron en torno a la progresiva introducción de nuevas reglas institucionalizadas formalmente, por medio de una promoción incremental y permanente de reformas en sus principales marcos normativos: Ley orgánica, Estatuto orgánico, así como algunos dispositivos reglamentarios

El proceso fue posible, gracias a las condiciones históricas, estructurales-organizacionales, institucionales y del entorno en las que previamente se erigió la Universidad. Con la incorporación de la política a la Universidad, el Estado pudo introducirla al concierto de la modernización de la educación superior; mientras que la Universidad experimentó un nuevo acuerdo institucional para consolidar su reorganización universitaria. Esto posibilitó la modificación de tendencias administrativas propias de su pasado, relanzar su imagen frente a la sociedad del Bajío y construir un reposicionamiento regional fundamentado el incremento de indicadores, la transparencia y rendición de cuentas.

Abstract

This research explains the change driven in the organization of the Autonomous University of Querétaro from the set of reforms operated in its regulatory frameworks, relating to the areas of financing, planning and evaluation during the period between 1982 and 2015.

It also identifies the coalition relations given in the same period between different actors, which enabled university reformers [rectors who have had this] to push for changes in legislation, as part of the process of institutionalizing the policy of modernization of higher education. The changes expressed in the university organization revolved around the progressive introduction of new formally institutionalized rules, through an incremental and permanent promotion of reforms in their main regulatory frameworks: Organic Law, Organic Statute, as well as some regulatory devices.

The process was possible, thanks to the historical, structural-organizational, institutional and environment conditions in which the University was previously erected. With the incorporation of politics into the University, the State was able to introduce it to the concert of the modernization of higher education; while the University experienced a new institutional agreement to consolidate its university reorganization.

This made it possible to modify administrative trends typical of its past, to relaunch its image in the face of the Bajío society and to build a regional repositioning based on the increase in indicators, transparency and accountability.

† A la memoria de Ocampo Antonio Baltazar Vega (1951-2020).

Amantísimo padre, jefe de familia ejemplar.

Contenido

Agradecimientos.....	7
Preámbulo.....	12
Capítulo 1. El estado del conocimiento. Estructuras teórico-conceptuales y ontológica del caso	22
1.1 <i>Reforma de la organización</i>	29
1.2 <i>Cambio organizacional</i>	33
1.3 <i>Reformador universitario</i>	36
1.4 <i>Coaliciones promotoras del cambio institucional y organizacional</i>	39
1.5 La Universidad Autónoma de Querétaro: pasado y presente.....	41
1.5.1 Historicidad de la máxima casa de estudios queretana	41
1.5.2 Arquitectura organizacional, normativa y entorno inter-organizacional.....	46
Capítulo 2. Fundamentos metodológicos	50
2.1 Preguntas de investigación a resolver	51
2.2 Enfoque epistemológico y ontológico	52
2.3 Tipo de estudio (diseño de investigación).....	55
2.4 Campo documental y muestras seleccionadas	56
2.5 Técnicas de investigación seleccionadas	58
2.6 Instrumentos de investigación	60
Capítulo 3. La política pública para la educación superior: un recorrido por el financiamiento, la planeación y la evaluación (1982-2000).....	74
3.1 El financiamiento como parte de la política de modernización.....	75
3.1.1 El primer anclaje en el financiamiento ordinario: las COEPES (1982-1984)	78
3.1.2 Homologación para financiar la planeación: el financiamiento extraordinario y los PPP (1984-1988)	81
3.1.3 PROIDES (1986-1988)	82
3.1.4 La concursabilidad en el financiamiento: del PIFI al PROFOCIE (2001-2014)	84
3.2 La planeación y la evaluación como nuevas lógicas dentro del sistema universitario. De la acoplamiento necesario a la cultura organizacional.	88
3.2.1 La visión de la administración pública y la política de planeación para el sistema universitario (1978-1989).....	96

Capítulo 4. El financiamiento en la Universidad Autónoma de Querétaro. De su débil institucionalización al cambio en su proceso organizacional	110
4.1 Panorama de proceso de financiamiento de la Universidad Autónoma de Querétaro, en perspectiva histórica	116
4.3 Ley orgánica de 1976	130
4.4 Ley orgánica de 1986	137
4.5 Normativa financiera posterior a la ley orgánica de 1986	143
Capítulo 5. La planeación como estrategia en la universidad queretana	155
6.1 La planeación en la educación superior. La relevancia de su estudio	156
6.2 La planeación en la Universidad Autónoma de Querétaro. De la inexistencia legislativa al establecimiento normativo	158
6.3 La planeación universitaria después de 1986	167
6.4 PROIDES	171
6.5 Los Planes Institucionales de Desarrollo. 1989-1994; 1995-2005; y 2005-2020.	172
Capítulo 6. La evaluación como política de la Universidad	176
6.1 Los primeros pasos para el establecimiento formal de un modelo evaluativo: 1986-1991	180
6.2 1991-2015	190
Consideraciones finales	197
Anexo I. Cronología de las reformas normativas en la Universidad Autónoma de Querétaro y otros sucesos contextuales	209
Anexo II. Ejemplo de entrevista aplicada	226
Fuentes de información	244

Agradecimientos

Agradecimientos

El resultado final de esta investigación es producto de un conjunto de esfuerzos continuos –individuales y colectivos- que, aunque muchos de ellos no se vislumbren de manera tangible durante las últimas fases de consolidación argumentativa y comparecencia frente a un público, su huella imborrable permanece en los diferentes opúsculos que componen el trabajo en extenso.

En orden secuencial, más no jerárquico, expreso en primer término mis agradecimientos a la unidad académica Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana, quien otorgó los soportes de legitimidad institucional a las pretensiones de curiosidad que motivaron este esfuerzo indagatorio. Mi Casa abierta al tiempo acogió mi estancia formativa como estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales entre el invierno del 2017 y el principio de la primavera del 2021 en un periodo caracterizado por varias de las coyunturas más inusuales que la vida estudiantil puede experimentar: la crisis por la asignación de las becas nacionales como parte de la progresiva contención del gasto público en ciencia y tecnología; el dramático terremoto que sacudió a la capital de la República y al altiplano mexicano la tarde del 19 de septiembre del 2017; la huelga laboral más larga dada en la historia de esta casa de estudios y la crisis ambiental del año 2019; finalmente, el cierre exabrupto de las actividades cotidianas presenciales a causa de la epidemia del virus SARS-COV 2, la cual marcó letalmente las últimas tres cuartas partes del año 2020 y la primera del 2021.

Con todo lo anterior, logré sobrevivir, y la Universidad Autónoma Metropolitana con sus deferencias y sus políticas institucionales siempre

emergió como un pilar invaluable, sin el cual este resultado no se hubiera concretado. Mis agradecimientos sinceros a la Casa abierta al Tiempo por su generosidad.

En un sentido análogo, expreso mi gratitud al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el cual, después de cinco meses de dilatada espera por causa de algunas fallas organizacionales y de planeación atribuidos a su entonces Director General, me asignó una beca nacional para la realización de mis estudios de doctorado en la modalidad de tiempo completo por un periodo ininterrumpido de cuarenta y ocho meses. Reconozco de manera pública y sincera que sin esta congrua financiera proveniente de los recursos que aportan los contribuyentes de esta gran nación, tampoco hubiera sido posible materialmente la culminación de mi formación académica y la disertación de esta tesis. Deseo que esta pequeña aportación al estado del conocimiento de la educación superior compense el esfuerzo que mexicanas y mexicanos realizan día tras día, con su arduo y duro trabajo, al contribuir con el gasto público en ciencia y tecnología.

De manera especial, agradezco al personal administrativo de los distintos depósitos documentales que me permitieron el acceso a la información gubernamental e institucional de forma expedita. Tal, constituyó un suministro rico de datos para comenzar la reconstrucción de los procesos de institucionalización de las políticas de modernización en la universidad queretana, a partir de una mirada de mediana duración de casi treinta y tres años. En el mismo orden, agradezco a la ex rectora y ex rectores de la Universidad Autónoma de Querétaro que contribuyeron con su testimonio a delinear algunas pinceladas de la parte humanista, emergente y coyuntural que opera al interior de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas educativas e institucionales; así como sus revelaciones de algunos de los acuerdos que forjaron las coaliciones que impulsaron cambios al interior de esta casa de estudios.

Con gran emotividad, expreso mi gratitud perenne a la doctora Angélica Buendía Espinosa, quien con su amplia experiencia, emotividad y liderazgo moral e intelectual, tuvo a bien en confiar en esta propuesta de investigación para su conducción desde sus primeros y tambaleantes pasos. Su paciencia incorporada a su método pedagógico para enseñar a investigar, su templanza frente a los retos intelectuales, y su pasión por la línea de investigación se tradujeron en mí como un modelo a replicarse durante mi vida profesional. Pese al desempeño de sus altas responsabilidades en el gobierno de la Universidad Autónoma Metropolitana, siempre encontré en ella un espacio de diálogo, tanto académico como personal. ¡Muchas gracias por todo, Doctora!

Hago patente mis agradecimientos a las colegas y compañeros del área de concentración de Sociedad y Educación, con quienes compartí esta experiencia educativa durante cuatro años: Alberto Alonso, Boris Caballero, Victoria Castellanos, Areli Flores, Miguel Gallegos, Mauricio Mendoza, Alejandra Navarrete y Omar Inzunza. Quedo en deuda con cada una y con cada uno, porque pude aprender muchos de sus saberes y experiencias, que lo que yo les haya podido aportar. Confío que en el porvenir, pueda saldar esta deuda de honor con Ustedes.

En la misma rúa, expreso mis profundos agradecimientos y admiración a las amigas y amigos con los que compartí el Seminario de Tesistas presidido por la Doctora Buendía durante casi cuatro años, así como los diversos colegas que se han sumado en los últimos tiempos. Sus comentarios y críticas puntuales, dadas siempre en un marco de respeto y reconocimiento mutuo, fueron de gran valía para la mejora de este trabajo académico. De igual manera, quedo en deuda con cada una y con cada uno por aquello que un aprendiz tomó de sus vastos conocimientos.

No deseo obviar la participación de las doctoras y doctores del núcleo académico básico del área de concentración de Sociedad y Educación del

programa de doctorado de Ciencias Sociales, quienes desde sus cátedras y seminarios también incidieron en la confección de los límites y alcances de la presente investigación. Gracias por todas sus enseñanzas.

De forma semejante, expreso mis agradecimientos a mis sinodales, quienes por medio de sus comentarios y sugerencias, nutrieron significativamente la versión final de este ensayo académico desde los trimestres previos a su conclusión: doctoras Giovanna Valenti Nigrini, Dora Lety López Calzada, Abril Acosta Ochoa, Laura Patricia Briseño Fabián, así como al doctor Gonzalo Varela Petito. Reitero que las posibles imprecisiones y errores que aún se encuentren adheridas en las subsecuentes fojas, son responsabilidad mía y únicamente atribuibles a mi persona.

Finalmente, manifiesto con amor mi gratitud etérea a mi esposa Claudia Minelli y a mis pequeños hijos Rafael, Leonardo y Fátima por todos sus esfuerzos, cesión de tiempos y sacrificios individuales y familiares para que yo pudiera concluir la redacción de estas líneas. Con Ustedes tengo la mayor de las deudas contraídas, y que sólo puede pagarse con lo verdaderamente importante del Ser. Una vez concluida mi vida estudiantil dentro del largo, vertical y a veces contradictorio proceso educativo, lo primero que deseo realizar es tomarlos de las manos y caminar juntos rumbo al Oriente.

D.B.V.

Primitivo barrio de San Sebastián Atzacolco.

Ciudad de México.

A los ocho días del mes de febrero del año 2021.

Preámbulo

Preámbulo

I

Esta investigación explica el cambio impulsado en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro, a partir del conjunto de reformas operadas en sus marcos normativos en lo concerniente a los rubros de financiamiento, planeación y evaluación durante el periodo comprendido entre los años de 1982 y 2015. Así también, se identifican las relaciones entre actores que posibilitaron el establecimiento de coaliciones, que llevaron a los distintos *reformadores universitarios* [entiéndase por los rectores que ha tenido esta organización durante el mismo periodo propuesto] para impulsar modificaciones en la legislación universitaria de forma estratégica, como parte de un proceso de institucionalización formal de la política de educación superior en las referidas dimensiones dentro de la Universidad.

La concepción de cambio que empleo para el análisis de esta organización universitaria se circunscribe a los preceptos de una progresiva introducción de nuevas reglas institucionalizadas formalmente, a través de la promoción incremental y permanente de reformas en sus principales marcos normativos: Ley orgánica, Estatuto orgánico, así como algunos dispositivos reglamentarios de las funciones adjetivas de interés. El proceso de reforma normativa y cambio en la organización fue viable gracias a las condiciones históricas, estructurales-organizacionales, institucionales y del entorno que convergieron con el momento de erección de la Universidad. Tales fueron condiciones que permitieron la emersión del *reformador universitario*, como una figura preponderante para el desenvolvimiento académico, político y organizacional de la misma.

Los reformadores-rectores lograron posicionarse en la cúspide de la organización universitaria a través de distintos mecanismos que les suministraron legitimidad carismática y legal-racional suficiente para promover las reformas normativas que reconciliaran a la Universidad con la política modernizadora de la educación superior, a través de procesos relativamente tersos dentro de la persecución de objetivos, tanto del Estado como de la Universidad. Su papel se desarrolló sorteando, la mayoría de veces, sobresaltos que pudieran provocar una ruptura en los equilibrios de gobernabilidad o fracturaran radicalmente los acuerdos entre los sectores constitutivos de la casa de estudios.

De tal suerte, el Estado ganó al introducir a la universidad queretana al concierto de la modernización de la educación superior; mientras que la Universidad también triunfó en cuanto a que la política de reorganización universitaria le permitió mejorar su funcionamiento organizacional, corregir tendencias administrativas de su pasado, relanzar su imagen frente a la sociedad del Bajío, y construir un referente académico de altos indicadores, transparencia y rendición de cuentas.

Bajo el interés de la normatividad, los procesos para su reforma y los efectos impresos en su arquitectura organizacional, este trabajo aporta una explicación del cambio en la organización a través del papel protagonizado por los *reformadores*, las redes que establecieron para la formación de coaliciones, la reforma de los acuerdos institucionales y el cambio en la estructura organizacional a partir del manejo presupuestal y el financiamiento, la planeación y la evaluación universitarias. Para tal, se empleó la generación de datos provenientes de los distintos documentos oficiales, y el testimonio de la ex rectora y ex rectores, a la luz de la retrospectiva, la nostalgia y el auto-juicio de su actuar como líderes de la Universidad Autónoma de Querétaro.

II

La promoción de cambios en la estructura organizacional de la Universidad Autónoma de Querétaro se encuentra inscrita dentro de la «*zeitgeist*» o *espíritu de la época* –en términos de Hegel-, como un instrumento epistemológico para identificar y caracterizar al periodo histórico en que los esfuerzos gubernamentales se volcaron en una impronta modernizadora del sector público mexicano.

De las distintas dimensiones del espectro y los efectos diferenciados que se obtuvieron, el sector universitario conoció a principios de la década de los ochenta los insumos de la política para emprender un largo, tenso, contradictorio y diferenciado camino para su reorganización, después de una acumulación de problemas sistémicos, de prestigio y de identidad acumulados durante las décadas previas. Así también, este episodio en la existencia de las universidades mexicanas puede ser abordado como una de los muchos efectos producidos por la transición en el paulatino viraje del México desarrollista al México neoliberal.

El periodo es caracterizado por el despliegue permanente de políticas públicas para el sector de educación superior, legitimadas a través de un discurso que partió de la necesidad de modernizar a las organizaciones universitarias públicas frente a un escenario político, económico y social sumamente complejo, como fue durante la década de los ochenta. Sostengo a lo largo de este trabajo que el constructo filosófico, instrumental y pragmático de la modernización asumida por la administración pública federal, depositada a través de la política para el sector de educación superior, y replicada por los líderes de las universidades se constituyó como una estrategia de alto objetivo, es decir, como un patrón de comportamiento coherente en el tiempo.¹

¹ Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel, *Safari a la estrategia*. México, Granica, 2000, p. 23.

La modernización del sector desplantó como uno de sus objetivos a conseguir en el espectro universitario, el de la «calidad». Tal fin estuvo presente en los distintos planes, programas e instrumentos articuladores de la política de educación superior en el terreno de lo discursivo por lo menos hasta el año 2018, cuando el golpe de timón dado por el nuevo régimen y la coalición ecléctica que ejerce como élite gubernamental decanta su sustitución por el derrotero de la «mejora», al menos, en terreno de la narrativa discursiva del Estado.

Regresando al periodo de la modernización del sector público y de la política para el ramo universitario, bien podemos identificar tres grandes ciclos o momentos durante este proceso histórico: 1. La reorientación del quehacer de la Universidad en correspondencia a las necesidades del Estado y del contexto económico en crisis, así como el abatimiento del crecimiento anárquico, el desorden administrativo y la masificación [1983-1994]; 2. La evaluación de los cambios implementados durante los ochenta y los primeros años de los noventa como parte de su seguimiento y actualización [1994-1998]; y 3. El aseguramiento de la calidad en la formación de recursos humanos y la prestación de los servicios [1998-2015].

III

Las reformas en la Universidad Autónoma de Querétaro comenzaron en el año de 1982, a través del diseño e implementación del denominado "Plan de Superación Académica", bajo la rectoría de Braulio Guerra Malo, como parte de un proyecto de renovación organizacional y de mejora de la imagen institucional. Las propuestas del plan tuvieron una correspondencia con el arranque de los distintos programas gubernamentales puestos en marcha por el gobierno delamadridista para efficientar y mejorar el sistema de educación universitaria.

Dentro de las distintas dimensiones de la vida universitaria consideradas por el Plan para intervenir y reformar la Universidad, se pugnaba por la implementación de nueva redistribución de funciones entre las distintas autoridades unipersonales y colegiadas, en las cuales la figura del rector tuviese una participación, de forma directa o transversal, para la toma de decisiones especializadas en lo alusivo al manejo presupuestal, los mecanismos de gestión financiera, la planeación y la evaluación.

Tal proyecto le dio un impulso a la Universidad Autónoma de Querétaro para gestionar frente al Estado una nueva Ley orgánica entre los años de 1985 y 1986. Esta constituyó el primero de muchos pasos orientados al impulso de cambios incrementales para satisfacer la implementación de la política, mejorar su funcionamiento en distintos niveles e influir en la configuración del ideario en aquello que se decía de ella.

En los años venideros de esta casa de estudios los cinco rectores que sucedieron a Guerra (1982-2015) dieron continuidad a la institucionalización formal de los contenidos de la política de educación superior en cuanto lo correspondiente al financiamiento, la planeación y la evaluación a través del impulso de reformas que condujeran a cambios en la organización universitaria.

Tales ímpetus fueron trabajos de coordinación –coaliciones- entre los rectores, el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, y la Federación, quienes mediados por un conjunto de valores y posturas relacionadas con los la modernización y la reorganización universitarias articularon, en el respectivo ámbito de sus competencias, políticas para promover la transición de una escuela de estudios superiores local a una universidad de influencia regional.

Como bien lo señaló una ex rectora que entrevisté, la reforma de los acuerdos institucionales y el cambio puede explicarse desde una visión en la cual la Universidad se reformó, en principio “[por] la necesidad, sin alternativas, de la

implementación de la política” para después continuar la gestión de las reformas normativas por una “convicción en la política de educación superior, por sus virtudes” como un medio para re-organizar, re-legitimar y consolidar a la máxima casa de estudios de Querétaro.

Esto fue materializado por medio de la relación de mando y coordinación para reactualizar de forma permanente la Ley orgánica y el Estatuto orgánico, así como la formulación e implementación de instrumentos reglamentarios del mismo. La progresiva introducción y sistematización de los tres conceptos en la legislación universitaria (ejercicio del financiamiento, planeación y evaluación) constituyó un parteaguas en la redefinición de la Universidad como corporación autónoma –pero no soberana- que ejerce funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión; y a la que también se le confirió nuevas funciones adjetivas de orden meta-universitario: la transparencia y rendición de cuentas como parte de una nueva cultura en la administración pública; el ejercicio de la consulta permanente y la planeación participativa para su gobernanza; y su vinculación con las necesidades reales de la sociedad, del aparato productivo, y de las diversas regiones del país.²

IV

Como últimos comentarios característicos y en apoyo de la legitimidad de este trabajo, se ejecutó con un diseño de investigación estructurado bajo dos componentes: uno de carácter documental, y otro cualitativo. Con lo anterior, se desarrolló un estudio de caso intrínseco y a profundidad, cuyas proposiciones colocadas durante la narrativa en las siguientes fojas se sustentan en bajo un principio de validez interna por la triangulación de información bibliográfica, de documentos y testimoniales.

² Archivo General de la Nación (en adelante, AGN), “Programa Nacional de Educación Superior 1984-1988”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja 01; expediente: 04.

El aparato crítico utilizado a lo largo de la investigación es el modelo Chicago. Su implementación busca cumplir lo estipulado a la adenda quinta, inciso d), numeral V de los Lineamientos para el procedimiento para la obtención del grado vigentes, implementados por la coordinación del Doctorado en Ciencias Sociales de esta unidad académica a partir del cohorte XII generacional de estudiantes matriculados. De manera adicional, por la naturaleza de la información documental y cualitativa empelada, tal modelo posibilita su mejor aprovechamiento.

Los datos obtenidos, al cruzarlos e intérpreталos son suficientes para dar respuestas a lo largo de los seis capítulos a las dos interrogantes que sustentan y orientan el sentido del presente trabajo: ¿Cómo influyeron en la promoción del cambio en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro las reformas de los marcos normativos impulsadas por sus distintos *reformadores-rectores* entre 1982 y 2015, en correspondencia los ejercicios del financiamiento, planeación y evaluación? y ¿Cómo los elementos del entorno externo e interno de la Universidad Autónoma de Querétaro constituyeron coaliciones en las cuales los *reformadores universitarios* impulsaron procesos de reforma normativa y de cambio organizacional en los órdenes de lo presupuestal, la planeación y la evaluación?

En el primer capítulo se presenta al lector un breve panorama del estado del conocimiento que guarda el análisis teórico y empírico sobre los procesos de institucionalización, la reforma y el cambio en la organización, la política de educación superior, las funciones adjetivas en juego de interés, el sistema universitario mexicano y la Universidad Autónoma de Querétaro. Este opúsculo también se constituye como una toma de postura teórica para el trabajo de exploración, descripción, análisis y explicación desarrollado a lo largo de esta investigación, Aquí se explicitan conceptos y categorías nodales en correspondencia con diversos autores especialistas en el tema, así como una posición ontológica del caso de estudio.

El segundo capítulo presenta la justificación metodológica, la ruta seguida para la extracción y sistematización de los datos, así como los instrumentos diseñados y echados a andar con la regularidad exigida por las Ciencias Sociales para su validación.

El apartado tres expone un panorama general por la historia contemporánea de las políticas públicas de educación superior en México, colocando el interés de la observación en las diversas estrategias de formulación e instrumentos de implementación de las mismas para los rubros relacionados con las fuentes públicas de su financiamiento, sus mecanismos de planeación y los parámetros impulsados para una cultura organizacional de la evaluación.

El cuarto segmento explica el proceso de institucionalización de la política de financiamiento para la educación superior en la Universidad Autónoma de Querétaro a partir de la identificación de cambios en la normatividad, pasando por la actuación e impulso de los *reformadores universitarios*.

El quinto expone la incorporación de la planeación como una función adjetiva en la máxima casa de estudios queretana a través de su legislación y sus promotores, partiendo de un recuento histórico como constructo normativo en la visión de la administración pública y proyectada hacia las instituciones de educación superior.

El último apartado establece un panorama sobre los cambios normativos en la Universidad frente a la lógica gubernamental de la evaluación, como un elemento transversal en las funciones sustantivas y adjetivas de la misma, cruzando por la mediación que los *reformadores* imprimieron en ella dentro del juego de los límites, tensiones y contradicciones de la autonomía universitaria frente a la política del sector.

Al término de este ensayo, bajo un formato de epílogo breve, expreso algunas consideraciones, inferencias relacionales y deducciones causales sobre el

fenómeno estudiado y su cuadro de desarrollo en el caso citado, a partir de los hallazgos documentales y cualitativos presentados.

**Capítulo 1. El estado del conocimiento.
Estructuras teórico-conceptuales y
ontológica del caso**

Capítulo 1

El estado del conocimiento. Estructuras teórico-conceptuales y ontología del caso

Esta investigación explica el cambio impulsado en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro, a partir del conjunto de reformas operadas en sus marcos normativos en lo concerniente a los rubros de financiamiento, planeación y evaluación durante el periodo comprendido entre los años de 1982 y 2015. Así también, se identifican las relaciones entre actores que posibilitaron el establecimiento de coaliciones, que llevaron a los distintos *reformadores universitarios* [entiéndase por los rectores que ha tenido esta organización durante el mismo periodo propuesto] para impulsar modificaciones en la legislación universitaria de forma estratégica, como parte de un proceso de institucionalización formal de la política de educación superior en las referidas dimensiones dentro de la Universidad.

Las reformas en la normatividad universitaria queretana se enmarcaron dentro de una época caracterizada por el despliegue permanente de políticas gubernamentales cuyo objetivo fue la modernización del sistema universitario mexicano, como una solución a los problemas de gobernanza, masificación y ausencia de planeación que caracterizaron al sector educativo terciario durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado.

La política pública para la modernización del sector tuvo –desde mi perspectiva- una continuidad durante los últimos treinta y seis años, en cuanto a su implementación y metas a lograr: la reorganización de la educación superior, la investigación científica, la vinculación con las distintas demandas sociales, así como la formalización de diversas funciones adjetivas oscilantes

entre los ámbitos universitario y social, entre las que destacan el manejo del financiamiento, la planeación y la evaluación institucionales. Al retomar algunas de las aportaciones teóricas de Mintzber, Ahlstrand y Lampel, la continuidad de esta política en un periodo dilatado del devenir –en lo respectivo a los medios y la persecución de objetivos- puede comprenderse a la luz de haberse constituido como una “*estrategia de alto objetivo*”, es decir, como un patrón de coherencia de comportamientos en el tiempo cuyas miras se enfocaron simultáneamente entre lo proyectado (la visión del futuro que se quiere alcanzar) y lo realizado (el examen y significación del pasado).³

Cabe añadir que el periodo de la modernización del sistema universitario también puede abordarse analíticamente como un “proceso de larga duración” o de “institucionalización de la persistencia cultural” –a partir de las terminologías de Braudel y Zucker, respectivamente-⁴ por la proximidad de algunas de sus características a la de una estructura articulante de instituciones incrementalmente por la vía formal hasta rutinizar su replicación en el transcurso de los años, sin que la sucesión natural o generacional de los individuos represente un obstáculo para su transmisión.

De forma paralela, desde el estudio de la política pública para la modernización del sector universitario podemos identificar –vía planes y programas- diversos énfasis colocados en distintos aspectos y diferenciados unos de los otros en el conjunto de los componentes dimensionales planteados desde la agenda formal de la educación superior. El reconocimiento y jerarquización de prioridades probablemente respondió a circunstancias coyunturales propias de las necesidades identificadas por las elites gubernamentales, o bien, fueron fruto de la incorporación del sistema universitario mexicano a las tendencias de la administración educativa

³ Mintzberg, *Safari... op. cit.*, p. 23.

⁴ Fernand Braudel, *La Historia y las Ciencias Sociales*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 60-101; Lynne G. Zucker, “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”, en: Walter Powel y Paul Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, pp. 126-153.

dominantes en Occidente a partir de su progresiva expansión e internacionalización.

A partir de los anteriores enfoques de institucionalización y larga duración, puedo identificar cuando menos tres grandes ciclos de la visión modernizadora de la administración pública y contenida en política pública para la universidad mexicana por medio de sus planes, programas y acciones. Estos fueron materializando, en distintos grados, niveles y dimensiones, la idea de universidad mexicana modernizada que se impulsaba como efecto de la paulatina transición del México desarrollista-estatista al México neoliberal. Lo anterior, a partir del establecimiento, continuidad y consecución de prioridades y metas en las cuales se volcaron los esfuerzos y recursos para alcanzar sus cometidos.

El primer ciclo, dado entre los años de 1983 a 1994, es caracterizado por focalizar sus objetivos en la reorientación del quehacer universitario a las necesidades que el Estado y el contexto económico demandaban, impulsar la modificación de las tendencias que originaron o catalizaron los múltiples problemas de organización del sector durante las dos décadas previas, así como construir una nueva regulación en las relaciones entre universidad y Estado. El segundo, consistente en estimar los cambios alcanzados como parte de los efectos de la implementación de la política de modernización a través del establecimiento de distintos sistemas de evaluación y el despliegue de una red de organismos públicos, privados y de la sociedad civil para la elaboración de parámetros, instrumentos de medición y formulación de indicadores de desempeño, se configuró entre 1994 y 1998. Finalmente, un tercero identificado con la consigna del aseguramiento de la calidad en la formación de recursos humanos y de la prestación de los servicios en un contexto globalizador, permeable y en constante movimiento, abarcó desde el año de 1998 y hasta el 2018, cuando la disrupción discursiva provocada por la visión política y de

valores enarboladas por el nuevo régimen comenzó a incidir en la visión sobre la educación superior de la administración pública federal.

El segundo objetivo planteado en esta investigación consiste en proponer un discurso analítico de las distintas relaciones que permearon en las alianzas y coaliciones –establecidas en lo individual o colectivo- desde el rol ejercido por los *reformadores* de la Universidad Autónoma de Querétaro. Sobre estos, me refiero a los distintos rectores que lideraron esta casa de estudios durante el periodo de modernización del sector público, los cuales impulsaron reformas en los marcos normativos, correspondientes a las dimensiones del financiamiento, la planeación y la evaluación, con la intención de brindar elementos que promovieran intencionalmente cambios en la arquitectura organizacional universitaria. Además, en situaciones coyunturales propicias- las aspiraciones, metas, valores y creencias asumidas por los *reformadores* tuvieron una convergencia con las impulsadas por otros actores pertenecientes a las estructuras de mando federal y estatal. La convergencia de creencias y el establecimiento, tácito o explícitamente, de coaliciones promotoras emergentes posibilitaron el impulso de nuevos acuerdos institucionales, con la reforma de los distintos marcos normativos en circunstancias concretas de la vida universitaria, y cuyos efectos se tradujeron en cambios en la estructura organizacional de la universidad queretana.

Lo anterior, se desarrolló con la puesta en marcha de distintos procesos, simultáneos en su operación y diferenciados en cuanto a sus niveles de alcance. Estos se implementaron por los *reformadores*, en virtud de las redes que permitieron el establecimiento de coaliciones que, a través del ejercicio de su liderazgo y proceder en la toma de decisiones, impulsaron reformas normativas y cambios en la organización universitaria queretana. Tales fueron desplantadas tanto en el entorno que rodeó a la Universidad, como en el interior de la organización y que condujeron a la consecución de distintos objetivos, deseos, intereses y necesidades sobrepuestas en las distintas capas

del espectro universitario: por un lado la reconciliación entre la Universidad y la visión estatal de modernización para el sector educativo terciario; por otro la institucionalización formal del contenido de la política a través del establecimiento de funciones adjetivas; uno más, la premura por mejorar el funcionamiento de la organización; otro encausado a corregir las tendencias administrativas implantadas en la cultura organizacional desde el estadio del anarquismo y la masificación; el relanzamiento de una imagen más positiva de la Universidad frente a la sociedad; y finalmente refrendar su legitimidad como parte del patrimonio cultural y social de la nación.

Por las características prevalecientes actualmente en la arquitectura organizacional, el proceso histórico de construcción institucional de reglas y restricciones en su dinámica interna, así como por las formas coexistentes de legitimidad que se describen en el apartado 1.5 de este capítulo, la figura del rector de la Universidad se ha erigido como la del actor preponderante a cargo de la conducción de la organización, y cuya unidad queda debajo de la autoridad formal de éste.

El *reformador*-rector es abordado como producto de un proceso de liderazgo, desde una dimensión teleológica de propósitos e intenciones, con una proyección próxima al tipo “profeta” y ejercido a través de los roles interpersonales, informativos y de toma de decisiones, en términos del constructo del «líder» estructurado analíticamente por Brunsson-Olsen,⁵ en forma contingente. Así, teóricamente el *reformador* emergió dotado de atributos, capacidades y habilidades necesarios para impulsar las reformas normativas y promover los cambios en la organización en el periodo comprendido entre 1982 y 2015. De lo anterior, la identificación y sistematización de las relaciones que establecieron coaliciones, sobre las cuales los tomadores de decisiones condujeron a la máxima casa de estudios del Bajío

⁵ Nils Brunsson y Johan P. Olsen, *La Reforma de las Organizaciones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.

se justifican como valiosas fuentes de información contextuales, estimativas, procesuales, relacionales, contemplativas y hasta nostálgicas, las cuales son coadyuvantes en la construcción del análisis de los distintos procesos de reforma normativa y cambio en la organización.

Como parte del proceso analítico, he establecido conceptos y categorías extraídas tanto de las teorías de la organización, de la política pública, del institucionalismo sociológico y de la teoría del liderazgo, las cuales permiten definir a los actores, los elementos, los procesos y precisar sus efectos.

Reformador universitario, Coaliciones, Financiamiento, Planeación, y Evaluación constituyen conceptos que atañen al *reformador* de la organización universitaria en sus distintos roles, delimitan aquellos elementos subjetivos propios de los actores y circunscritos a los distintos entornos institucionales, así como permiten definir los alcances y límites de las dimensiones de funciones adjetivas institucionalizadas de la Universidad.

Estipulo como categorías *Reforma de la organización y Cambio organizacional*, a partir del análisis de los procesos y de la identificación de los efectos concatenados, propios de una relación causal al impulsar modificaciones en los ordenamientos normativos y su consecuente cambio en la arquitectura organizacional.

De forma adicional, al cierre de este capítulo, desarrollo posturas ontológicas sobre el caso estudiado para su mejor justificación, comprensión y delimitación. Tales se ordenan a partir de la presentación de una breve historia de la Universidad Autónoma de Querétaro, la arquitectura organizacional que prevalece en ella, así como la estructura jurídica y normativa que la define y regula.

Con los insumos conceptuales y categóricos que se desarrollan en las subsecuentes páginas se estructuran las siguientes preguntas como guías para establecer los fines cognoscentes de esta investigación: ¿ ¿Cómo influyeron en la

promoción del cambio en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro las reformas de los marcos normativos impulsadas por sus distintos *reformadores*-rectores entre 1982 y 2015, en correspondencia los ejercicios del financiamiento, planeación y evaluación? y ¿Cómo los elementos del entorno externo e interno de la Universidad Autónoma de Querétaro constituyeron coaliciones en las cuales los *reformadores universitarios* impulsaron procesos de reforma normativa y de cambio organizacional en los órdenes de lo presupuestal, la planeación y la evaluación?

Se busca generar argumentos que permitan otorgar respuestas a tales interrogantes, a lo largo del análisis desarrollado en los capítulos cuarto, quinto y sexto. Las anteriores preguntas constituyen en sí mismas un puente entre la teoría, la metodología, los medios y los fines adoptados por este trabajo. Su fundamento teórico es apuntalado en el presente apartado. Por otra parte, la justificación metodológica estructurada en el diseño de la investigación, el campo documental y muestras para extracción de información, técnicas e instrumentos se explicita y operacionaliza en una forma más amplia durante el capítulo tercero siguiente.

1.1 *Reforma de la organización*

La organización, como constructo teórico, representa un territorio en disputa en el cual sus actores, sus racionalidades y sus delimitantes espacio-temporales constituyen elementos que complejizan las posibilidades para su entendimiento.⁶ En los últimos años, diversas corrientes interpretativas provenientes de la Administración, la Sociología, la Ciencia Política y la Economía han aportado creativamente nuevos elementos para replantear y

⁶ Eduardo Ibarra Colado, “Teoría de la organización: mapa conceptual de un territorio en disputa”, en: Enrique de la Garza Toledo (coordinador), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 70.

seguir debatiendo la Teoría de la Organización, a partir de una mirada pluridisciplinar.

Tales elementos han constituido un nuevo paradigma sobre la *organización* fijada a partir de su diferenciación conceptual frente a las «instituciones», definiendo a la primera como los elementos humanos tangibles que interactúan y establecen relaciones estructuradas de corte político, económico, social y educacional, mientras que las segundas constituyen las reglas y restricciones que las determinan.⁷ Así, la organización se presenta con una imagen de ente dinámico en interacción permanente con otras formas organizativas y con el medio en el que se inserta, articulada por relaciones entre estrategias, estructuras, resultados, y con mecanismos institucionalizados que regulan la autonomía de sus integrantes y de sí misma frente al Estado.⁸

En el mismo sentido que estas propuestas para conceptualizar a la organización como realidades dinámicas que dominan nuestro mundo social, la perspectiva sobre su control ha tomado notoriedad en el terreno analítico. Brunsson y Olsen, además de destacar su vertiginosa multiplicación, ensanchamiento, especialización y capacidad económica, han colocado en la discusión académica argumentos para estudiar los elementos que gobiernan su comportamiento y determinan sus logros, sin ignorar las tensiones y contradicciones propias de las relaciones sujeto-estructura e inter-organizacionales.⁹

El factor de los individuos encargados de conducir el control de las organizaciones hacia la búsqueda de resultados resulta preponderante para

⁷ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 7.

⁸ José de Jesús Ramírez, “Diálogo I: La brújula del navegante en las rutas de los estudios organizacionales. La perspectiva de Eduardo Ibarra: cartografías, mapas y navegaciones dentro de un territorio en difícil consolidación”, en: Angélica Buendía Espinosa, *et. al. Laberintos y enjuegos: (re) encuentros con Eduardo Ibarra Colado*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2014, p. 26.

⁹ Brunsson y Olsen, *op. cit.*, p. 13.

entender el impulso de un cambio en las formas en que se estructura una organización. El líder de la organización –llámese rector administrador, gerente, dirigente político u otro similar- ejerce un conjunto de capacidades y atributos para controlar su conducción y acercarla a los resultados susceptibles de ser aceptados como parte de los objetivos planteados. Sus posibilidades de acción se encuentran circunscritas por distintos procesos de institucionalización encriptados en una cultura organizacional, estando presentes tanto aquellos que han sido formalizados, objetivados y codificados para la normalización de las relaciones de mando y coordinación para el funcionamiento de la organización; como otros de tipo informal cuyo asiento se encuentra en el terreno de los «usos y costumbres», en el cual la identificación de relaciones que soportan coaliciones promotoras de cambios, la legitimidad carismática y los discursos ocultos encuentran un campo fértil para su refrendo.

En el pensamiento de Bauman, la modernidad se ha presentado como un torrente intenso que ha propiciado una transformación acelerada de los escenarios políticos, económicos y sociales.¹⁰ Tal fenómeno ha llevado a la opinión pública en muchos casos a señalar que las organizaciones reguladoras de las distintas dimensiones de nuestro mundo social no logran identificar los problemas ni proponer soluciones a la velocidad requerida por las demandas de la sociedad.¹¹

Bajo tal supuesto, los líderes de las organizaciones han planteado de forma continua en las últimas décadas, la necesidad de mejorar el funcionamiento de estas mediante el diseño e implementación de estrategias que conduzcan a *reformularlas*. La presencia de ciclos de reformas promovidos por los dirigentes de las organizaciones de forma intermitente pero permanente, tanto en aquellas públicas como privadas, nos lleva a la ratificación de las suposiciones

¹⁰ Zygmunt Bauman, *Modernidad Líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

¹¹ Brunsson y Olsen, *op. cit.*, p. 35.

que posicionan al líder como una figura desde arriba, capaz de controlar a la organización, regular el funcionamiento de las reglas con las que coexisten sus integrantes, así como actualizar su estructura y funcionamiento frente a los desafíos.¹² En un esquema de la sociedad contemporánea cambiante, tal parece que el camino que queda a las organizaciones para renovar su legitimidad, mejorar sus capacidades funcionales y obtener resultados es el de su reforma.

La *Reforma de la organización* como constructo conceptual es entendida como el proceso de determinación, impulso y consolidación de cambios en “las formas de organización, estos es, [en] sus estructuras, sus métodos e ideologías de trabajo”¹³ con la finalidad de optimizar su funcionamiento y mejorar sus resultados. La intensidad de los cambios y la dispersión de los efectos, se encuentran determinados por la capacidad de acción que posee el líder, delimitado por los recursos que tiene en disponibilidad y el estado que guardan los procesos de institucionalización de su legitimidad, tanto por las vías formales como informales adosados en la cultura de la propia organización.

En relación con la teoría de la política pública –particularmente, con el enfoque racional-,¹⁴ el concepto de *Reforma de la organización* aplicado para los fines de esta investigación guarda una relativa correspondencia, en cuanto a su operacionalización por medio de fases o etapas (diseño-ejecución-impacto), y articuladas entre sí a través de un proceso de gestión proclive a la verticalidad descendente (de arriba abajo, <top down>). La toma de decisiones sobre qué y cómo reformar en la organización recae en el líder, a la par aplicar un control en las modificaciones incrementales de las estructuras en proporción a los recursos y canales de comunicación disponibles.

¹² *Ibíd.*, p. 14.

¹³ *Ibíd.*, p. 13.

¹⁴ Donald Van Meter y Carl Van Horn, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en: Luis Aguilar Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 97-146.

1.2 *Cambio organizacional*

Marshall S. Poole y Andrew Van de Ven definen el *cambio organizacional* como el resultado que permite identificar diferencias en la forma, la calidad y el estado de una organización en el devenir del tiempo, a partir de los efectos que generan la interacción de las fuerzas externas (el entorno en que se inserta) e internas (su dinámica intrínseca) que convergen en torno a la organización.¹⁵

Las diferencias se demarcan a través de las modificaciones y transformaciones aplicadas en las reglas que conducen la autonomía de los integrantes, así como en los valores interiorizados y reproducidos como parte de la cultura organizacional. Los nuevos arreglos se mantienen más o menos presentes en el transcurso del tiempo dentro del funcionamiento de la organización, actualizándose a través de ajustes periódicos y cambios graduales que permiten mantener equilibrios.

De tal suerte, la organización evoluciona frente a los retos y desafíos emergentes del entorno y de sus fuerzas internas, a partir de un ejercicio...

“...articulado, consiente y deliberado de cambios por reorganizar o modificar las instituciones existentes, es decir, las reglas formales e informales, los mecanismos de supervisión y ejecución, y los sistemas de significado que definen el contexto en el cual operan los actores e interactúan entre sí.”¹⁶

¹⁵ Marshall S. Poole y Andrew H. Van de Ven, “Theories of organizational change and innovation processes”, en: *Handbook of Organizational Change and Innovation*, New York, Oxford University Press, 2004, pp. 251-260.

¹⁶ John L. Campbell, “Surgimiento y transformación del análisis institucional”, en: Eduardo Ibarra Colado (coordinador), *Estudios Institucionales: caracterización, perspectivas y problemas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2009, p. 14.

La evolución de la organización, como consecuencia de cambios incrementales impulsados se determina a partir de la reutilización, combinación o realimentación de las estructuras preexistentes para crear e institucionalizar nuevas. Estas no se traducirán en una ruptura con el pasado y marcarán las diferencias durante un periodo prolongado en el tiempo, como parte de los elementos identitarios del cambio organizacional.

A la luz de las clasificaciones que Campbell y Poole-Van de Ven¹⁷ utilizan para explicar la intensidad del cambio entre la dicotomía evolutiva y revolucionaria, asumo la primacía de la primera. Un cambio evolutivo supone cambios diferenciados y graduales en algunas dimensiones de la organización en un periodo del devenir temporal, en el cual la norma constituye un eslabón para asegurar su estabilidad.

El líder de la organización es, simultáneamente, impulsor de cambios incrementales bajo una lógica teleológica, en relación con la interacción de los factores externos e internos que convergen en la misma. Dirige y controla los procesos de reformulación y actualización de las reglas [incluyendo la redistribución de potestades de los individuos] que permiten la continuidad de los equilibrios, a la par de imprimir una intención de direccionalidad hacia dónde quiere llevar la organización en aras de la persecución de objetivos.¹⁸

Durante el ejercicio de liderazgo desarrolla roles como representante de la organización, como líder que motiva, convence e influye a los otros, así como de enlace entre sus pares y otras entidades organizadas. Estos se traducen en otros de concentrador de información y comunicador dentro y fuera de la organización. Sus pautas de decisión las desempeña en las facetas de detector de oportunidades a favor de la organización, de gestor de anomalías y solucionador de crisis, como un proveedor de recursos en disponibilidad, y un negociador del interior y frente al exterior.

¹⁷ Poole y Van de Ven, *op. cit.*, pp. 109-118. Campbell, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸ Brunsson y Olsen, *op. cit.*, p. 122-125.

A partir del entendimiento de la organización como un colectivo donde los sujetos interactúan estructuradamente por la consecución de fines individuales y colectivos, regidos por reglas que determinan su interacción y restringen acciones, Richard Scott señala tres niveles de relación y operacionalización entre la colectividad y los grados de institucionalización de las reglas que alberga: lo normativo, lo regulativo y lo cognitivo.¹⁹

Los anteriores niveles en que las reglas estructuran las relaciones y restricciones de los individuos son susceptibles de ser reformadas progresiva, incremental y diferencialmente a partir de la iniciativa del líder, como una respuesta frente a las presiones y demandas que los factores externos e internos plantean, y como consecuencia del impulso de cambios se pueden llegar a satisfacer dos intenciones: por un lado, rediseñar el funcionamiento de la organización a través de la redistribución de reglas y atributos otorgados a los individuos, y por otro, actualizar la consecución de sus fines en el terreno de la colectividad.

Las distintas reformas y modificaciones aplicadas a las reglas existentes, comenzando con el pilar normativo –que abarca leyes, reglamentos y demás disposiciones objetivadas, institucionalizadas formalmente y legitimadas por un proceso racional de hechura - constituyen un primer paso para re-legitimar y re-definir ontológica, jurídica y estructuralmente a una organización. Las reformas normativas pueden transformarse en nuevos acuerdos que posibiliten una mejora en su funcionamiento, refrenden los vínculos de identidad y pertenencia de los individuos para con la organización, redirigir los objetivos, proporcionar estabilidad en el devenir del tiempo, y mantener vigente la importancia de su razón de ser.

¹⁹ W. Richard Scott, *Institutions and Organizations. Ideas, interests and identities*, Thousand Oaks, Sage, pp. 19-38.

1.3 Reformador universitario

Brunsson y Olsen destacan la figura del líder como una pieza clave en los procesos de relación-acción-reacción externados y dirigidos para la consecución de reformas y cambios en las organizaciones.²⁰ Sin embargo, así como éstas se estructuran en dimensiones distintas, se desarrollan en niveles diferenciados y poseen diversos procesos de institucionalización de sus reglas, el análisis teórico sobre el líder representa una oportunidad para llevar su estudio a través de variados niveles de gradación.

Tal tipología puede establecerse en relación con el papel que el líder juega dentro de la organización en sus diferentes facetas como controlador, conductor, conciliador, innovador, estratega, estabilizador, continuador o revolucionario. Imagine que en uno de los extremos de la gradación para la identificación del líder encuentra, por un lado, un liderazgo influenciado fuertemente por los factores externos a la organización dentro de su toma de decisiones, que impulsa cambios adaptativos para responder a las demandas externas, sacrificando no en pocas ocasiones los equilibrios y acuerdos al interior, y sin plantear la innovación como una meta a alcanzar en aras del aseguramiento de la viabilidad de la organización. En el otro extremo del espectro, identifica un liderazgo fundamentado en la atención casi exclusiva de las demandas de los individuos integrantes de la organización, con una mirada puesta en la innovación y en metas muy distintas a las del pasado, perseguidas a través del impulso de modificaciones radicales en la totalidad de niveles y cambios revolucionarios en las instituciones, dentro de un ambiente de incertidumbre interno y hostilidad con el entorno.

²⁰ Brunsson y Olsen, *op. cit.*, p. 14-15.

Tomar partido teórico por uno de estos extremos llevaría a la tensión con las categorías de *Reforma y Cambio organizacional* que guardan correspondencia con la historicidad y la realidad observable en el caso de mi interés. La justa medianía dentro de la gradación en la tipología del liderazgo se aproxima a la conceptualización que Brunsson y Olsen desarrollan del «reformador de la organización»²¹ y que con el propósito de familiarización con la naturaleza del caso estudiado, renombro como el *Reformador universitario*.

El *Reformador* forma parte de una cadena de causa y efecto que inicia con su intención –motivada extrínsecamente por el contexto e intrínsecamente por la dinámica interna-, de realizar reformas incrementales al sistema reglas institucionalizadas en la dimensión de lo normativo, para obtener efectos que indiquen un cambio en las estructuras de la organización. Las creencias, valores e ideologías compartidas por los concurrentes a la formación de una coalición impulsora de cambios, posteriormente se traducen en “decisiones, estructuras nuevas, procesos, e ideologías, hasta llegar a cambios en el comportamiento y mejores resultados.”²²

La tipología ideal construida a partir de las ideas de Brunsson y Olsen, así como de las dimensiones y roles del líder teorizados por Mintzberg, el *Reformador* –y con mayor énfasis, el de una organización universitaria- se desempeña como un coordinador de las reglas y de restricciones propias de la interacción de los individuos adheridos a la organización, constituye el primer eslabón válido en la red directiva para entablar contacto frente a otras entidades organizacionales insertas en la órbita del entorno, a la par de que funge como un controlador de las actividades al interior de la organización, y ejerce una conducción con propósitos específicos para la consecución de objetivos. El *Reformador* se encuentra ataviado de atributos y del derecho de iniciativa para impulsar los cambios, en función de los recursos que la

²¹ Brunsson y Olsen, *op. cit.*, pp. 13-34; 111- 155.

²² *Ibíd.*, p. 14.

estructura organizacional le proporciona dentro de la relación posicional de jerarquía y poder, sin llegar a la arbitrariedad la mayoría de las veces.

La dimensión del liderazgo del *Reformador* de la Universidad se enfoca en un aspecto teleológico, al asumir propósitos para responder a las presiones del entorno, mejorar el funcionamiento de la organización y refrendar la persecución de metas y fines para esta. Su tipología ideal dentro de la dimensión, es próxima al rol de “profeta.” Es un líder posicionado en la relación de mando-subordinación frente a los equipos que coadyuvan para la gestión, es un técnico con credenciales académicas capaz de identificar problemas generados en el interior de la organización o por perturbaciones de su exterior, diseña estrategias racionalizadas para brindar soluciones utilitaristas al corto plazo, poniéndolas en marcha para la consecución de objetivos y la integración de los intereses de sus subordinados.²³

Las posibilidades del éxito de una *Reforma*, impulsada por el *Reformador*, para lograr un *Cambio organizacional* en los niveles normativos, regulativos y cognitivos –magna obra de estudio que queda fuera del alcance de este trabajo-, se encuentran sujetas a factores que pueden reducirlas considerablemente: la posibilidad de que la racionalidad que imprime el líder –vía cambios- desde la cúspide, no se reproduzca en los niveles inferiores por una disociación entre el *reformador* y los reformados; distorsiones de los principios de legitimidad de la organización al fusionar la reforma con un modelo meramente personalista; y la concentración de los esfuerzos de la reforma en una sola dimensión –por ejemplo, lo normativo- descuidando los procesos de institucionalización en las restantes.²⁴

²³ Adolfo Acevedo Borrego, Carolina Linares y Orestes Cachay, “Modelo general de liderazgo por roles en el contexto peruano. Estudio exploratorio sobre espíritu directivo en el Perú”, en: *Industria Data. Revista de investigación*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, volumen 19, número 01, enero-junio del 2016, pp. 45-58, consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81650062007> el 01 de julio del 2019.

²⁴ *Ibíd.*, p. 127.

Finalmente, el *Reformador* inicia su acción para modificar las instituciones preexistentes, rectificar restricciones y cambiar las estructuras de interacción de los individuos, desde una lógica intencional y teleológica. Todo intento de cambio para la gestación de nuevos acuerdos, redistribuir recursos y atributos, mejorar el funcionamiento y redefinir las metas de la organización parten de una racionalidad. Tal, se encuentra articulada por un conjunto de ideas y suposiciones construidas por el líder a través de la acumulación y procesamiento de experiencias, conocimientos e información disponible. Las decisiones que elabora y ejecuta para su “transferibilidad en las prácticas organizacionales, constituyen un proceso de «racionalización».²⁵

La racionalidad del *Reformador* –tema importantísimo, pero fuera del tema– cuenta con otros elementos intersubjetivos que influyen más allá del saber y el aprendizaje; éstos constituyen sus motivaciones y por constituir un tema en sí misma, quedan fuera de la estructura analítica de esta investigación.

1.4 Coaliciones promotoras del cambio institucional y organizacional

Las *coaliciones promotoras* constituyen elementos intersubjetivos dentro de la composición de la racionalidad de los líderes de las organizaciones a través de las creencias y valores compartidos, y reflejados en la impregnación de cambios graduales en el impulso de una política pública.²⁶ De acuerdo con Sabatier enmarcan en “el conjunto de creencias profundas, centrales y secundarias que determinan, en parte, las alianzas de actores y grupos localizados en diferentes niveles y jerarquías, cuyos recursos posibilitan su marco de acción

²⁵ *Ibíd.*, p. 129.

²⁶ Paul Sabatier y Christopher Weible, “The advocacy coalitions framework”, en: *Theories of the policy process*, Los Ángeles, University of California Press, 2007, p. 19.

progresiva.”²⁷ Su origen se establece en distintos niveles de construcción, ejecución y proyección al interior de los actores individuales y grupales, caracterizados en los subsistemas operativos de un sistema político específico.

Desde la óptica de los modelos empíricos que las emplean, las coaliciones promotoras se explican por la participación de elementos con valores y creencias graduadas en su arraigo y pragmatismo para la atención de las demandas dentro de un sistema, establecimiento mecanismos de regulación y reactualización de los acuerdos institucionales que soportan y significan al mismo. Así, la política pública que es impulsada por una coalición constituye una respuesta a un conjunto de demandas emanadas de la conflictividad dada en los límites, contradicciones y agotamientos del sistema institucional.

Los impulsos, las atribuciones y la información-recursos que disponen los grupos constitutivos de las coaliciones se agrupan en tres niveles de acoplamiento: el primero, la impronta de la visión particular y compartida acerca de la filosofía política depositada en el contenido de la política pública; la segunda, donde los deseos de los integrantes acerca del gobierno y el mercado alrededor de la política, pero no en ella; y un tercero en el cual los miembros trasladan sus objetivos y agendas de interés en el proceso operativo de la política. Estas son designadas como creencias centrales, profundas y secundarias, respectivamente. Estas se interrelacionan de diversas maneras creando cadenas de alianzas graduadas de acuerdo a la emergencia del contexto, con orientaciones establecidas hacia metas concretas.²⁸

Apoyado en estas ideas, los líderes de las coaliciones se posicionan en el papel de enlaces entre el interior de las organizaciones y los contextos en el que ésta se encuentra insertada, concatenando la relación de acuerdos y alianzas entre actores intrínsecos y extrínsecos a la organización.

²⁷ *Ibíd.*, p. 33

²⁸ *Ídem.*

Guían su proceder siguiendo estrategias en diferentes canales para asegurar mayores posibilidades de éxito, las cual se determinan en función de las coyunturas que posibilitan el avance de la política y de las creencias que contiene en diseño. Estos elementos confluyen en su pensar y en la toma de decisiones para reformar y promover cambios, a través de la búsqueda de oportunidades, del diseño de soluciones, la distribución de recursos y encabezando procesos de negociación.²⁹

1.5 La Universidad Autónoma de Querétaro: pasado y presente

1.5.1 Historicidad de la máxima casa de estudios queretana

La Universidad de Querétaro fue fundada el 24 de febrero de 1951 por medio de un decreto expedido por la XXXVI legislatura del Estado y promulgado por el gobernador, el médico militar Octavio S. Mondragón.³⁰

La casa de estudios cimentó su creación en la infraestructura perteneciente a los primitivos colegios de San Ignacio de Loyola y San Francisco Javier establecidos en el año de 1625, y después secularizados bajo la denominación de Colegio Civil del Estado de Querétaro en 1830. Sus primeros años de funcionamiento transcurrieron sin sobresaltos, con una discreta matrícula de estudiantes, logrando consolidarse rápidamente como la opción de educación media y superior más cercana para aquellos queretanos que, por su situación patrimonial, no podían emigrar a México, Guadalajara o Morelia a obtener un título universitario.

La primera década de funcionamiento de la Universidad de Querétaro fue concéntrica, es decir, se privilegió el fortalecimiento y la consolidación de los recursos que ya tenía, dejando de lado la creación de nuevas escuela y

²⁹ Brunsson y Olsen, *op. cit.*, pp. 111- 155.

³⁰ Fernando Díaz Ramírez, *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, tomo III, Querétaro, edición del autor, 1976, p. 59.

programas educativos innovadores. Por ejemplo, hacia el año de 1966, durante la rectoría del abogado y literato Hugo Gutiérrez Vega, la institución estaba conformada por su escuela preparatoria, y sus escuelas de Derecho, Contaduría y de Ingenieros. La ausencia de crecimiento y expansión de la Universidad hacia los confines del Estado o el Bajío tuvo diversos factores determinantes, de ellos destaca el proyecto personalista del rector fundador, el abogado Fernando Díaz Ramírez, quien fusionó su figura con el proyecto de universidad que condujo durante doce años.

Así, hablar de la Universidad de Querétaro llevaba ineludiblemente a mencionar a Díaz, su estilo particular para gobernarla y las facultades discrecionales e informales que asumía para asegurar su control, conducción y sumisión.³¹ De tal suerte, la historiografía universitaria ratifica una proposición mítica: la Universidad fue erigida, no gracias a una política estatal de ampliar la cobertura de educación superior, sino a la institucionalización informal de un cacicazgo como medio de consolidación organizacional; el ejercido a lo largo de doce años por su rector fundador.

En diciembre de 1958 el gobernador Juan C. Gorráez intentó remover a Díaz a través de la designación de un nuevo rector, con la finalidad de romper el absolutismo que ejercía en la Universidad y promover nuevos acuerdos institucionales que la reformaran.

El nombramiento recayó en el médico José Alcocer Pozo, personaje respetado entre la élite queretana tanto por su abolengo, como por su ejercicio profesional destacado. La decisión gubernamental despertó un movimiento estudiantil que demandaba la reinstalación del cacique en la rectoría. Las causas del despertar universitario frente a la intromisión del gobierno estatal han sido abordadas de forma amplia por la historiografía queretana en general, como parte de la mitificación de los procesos políticos trascendentales en la capital del Estado, y

³¹ Alejandro Obregón Álvarez y Juan Trejo Guerrero, *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, tomo III, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1993, p. 39.

también de forma recurrente en algunos estudios sobre la Universidad que se han publicado.³²

De forma breve, señalo que la motivación estudiantil que llevó a la huelga a la Universidad fue motivada por el riesgo de ruptura del estado clientelar que Díaz venía implementando desde la fundación de la casa de estudios en beneficio de varias agrupaciones de estudiantes: relajación académica, asignación discrecional de calificaciones, certificación de estudios sin una sistematización procedimental establecida, priorización de actividades deportivas por encima de las necesidades de infraestructura para la mejorar de los procesos educativos, manejo presupuestal sin planeación y rendición de cuentas, entre otras más.

El conflicto concluyó al mes siguiente, cuando Alcocer dimitió el cargo y Díaz fue nombrado de nueva cuenta como rector. Además, el gobernador inició un proceso legislativo para otorgar a la Universidad la autonomía de gobierno, técnica y de organización, la cual fue formalizada con la expedición de una nueva ley orgánica a finales de enero de 1959.

Al triunfo del movimiento fernandista de reinstalación y de conquista de la autonomía, varios de los estudiantes que dirigieron los comités de huelga fueron incorporados por el propio rector reinstalado como parte del personal académico de la Universidad, a través de la misma facultad que le daba la legislación para proponer –contratar, de facto- el nombramiento de profesores.

El nuevo arreglo institucional no significó una mejora en el funcionamiento de la Universidad ni restringió los excesos del rector como administrador en los subsecuentes años. En diversos aspectos de la cultura organizacional universitaria de entonces, la ley orgánica del 59 fue letra muerta frente al

³² Kevyn Simon Delgado y Daniel Guzmán Cárdenas, *La organización estudiantil en la Universidad Autónoma de Querétaro (1958-2016)*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2016.

poder centralizado en Díaz. Como él mismo lo escribió “[la Universidad] era mía... y veremos si me la puede[n] quitar.”³³

En 1963 el entonces gobernador, el químico Manuel González de Cosío, movilizó al aparato gubernamental para derrocar definitivamente al rector fundador. Triunfó al impedir una nueva reelección por medio de presiones políticas y auditorías realizadas por el Gobierno de Querétaro, mientras que el abogado Antonio Macedo Rivas asumió el solio universitario como un interlocutor de transición a la universidad post-caciquil.

La gestión de Rivas, de 1964 a 1965 fue una etapa dominada por las inercias administrativas creadas durante el cacicazgo, aunque hubo un esfuerzo por hacer valer la legislación universitaria y recomponer los acuerdos institucionales en su interior.

En 1966 el abogado y escritor Hugo Gutiérrez Vega asumió la rectoría, por gestiones del gobernador. El joven rector emprendió un plan de crecimiento y expansión de la Universidad no visto hasta entonces, al proponer el establecimiento de nuevas escuelas, programas educativos acordes a las demandas del mercado de trabajo local, y fortalecer la vinculación universitaria con la sociedad.

El proyecto no logró cristalizarse en la mayoría de los objetivos planteados a causa de diversos factores: el rechazo que la sociedad queretana mostró hacia Gutiérrez por ser oriundo de Guadalajara; el enfrentamiento entre los grupos católicos, el rector y el Ejército por la recuperación del “Patio Barroco” (un anexo de los antiguos colegios jesuitas, adjudicado a la Universidad para su usufructo); y la feroz oposición que los médicos locales dieron al establecimiento de una escuela de Medicina, por el temor a que el proyecto arruinara el monopolio institucionalizado por el gremio de Hipócrates.

³³ Díaz Ramírez, *op. cit.*, p. 124.

Después de la gestión de Gutiérrez, los subsecuentes rectores, Dr. Enrique Rabell Trejo, C.P. Salvador Septién, Lic. Agapito Pozo, Lic. José Guadalupe Ramírez, Dr. Enrique Rabell Fernández y el Lic. Mariano Palacios Alcocer condujeron a la Universidad a través de una política de crecimiento desorganizado; masificación estudiantil de la matrícula; uso de la contratación preferencial de personal académico a favor de aquellos que ostentaran credenciales del partido oficial o nexos con la oficina del Ejecutivo estatal ubicada en las calles de Madero y Ocampo; con altos déficits presupuestales al cierre de cada ejercicio fiscal; con ausencias de sistemas de información confiables para la toma de decisiones y de una política de transparencia y rendición de cuentas.³⁴

Estos comportamientos contenidos en la cultura organizacional de la Universidad intentaron modificarse con la expedición de una nueva ley orgánica, en el mes de agosto de 1976, como parte de un intento promovido por el gobernador de Querétaro por reestructurarla. Sin embargo, tal instrumento normativo no logró mejorar el funcionamiento de la organización ni proyectar una imagen positiva de la Universidad hacia el exterior.

El centro de estudios cuenta actualmente [2018] con una cobertura educativa en quince de los dieciocho municipios del estado de Querétaro, una matrícula estudiantil de 33,158 y 2019 profesores bajo las modalidades de contratación de tiempo completo, medio tiempo, tiempo libre y honorarios.³⁵

³⁴ David Baltazar, Margarita Espinosa Blas y Cecilia Landa Fonseca, “La autonomía universitaria en perspectiva histórica”, en: *Recinto de palabra y libertad. 60 años de autonomía universitaria*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2019, pp. 17-54.

³⁵ *Sexto informe de labores: Dr. Gilberto Herrera Ruíz. Rectoría 2012-2018*, Santiago de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2018, pp. 4, 6 y 7.

1.5.2 Arquitectura organizacional, normativa y entorno inter-organizacional

La actual forma de organización, distribución de atributos, formas de legitimación para sus autoridades y la estructura de gobernanza de la Universidad Autónoma de Querétaro se encuentran delimitadas por la ley orgánica de enero de 1986, expedida por el Congreso del Estado y publicada por el Ejecutivo estatal. Así también, el Estatuto orgánico expedido por su Consejo Universitario funge como un instrumento normativo altamente elaborado y explícito para proveer la institucionalización de las reglas y evitar la ambigüedad jurídica en su interpretación.

El diseño organizacional de la Universidad se fundamenta en el estilo de *universidad humboldtiana*, la cual parte de una división académica fundamentada en las distintas especialidades del conocimiento y coordinadas a través de una federación de escuelas subordinadas a las autoridades centrales. Actualmente se encuentra conformada por la Escuela de Bachilleres “Salvador Allende” y las Facultades de Bellas Artes, Ciencias Naturales, Ciencias Políticas, Contaduría y Administración, Derecho, Enfermería, Filosofía, Informática, Ingeniería, Lenguas y Letras, Medicina, Psicología, y de Química.³⁶ La autoridad central está estructurada en orden jerárquico-descendiente, por el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los secretarios Académico, de Finanzas, de la Rectoría y Particular –estos últimos, subordinados al segundo-.

De conformidad con la legislación vigente, la máxima autoridad recae en el Consejo Universitario. Este se integra por el rector de la Universidad –quien lo convoca, preside y tiene el derecho de iniciativa preferente-, los directores de las Escuelas y Facultades, un catedrático y dos estudiantes representantes por

³⁶ Para un análisis somero del estado actual que guarda la institución, el lector puede consultar de forma permanente el perfil de la misma desarrollado por el Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano en: <http://laisumedu.org/g/unidatos.php?ID=19>.

cada Escuela y Facultad, y un representante del Poder Ejecutivo de Querétaro. Adicionalmente se reconoce a otras figuras de representación, con derecho a voz únicamente.

Entre las facultades del Consejo, destacan: expedir y modificar el Estatuto orgánico –normativa reglamentaria de la ley orgánica; designar al rector por mayoría calificada de sufragios; designar a los directores de las Escuelas y Facultades; nombrar al comité de planeación universitaria; y autorizar la expedición de títulos y grados académicos.

En segundo término, el rector de la Universidad es la segunda figura de autoridad de relevancia. Es elegido por el Consejo Universitario por mayoría calificada de sufragios y en correspondencia con la opinión que emitan los estudiantes y profesores a través de una auscultación cuantitativa. Desempeña su cargo para un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto para un periodo adicional.

La legislación le concede trece facultades expresas, así como otras doce tácitas que requieren aval de otros órganos colegiados, entre las que destacan: presidir el Consejo con voto de calidad, ser representante legal y administrador de la Universidad, presentar terna al Consejo para la elección de directores, contratar al personal académico y administrativo así como designar al de confianza, nombrar al secretario de Finanzas y coordinar conjuntamente los ingresos, egresos y distribuciones presupuestales, proponer al Consejo los nombramientos para integrar el comité de planeación y al Patronato la incorporación de nuevos asociados.

Finalmente, el Patronato de la Universidad se integra por los representantes de las distintas corporaciones políticas y económicas con arraigo en Querétaro, como son el Ejecutivo estatal, los sindicatos universitarios, la federación estudiantil, cámaras de comercio, asociaciones de empresarios, banqueros, ganaderos y rotarios. Además, se incorporan todas aquellas personas que el

rector proponga formalmente al Patronato. El tiempo de duración de sus asociados es indefinido, y sus atribuciones principales recaen en ejercer los controles patrimoniales y de rendición de cuentas en la Universidad.

La Universidad Autónoma de Querétaro y su contexto regional son un ejemplo evidente de las disrupciones en el desarrollo del país, pero a su vez reflejan una singularidad al interior del plano nacional. De acuerdo con las estadísticas constituye un ejemplo positivo de implementación de políticas públicas dentro de la región centro-sur en el marco de regionalización de la educación superior que realiza esta asociación, partiendo de la evaluación del óptimo desempeño de la institución en los indicadores de calidad.³⁷ Por su ubicación geográfica, el estado de Querétaro puede tipificarse como una zona de transición entre el *centro*, el *occidente* y el *norte* de la república mexicana. Pero esta tipología georeferencial también es útil y transportable para definir la evolución política, económica y social de la entidad frente al contexto nacional.

Enunciar a Querétaro como área de transición conlleva reconocer la existencia en la entidad de avances inherentes al ritmo de crecimiento nacional, pero también la presencia de los problemas que poseen cada una de las regiones que le confluyen, sin mimetizarse de forma completa a alguna de las tres.³⁸ En el imaginario mexicano cobran fuerza las ideas de que Querétaro no presenta muchos de los problemas de las entidades del centro y occidente, como son la falta de garantías en la propiedad privada, altos índices de violencia producto del narcotráfico u otros delitos, deterioro de las instituciones gubernamentales, índices de pobreza alarmantes o altas tasas de desempleo. Sin embargo, es verosímil afirmar que el estado tampoco ha alcanzado un

³⁷ “Información estadística de educación superior. Ciclo escolar 2015-2016. [Región centro-sur].” Consultado en: <http://www.anuies.mx/anuies/instituciones-de-educacion-superior/institucion.php?varSectionID=22&varIDInstitucion=1156>, el 29 de marzo del 2018.

³⁸ Eduardo Miranda Correa, *Del Querétaro rural al industrial. 1940-1973*, México, H. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Querétaro, 2005.

desarrollo industrial exponencial y acelerado, empleos con remuneración *per cápita* sobresaliente, ni una expansión y modernización en su infraestructura pública y privada, como ocurre en parte del septentrión nacional, según los últimos indicadores que generó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.³⁹

A esto se suman las prácticas políticas y de ejercicio del poder que transitan entre la tradición del siglo XIX, contrapuestos a los marcos normativos modernos contruidos a partir de la primera alternancia partidista en el poder en 1997. Las relaciones políticas para disputar y alcanzar el poder continúan dándose bajo un esquema elitista-familiar, en donde el abolengo de la *gens* posee un mayor peso que las estrategias partidistas o las posturas ideológicas. A diferencia de otras entidades cuyos sistemas democráticos se han fortalecido a través de la descentralización y desconcentración de funciones en otras organizaciones burocráticas, el gobernador queretano en turno continúa asumiendo el papel informal de patriarca y árbitro supremo de los problemas que acontece en la entidad.

Poblacional y socialmente la entidad representa una singularidad, a partir de los altos niveles de migración hacia su territorio. Un poco más de dos terceras partes de sus habitantes tienen un origen distinto a la entidad, preponderantemente de los estados de México, Hidalgo, Veracruz y el Distrito Federal.⁴⁰

³⁹ Para un análisis de los indicadores de desarrollo en las dimensiones económica y de bienestar social del estado de Querétaro así como la comparación con otras entidades, consúltese: *Índice de Regiones Socioeconómicas. México 2000*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2004.

⁴⁰ “Estadística sobre población, hogares y vivienda. Aspecto de análisis: migración interna (estatal): lugar de residencia cinco años antes según grupos de edad por entidad federativa, 2000, 2005 y 2010” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultada en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo60&s=est&c=23611> el 02 de junio del 2017.

Capítulo 2. Fundamentos metodológicos

Capítulo 2

Fundamentos metodológicos

En este apartado se expondrá de forma amplia y detallada los elementos de justificación metodológica que condujo el desarrollo de esta investigación. Partiendo de las tomas de posturas epistemológicas, ontológicas, de diseño de modelo de investigación, técnicas e instrumentos para la recolección y sistematización de los datos, las siguientes hojas detallan la ruta seguida para la generación de información útil y utilizada para el establecimiento de inferencias, argumentos y suposiciones validadas por los mismos. Como se leerá más adelante, cada una de las decisiones y adopción de mecanismos para el acopio y procesamiento de los datos se intentaron apegar a la rigurosidad exigida por las Ciencias Sociales como parte de sus procesos científicos para su validación interna.

2.1 Preguntas de investigación a resolver

¿Cómo influyeron en la promoción del cambio en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro las reformas de los marcos normativos impulsadas por sus distintos *reformadores*-rectores entre 1982 y 2015, en correspondencia los ejercicios del financiamiento, planeación y evaluación? y ¿Cómo los elementos del entorno externo e interno de la Universidad Autónoma de Querétaro constituyeron coaliciones en las cuales los *reformadores universitarios* impulsaron procesos de reforma normativa y de cambio organizacional en los órdenes de lo presupuestal, la planeación y la evaluación?

2.2 Enfoque epistemológico y ontológico

El objetivo de esta investigación radica en la explicación del cambio impulsado en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro, a partir del conjunto de reformas operadas en sus marcos normativos en lo concerniente a los rubros de financiamiento, planeación y evaluación durante el periodo comprendido entre los años de 1982 y 2015. Así también, en identificar las relaciones entre actores que posibilitaron el establecimiento de coaliciones, que llevaron a los distintos *reformadores universitarios* [entiéndase por los rectores que ha tenido esta organización durante el mismo periodo propuesto] para impulsar modificaciones en la legislación universitaria de forma estratégica, como parte de un proceso de institucionalización formal de la política de educación superior en las referidas dimensiones dentro de la Universidad.

La justificación de su estudio consiste en que, de acuerdo con las estadísticas desarrolladas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, esta casa de estudios constituye un ejemplo significativo de implementación de políticas cuyos resultados consisten en el incremento de los indicadores de acreditación de programas de calidad y certificación de sus servicios, dentro de la región centro-sur. Lo anterior se refleja con un óptimo desempeño dentro del marco de indicadores regionales los cuales, además, expresan una correcta gestión y manejo del financiamiento brindado, una eficaz planeación institucional a mediano y largo plazo, así como una evaluación positiva de programas y servicios.⁴¹

La investigación fundamenta su diseño metodológico en elementos tanto del estudio de caso intrínseco como de un diseño con componentes documental y

⁴¹ “Información estadística de educación superior. Ciclo escolar 2015-2016. [Región centro-sur].” Consultado en: <http://www.anuies.mx/anuies/instituciones-de-educacion-superior/institucion.php?varSectionID=22&varIDInstitucion=1156>, el 29 de marzo del 2018.

cuantitativo. Se ha procedido con la selección del caso de la Universidad Autónoma de Querétaro para comprender la configuración del cambio organizacional impreso en ella, el cual tuvo como base la instauración de una nueva relación de funciones entre sus autoridades y con impacto en el ejercicio del financiamiento, la planeación y la evaluación institucionales a partir de la operación de reformas efectuadas en sus marcos normativos, así como dilucidar las coaliciones fincadas que compusieron los contenidos de éstas por parte de sus gestores.

Por considerar que el proceso de construcción de reforma y su materialización en cambios es producto de un desarrollo histórica multicausal durante el devenir, la construcción de datos será por medio de fuentes documentales (documentos normativos y legislación) y la realización de trabajo de campo (entrevistas con actores-reformadores), con lo cual buscó interrelacionar dos bases de información, para su posterior conjunción, interpretación y análisis.

Parto de operar el proceso de recolección, construcción e interpretación de datos bajo una lógica deductiva o de la comprobación, en relación con las interpretaciones *a priori* que me he formulado acerca de la configuración del proceso susceptible de conocer, y las cuales se explicitan tanto en el planteamiento del problema como en las preguntas propuestas.

La posibilidad de confiabilidad que imprime esta investigación se encuentra fundamentada en la construcción de una metodología consistente entre el tipo de estudio, las técnicas adoptadas y los instrumentos a desarrollar. No es mi propósito lograr desarrollar generalizaciones que permitan explicar el estado que guarda actualmente un sistema universitario mexicano tan heterogéneo entre las instituciones que lo conforman.

El componente de investigación documental se desarrolla a partir de la selección y análisis de la información contenida en documentos oficiales

producidos por la Universidad Autónoma de Querétaro. De los anteriores se prioriza la legislación universitaria (principalmente leyes orgánicas y estatutos orgánicos de la misma) con la intención de “observar” los cambios imprimidos a ésta, a partir de la creación, transferencia o reconcentración de funciones entre autoridades enfocadas al ejercicio del financiamiento, la planeación y la evaluación institucional, durante un periodo consecutivo de tres décadas.

El desarrollo del componente de investigación cualitativo se realiza a través de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a aquellos actores-reformadores de la Universidad Autónoma de Querétaro (únicamente ex rectores) cuyo desempeño significó formular e impulsar reformas al interior de ella, para introducir y legitimar los conceptos dominantes en la época de la modernización pero también para incidir en la modificación de tendencias administrativas y tratar de solucionar problemas institucionales con buenos resultados. Además de acercarse a la comprensión de su racionalidad, su testimonio lleva a la revelación de otras formas de interacción social adicional a su papel, dadas en la Universidad o en el entorno institucional regional, y que pudieron obstaculizar o facilitar la efectividad en sus acciones cuando emprendieron las reformas de los marcos normativos.

El trabajo cuenta con validez interna, a partir la aplicación de una lógica de muestreo con propósito, tanto de documentos como de personas susceptibles a entrevistar. Esta validez se ratifica en función de que me encuentro imposibilitado para recrear artificialmente comportamientos individuales o colectivos dados en un tiempo y contexto ajeno al presente; y no me es posible observar directamente cómo ocurrieron las cosas “naturalmente” en la Universidad de Querétaro, a partir de que la condición temporal y espacio entre el objeto de estudio (ubicado en el pasado) y mi persona (adscrito al presente), las cuales se inscriben en esferas de la realidad inconmensurables.

Con base en la propuesta de investigación se busca identificar y tratar de explicar las redes que posibilitaron la formación de coaliciones que incidieron, conjuntamente con la gestión de los rectores, para la construcción del cambio en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro, a partir del establecimiento de funciones entre sus autoridades para el ejercicio del financiamiento, la planeación y la evaluación institucionales, echadas a andar a través de un conjunto de reformas implementadas en sus marcos normativos entre 1982 y 2015.

2.3 Tipo de estudio (diseño de investigación)

Usando la descripción y las tipologías de Bryman para definir un diseño de investigación esta investigación se constituye a partir de uno con componentes de estudio de caso intrínseco y de un diseño con componentes cualitativo y documental, a partir de la selección de un caso para estudiarlo exhaustivamente (la Universidad Autónoma de Querétaro). La interpretación que se construyó de este fenómeno busca abonar a la línea de investigación que analiza el sistema universitario mexicano.

En un mismo sentido de congruencia, el objeto postulado aquí no constituye un caso extremo dentro de la totalidad de instituciones del sistema universitario mexicano, debido a que posiblemente existen otras instituciones de educación superior que interiorizaron las políticas federales de modernización y tuvieron como resultado cambios en su organización de forma exitosa. Pero el caso de la Universidad que se propone es justificado por el rol que juega dentro de la región centro-sur de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; porque ha sido poco

estudiado desde la Historiografía o la investigación educativa; y puede representar un elemento ilustrativo en relación con la ubicación geográfica donde se inserta, una zona de transición entre el centro, occidente y septentrión del país caracterizada por un contexto de desarrollo económico relevante y en tensión permanente con un escenario político conservador y altamente regionalista de sus habitantes.

La exhaustividad en el análisis del objeto de estudio se fundamenta en la aplicación de distintas técnicas de investigación y fuentes, a fin de complementar la información que se construya gradualmente. Las técnicas de investigación a ejercidas son el análisis documental, para el análisis y obtención de información de los marcos normativos desarrollados por la institución; y cualitativa, a partir de la realización de entrevistas a los actores claves que impulsaron contenidos para la reforma de la Universidad, ya mencionados.

2.4 Campo documental y muestras seleccionadas

La selección de los documentos ha sido fijada en relación con el tipo de información que demandan los objetivos (legislación y documentos normativos) de mi investigación, por lo cual constituye un muestreo documental con propósito. Los documentos seleccionados son dos leyes orgánicas de la Universidad, cuatro Estatutos Orgánicos como base, y tres disposiciones jurídicas reglamentarias de las funciones de financiamiento, planeación y evaluación. La anterior decisión se tomó en función de que contienen información acerca de la forma en que se han creado, transferido o reconcentrado las funciones de las autoridades universitarias para el ejercicio

del financiamiento, la planeación y la evaluación institucionales, así como los momentos en que se consumaron reformas en sus marcos normativos; lo anterior, sin dejar de mencionar que cuento con la facilidad para su localización y consulta directa.

En relación al componente cualitativo, el trabajo parte de un muestreo de entrevistas con propósito, a partir de la identificación de una característica en común entre todas las personas que integran el conjunto de las unidades de información: fueron actores universitarios cuya posición permitió elaborar e impulsar reformas bajo un enfoque racionalizado. Además de lo anterior, su testimonio lleva a la comprensión de redes con intereses y visiones análogas dentro y fuera de la Universidad desde tiempo atrás, durante el proceso de configuración e implementación de las reformas operadas en los marcos normativos.

Por tanto, las muestras susceptibles de ser entrevistadas que he fijado son ex rectores de la máxima casa de estudios de Querétaro. Se identificaron y se entabló contacto directo por teléfono, correo postal y Facebook con cinco ex rectores: Ing. Jesús Pérez Hermosillo (rector de 1988 a 1994), M.I. José Alfredo Zepeda Garrido (rector de 1994 a 2000), M.C. Dolores Cabrera Muñoz (rectora de 2000 a 2006), M.A. Raúl Iturralde Olvera (rector de 2006 a 2012), y Dr. Gilberto Herrera Ruíz (rector de 2012 a 2015).

De forma adicional, se recogió durante dos sesiones de entrevista, el testimonio del Lic. Mariano Palacios Alcocer, ex rector (1979-1982) cuya temporalidad está fuera de la temporalidad propuesta en la investigación, pero su desempeño como titular del Poder Ejecutivo de Querétaro entre 1985 y 1991, fue directamente vinculado con el inicio de la reforma normativa y el cambio en la organización universitaria.

2.5 Técnicas de investigación seleccionadas

1. Análisis documental, sobre marcos legislativos y normativos de la Universidad a fin de identificar los cambios impresos en estos. La observación radica en el establecimiento, modificación o transferencia de atributos y funciones entre sus autoridades el tratamiento del manejo del financiamiento, el diseño de la planeación institucional y el ejercicio de la evaluación de resultados, como los elementos que definen el cambio en la organización universitaria.

El punto de partida para el análisis es la localización, lectura y tratamiento de dos leyes orgánicas de la Universidad expedidas por el Poder Legislativo del estado de Querétaro en 1976 y 1986, y cuatro Estatutos Orgánicos sancionados por el H. Consejo Universitario en 1981, 1986, 2006 y 2007.

2. Entrevista individual semi-estructurada cara a cara cuya aplicación fue a cinco reformadores universitarios y un ex gobernador, cuya calidad radica en que se desempeñaron como rectores de la Universidad entre los años de 1982 y 2015, periodo durante el cual la redistribución de funciones en materia de financiamiento, planeación y evaluación tuvieron como figura preponderante al rector de la Universidad. A través de esta técnica se buscó que las unidades de información puedan aportar una visión narrativa acerca de cómo se operaron las reformas a la legislación universitaria. Se identificaron las redes que soportaron el establecimiento de coaliciones que posibilitaron reformas normativas y cambios organizativos en la Universidad, en interacción con los elementos de la política nacional y estatal que posibilitaron, dificultaron o condicionaron los procesos. La decisión de ejecutar entrevistas semi-

estructuradas a los sujetos seleccionados respondió a la necesidad de otorgarles el mayor grado de confianza para expresarse cómodamente en algunos temas sensibles como son los posibles conflictos políticos, las negociaciones discrecionales en los que participaron o los factores que influyeron en sus decisiones individuales y de redes coaligadas. Se consideró que las unidades de información brindaron mucha más información conforme realizaron un ejercicio de introspección acerca de su papel como funcionarios de la Universidad a través de la entrevista semi-estructurada. Este tipo de entrevista fue de utilidad para la optimización del recurso del tiempo de conversación, determinado subjetivamente por los propios entrevistados, en función de su propio interés en la conversación y su disponibilidad de agenda.

Dos entrevistas se desarrollaron en los domicilios particulares de los ex rectores, a causa de su avanzada edad y en virtud de que se encuentran en una condición de retiro de las actividades universitarias. Sus residencias se localizan en los municipios de Corregidora y Querétaro, y se desarrollaron en enero del 2018 y diciembre del 2019, respectivamente.

Una ex rectora y dos ex rectores fueron entrevistados en sus oficinas de trabajo; la primera, en las instalaciones de la sede local del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en la calzada de los Arcos. Uno más, en la dirección del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, en la calle de Pasteur Sur. Finalmente, un último ex rector en la delegación de la Secretaría del Bienestar, a un costado del Estadio Corregidora. Estos, también fueron entrevistados a lo largo del mes de enero del 2018.

En el caso del ex rector y ex gobernador, su entrevista se aplicó en una cafetería de la calle de Madero, ubicada al interior de la Casa de los

Azulejos, en el centro histórico de la Ciudad de México, durante dos sesiones en agosto del 2019.

Una vez efectuadas las entrevistas, inmediatamente se procedió a su transcripción, buscando el apego con la mayor fidelidad posible a lo registrado digital y mecanográficamente. Finalmente, en un tiempo posterior se procedió al análisis de las entrevistas y a cruzarlas con la información proveniente del análisis documental.

2.6 Instrumentos de investigación

1. Tabla para análisis documental del contenido de la legislación.

Hipótesis¹: La introducción de los conceptos de ejercicio del financiamiento, planeación y evaluación contenidos en las nuevas políticas para el sector de educación superior [1983-2015] a través de la reforma periódica de los distintos marcos normativos de la Universidad, influyeron en reconocer, sistematizar, transferir y articular distintas atribuciones regulativas entre sus autoridades, en las cuales el titular de la rectoría fungió un papel preponderante. La reforma a los marcos conllevó de forma incremental a propiciar un cambio continuo y en “espiral” en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Variable dependiente: Cambio en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Variable independiente α : Establecimiento de atributos y funciones entre autoridades y forma de gestión y manejo del financiamiento en los marcos normativos de la Universidad.

Variable independiente β : Establecimiento de atributos y funciones entre autoridades para conducir la planeación institucional a corto, mediano y largo plazo en los marcos normativos de la Universidad.

Variable independiente γ : Establecimiento de atributos y funciones entre autoridades para coordinar y determinar las formas de evaluación de resultados de la institución en los marcos normativos de la Universidad.

Cuadro 1. Esquemas analíticos para el análisis de documentos

Variable independiente α :	Ley orgánica 1976	Ley orgánica 1986	Estatuto orgánico 1981	Estatuto orgánico 1986	Estatuto orgánico 2006	Estatuto orgánico 2011
Concepto de financiamiento de la Universidad						
Mecanismos explícitos para la gestión						

(formas de atracción) del financiamiento de la Universidad						
Mecanismos explícitos para el manejo (formas de erogación) del financiamiento de la Universidad						
Atribuciones conferidas al rector de la Universidad para el manejo del financiamiento						
Atribuciones conferidas al secretario académico de la Universidad para el manejo del financiamiento						
Atribuciones conferidas al Patronato de la Universidad para el manejo del financiamiento						
Atribuciones conferidas al Consejo Universitario de la						

Universidad para el manejo del financiamiento						
Atribuciones conferidas a otro ente de la administración universitaria para el manejo del financiamiento						
Concepto de rendición de cuentas en torno al manejo del financiamiento de la Universidad						
Amonestaciones fijadas a las autoridades producto del manejo del financiamiento						
Observación vinculatoria en relación a la información cualitativa: Actores vinculados, tanto en formulación como en implementación						
Observación vinculatoria en relación a la						

información cualitativa: Análisis textual del contenido de la reforma (si la hubiese)						
Observación vinculatoria en relación a la información cualitativa: Mención de valores agregados en relación a la política						

Variable independiente β	Ley orgánica 1976	Ley orgánica 1986	Estatuto orgánico 1981	Estatuto orgánico 1986	Estatuto orgánico 2006	Estatuto orgánico
Concepto de planeación institucional en la Universidad						
Mecanismos explícitos para el desarrollo de diagnósticos, medios, metas y definiciones para la planeación institucional de la Universidad						
Creación de unidades administrativas especializadas						

en la planeación institucional de la Universidad						
Atribuciones conferidas al rector de la Universidad para la planeación institucional de la Universidad						
Atribuciones conferidas al secretario académico de la Universidad para la planeación institucional de la Universidad						
Atribuciones conferidas al Comité de Planeación de la Universidad para la planeación institucional de la Universidad						
Atribuciones conferidas al Consejo Universitario de la Universidad para la planeación institucional de la Universidad						

Atribuciones conferidas a otros entes de la administración para la planeación institucional de la Universidad						
Concepto de rendición de cuentas en torno a la planeación institucional de la Universidad						
Observación vinculatoria en relación a la información cualitativa: Actores vinculados, tanto en formulación como en implementación						
Observación vinculatoria en relación a la información cualitativa: Análisis textual del contenido de la reforma (si la hubiese)						
Observación vinculatoria en relación a la información						

cualitativa: Mención de valores agregados en relación a la política						
--	--	--	--	--	--	--

Variable independiente y	Ley orgánica 1976	Ley orgánica 1986	Estatuto orgánico 1981	Estatuto orgánico 1986	Estatuto orgánico 2006	Estatuto orgánico
Concepto de evaluación institucional en la Universidad						
Mecanismos explícitos para el desarrollo instrumentos, parámetros y definiciones de evaluación institucional de la Universidad						
Creación de unidades administrativas especializadas en evaluación institucional de la Universidad						
Atribuciones conferidas al rector de la Universidad para la evaluación institucional de la Universidad						

Atribuciones conferidas al secretario académico de la Universidad para la evaluación institucional de la Universidad						
Atribuciones conferidas al Comité de Planeación de la Universidad para la evaluación institucional de la Universidad						
Atribuciones conferidas al Consejo Universitario de la Universidad para la evaluación institucional de la Universidad						
Atribuciones conferidas a otros entes de la administración para la evaluación institucional de la Universidad						
Concepto de rendición de cuentas en						

torno a la evaluación institucional de la Universidad						
Observación vinculadora en relación a la información cualitativa: Actores vinculados, tanto en formulación como en implementación						
Observación vinculadora en relación a la información cualitativa: Análisis textual del contenido de la reforma (si la hubiese)						
Observación vinculadora en relación a la información cualitativa: Mención de valores agregados en relación a la política						

2. Cuestionario para el desarrollo de la entrevista.

Hipótesis²: Las redes que posibilitaron el establecimiento de coaliciones en los niveles inter-universitarios promotoras de cambio, en conjunción con el ejercicio del liderazgo de los reformadores universitarios estuvo cimentada, de forma extrínseca, en la urgencia de introducir en la Universidad los conceptos que la política de modernización para el sector de educación superior mexicana que el Estado mexicano comenzó a impulsar y mediados por los valores agregados del contexto regional, pero también de forma intrínseca en una necesidad de modificar tendencias administrativas prevalecientes, resolver problemas institucionales desde tiempo atrás, mejorar la imagen de la institución e incrementar cuantitativamente los resultados de su quehacer como organización.

Variable dependiente: Cambio en la organización de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Variable independiente α : Operación de reformas en los marcos normativos de la Universidad, establecer una nueva relación de atributos y funciones entre autoridades (preponderantemente en la figura del rector) para la gestión del financiamiento, la planeación y la evaluación institucionales.

Variable independiente β : El impulso de las reformas a los marcos normativos por parte de los rectores se fundamentó en integrar a la Universidad en el concierto de la modernización, modificar sus rutinas de comportamientos administrativos, resolver problemas

años en ella, mejorar la imagen de la institución e incrementar sus resultados en la formación y prestación de servicios.

Variable independiente γ : La sucesión de los diferentes “reformadores universitarios” durante la construcción del cambio organizacional en la Universidad constituyó diversas redes de coalición, delimitadas por un conjunto de valores y posturas en relación a los contenidos de las políticas, transitando de “la necesidad” a “la convicción” de estas como un medio para reorganizar, reconstituir y consolidar a la Universidad.

GUIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE ENTREVISTA:

- a) *Salutación y agradecimientos.*
- b) Cuando asumió la rectoría de la Universidad Autónoma de Querétaro ¿cuáles fueron los principales problemas que detectó en el desarrollo de las funciones sustantivas de la misma?
- c) A partir de ese diagnóstico, ¿hubo algunos que le generaran mayor preocupación o interés por intervenir inmediatamente, desde su calidad de titular de la Universidad?
- d) ¿Cuáles fueron los principales retos y problemáticas que identificó al iniciar su gestión rectoral, en torno al aspecto de gestión y operación del financiamiento de la Universidad? ¿Se tomaron medidas desde la legislación y los reglamentos para regularlos o modificar este rubro a lo largo de su rectorado?
- e) ¿Cuáles fueron los principales retos y problemáticas que identificó al arranque de su administración, en torno al aspecto de las políticas de planeación para el desarrollo de la Universidad? ¿Se tomaron medidas desde la legislación y los

reglamentos para regularlos o modificar este rubro a lo largo de su rectorado?

- f) ¿Cuáles fueron los principales retos y problemáticas que identificó a su llegada, en torno al aspecto de las políticas de evaluación del desempeño institucional existentes en la máxima casa de estudios? ¿Se gestionaron medidas desde la legislación y los reglamentos para regularlos o modificar este rubro a lo largo de su rectorado?
- g) Años después de haber concluido su función como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro, ¿cómo evalúa Usted los indicadores de la Universidad construido durante su administración rectoral, propios de los comportamientos del financiamiento, la planeación y la evaluación?
- h) ¿Las políticas en materia de educación superior impulsadas por la Federación fueron un factor en consideración, cuando se planteó su interés realizar cambios institucionales en la Universidad? ¿Recuerda alguna en particular?
- i) ¿Cómo considera que fue la relación “legislativa” ante Consejo Universitario para sacar adelante las reformas, mejoras y cambios propuestos?
- j) ¿Contó algún tipo de consultoría externa o interna para diseñar alguna propuesta de mejora en alguno de los rubros relacionados a la gestión del financiamiento, la planeación o la evaluación de la Universidad?
- k) ¿Hubo algún tipo de injerencia –“presión”-, ya fuese de adentro o de afuera de la Universidad, cuando se plantearon propuestas de innovación o mejora de los aspectos del manejo financiero, la planeación o la evaluación?
- l) ¿Cómo fue el proceso de construcción de la agenda universitaria, en la cual se articularan diversas propuestas

proclives a la mejorar de las funciones sustantivas de la Universidad?

- m) ¿Le tocó ejercer alguna nueva atribución/facultad en materias de gestión de financiamiento, planeación o evaluación después de la implementación de alguna nueva política adoptada?
- n) ¿Creé Usted que se dio continuidad a las políticas, procedimientos y formas de consenso que Usted imprimió en la Universidad, por quienes le sucedieron en la rectoría en periodos subsecuentes?
- o) Si pudiera señalar sólo uno de los logros que tuvo su gestión, ¿Cuál es el que tiene mayor significado para Usted? ¿Le gustaría ser recordado en la Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro por este logro indicado?
- p) ¿Cree Usted que la Universidad viene cambiando en un sentido incremental-progresista-positivo, después de la conclusión de su gestión como rector?
- q) ¿Cómo visualiza la Universidad en un futuro próximo, tal vez pensándolo hacia el año 2025 o 2030?
- r) *Cierre, agradecimientos y despedida.*

**Capítulo 3. La política pública para la
educación superior: un recorrido por el
financiamiento, la planeación y la
evaluación (1982-2000)**

Capítulo 3

La política pública para la educación superior: un recorrido por el financiamiento, la planeación y la evaluación (1982-2000)

En el presente apartado se expone un panorama general por la historia contemporánea de las políticas públicas de educación superior en México, colocando el interés de la observación en las diversas estrategias de formulación e instrumentos de implementación de las mismas para los rubros relacionados con las fuentes públicas de su financiamiento, sus mecanismos de planeación y los parámetros impulsados para una cultura organizacional de la evaluación, como parte de los componentes de las variables independientes de este ensayo analítico.

3.1 El financiamiento como parte de la política de modernización

El inicio del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en diciembre de 1982 estuvo marcado por una serie de cambios en los escenarios de la política, la economía y la administración pública. El arribo del nuevo presidente a la vida política nacional fue la consumación de la toma del poder de un grupo político que había venido penetrando en la alta burocracia federal, desde el periodo de Luis Echeverría.

Este grupo, parcialmente cohesionado y visible en la toma de las decisiones de carácter económicas de la nación, fue identificado y designado por diversos analistas como la tecnocracia, a partir de la identificación de características

que poseían sus miembros y que les eran comunes: profesionales universitarios posgraduados en las más prestigiosas universidades del extranjero, una ausencia de trayectoria político-electoral a través de la contienda por cargos de elección popular o en la estructura de partido oficial y cuasi-hegemónico, así como una trayectoria laboral vinculante a instituciones económicas (Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto) antes de convertirse en figuras públicas relevantes.

La llegada de la tecnocracia significó, irremediabilmente, una confrontación velada con el hasta entonces grupo dominante al interior de la élite mexicana por el control de las palancas del poder. Frente a ésta disputaba un grupo mucho más compacto, con una larga trayectoria en el acaparamiento de los cargos de elección popular y de las estructuras del partido oficial, con una formación académica proclive a las áreas de la jurisprudencia dentro de las principales universidades federales ubicadas en la capital del país, y sin contar con una profesionalización técnica para desempeñar las diversas ramas de la administración pública. Estos últimos son designados, para su identificación, con el mote de *nomenklatura*.

La composición del gabinete federal a lo largo de la presidencia de De la Madrid reveló su interés por posicionar a miembros prominentes del grupo tecnocrático en el organigrama de la administración federal y en secretarías de estado claves dentro del manejo presupuestal. Este posicionamiento no pudo haber sido sin perjuicio del grupo político tradicional, quienes además de ver mermadas las posiciones burocráticas que asumían sexenio tras sexenio como propias “por derecho de antigüedad”, fueron replegados progresivamente dentro de la toma de decisiones para la conducción política y económica del país.

Dentro del escenario de lucha y desplazamiento entre las elites gubernamentales se inscribió también una lucha por el modelo de desarrollo

económico, dentro de un escenario occidental vertiginosamente cambiante desde la década de los setenta. Así como aconteció en los casos español, francés y belga, México experimentó un golpe de timón en materia económica.⁴² Las políticas puestas a andar por De la Madrid y la tecnocracia en conjunto, dieron pauta de arranque para el gradual desmantelamiento del sistema económico construido desde la presidencia de Lázaro Cárdenas, caracterizado por una fuerte intervención del Estado como árbitro y actor económico preponderante y la expansión del gasto gubernamental en múltiples esferas de la vida pública, como fueron educación, salud, transportes, industrias paraestatales, entre otras.

Fue a partir de 1982 en que el Estado mexicano comenzó a experimentar un proceso de reducción y compresión, tanto en su tamaño institución, en su burocracia, así como en el ejercicio del gasto público. El inicio de la presidencia de De la Madrid estuvo caracterizada por el uso de frases propagandísticas como la “renovación moral” y la “nueva revolución educativa”, las cuales fueron materializándose como políticas gubernamentales durante sus primeros meses y tuvieron un impacto directo en las formas de cómo hacer la política y cómo ejercer el presupuesto.

La lógica de estos cambios puede vincularse directamente con los reajustes y reformas provenientes de la gran crisis del capitalismo ocurrida en la década de los setenta, la cual condujo a la implementación de un nuevo modelo mucho más agresivo, transfronterizo y flexible del mercado y de la producción, a la transferencia del sector público al privado de todas aquellas actividades susceptibles de lucro y aumento de capitales, así como el arrinconamiento del Estado con la asignación de papeles secundarios (“regulador” y “facilitador”) en el escenario económico. Esta nueva concepción ideológica y funcional del capitalismo en conjunto con las estrategias de descompresión estatal pueden

⁴² Jurjo Torres Santomé, *Educación en tiempos del neoliberalismo*, Madrid, Morata, 2007; Nico Hirtt, “Los tres ejes de la mercantilización escolar”, en: www.stes.es/socio/nico/3ejes.pdf (documento en línea, consultado el 29 de marzo del 2018).

ser designadas como *neoliberalismo*, la última fase del modo de producción capitalista contemporáneo.

La égida neoliberal fue acogida por el gobierno mexicano de la época, ya fuese por convicción ideológica y pragmatismo por parte de la tecnocracia, ya por la imperiosa necesidad de abatir la crisis económica heredada del sexenio anterior a causa de las distorsiones y fallas del modelo económico estatista. La gestación de nuevas políticas públicas estuvieron ceñidas a partir de ese momento a la doctrina neoliberal, al posibilitar la apertura de nuevos mercados y hasta entonces cerrados por la participación estatal, contener el gasto gubernamental en pro de los intereses del sector privado, y racionalizar y eficientar las formas de ejercer el presupuesto por parte de los entes de la administración pública. El sistema universitario mexicano fue uno de los primeros entes en ser beneficiario de las políticas neoliberales, particularmente en los aspectos de financiamiento y planeación estratégica.

3.1.1 El primer anclaje en el financiamiento ordinario: las COEPES (1982-1984)

Uno de los primeros sectores con alto financiamiento estatal que fue puesto a escrutinio para una posible reorganización a la luz del nuevo modelo neoliberal fue el sistema universitario mexicano. Desde la administración federal encabezada por José López Portillo hubo intentos gubernamentales por homologar y darle mayor coherencia de identidad al mismo, a partir de unificar algunos procesos académicos, administrativos y de planificación en las universidades públicas, en aras de la optimización de los recursos pecuniarios. La institucionalización del Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SNPPES) en noviembre de 1978 fue el primer esfuerzo del gobierno mexicano por introducir patrones de intervención comunes al interior del mundo universitario para lograr su desarrollo de

manera racional, ordenada y con una vinculación más efectiva a los proyectos políticos y económicos del Estado.

Sin embargo, como bien se reconoció de forma oficial cuatro años más tarde, el SNPPES fracasó tanto en sus formas de operación como en el cumplimiento de metas fijadas en su instauración. La explicación oficial acerca de este desacierto fue multicausal: la ausencia de herramientas legales para que la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) para aplicar contundentemente las directrices que regían al SNPPES; la falta de voluntad política de los gobernadores de los estados para institucionalizar y regular las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES), y la falta de unidades institucionales de planeación (UIP) en la mayoría de las universidades para proveer información al SNPPES para la toma de decisiones.⁴³

Estos dos últimos fenómenos fueron adjudicados directamente a las carencias de recursos financieros de forma regular así como de otros incentivos para establecer un funcionamiento permanente de las instancias de planeación más próximas a cada una de las universidades públicas. Tomando en consideración estos problemas, las políticas de educación superior incluidas en las directrices de la “nueva revolución educativa” de De la Madrid fue revitalizar y fortalecer a las COEPES como el eje implementador fundamental de la reestructuración y planeación del sector, a través de la asignación de recursos económicos adicionales a su subsidio ordinario para el logro de sus cometidos. Fue así que a partir de 1983 la Federación comenzó a ofrecer la asignación de recursos presupuestales extraordinarios para que cada una de las universidades contara con su UIP, o bien fortalecieran los existentes. Además, se otorgaron incentivos fiscales a los gobiernos de los estados para que

⁴³ AGN; “Estructura y funcionamiento de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior [noviembre de 1985]”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja: 02; expediente: 07.

pusieran en operación la COEPES en cada una de sus jurisdicciones y promoviesen la gestión de las reformas y cambios propuestos desde el SNPPES.

Para tales efectos, se destinaron \$87, 445,277 y \$50, 122,000 en los años de 1983 y 1984, respectivamente, de un presupuesto federal extraordinario y que se puso a disposición de las instituciones de educación superior que lo requirieran para consolidar su participación en las COEPES y posibilitar la gestión de la política de planeación en su interior.⁴⁴ Si bien la política para incentivar la planeación universitaria no fue implementada de forma coercitiva ni bajo una lógica de “concursabilidad” por acceder a recursos limitados, los documentos del ramo demuestran un profundo interés de las universidades por acceder a los presupuestos extraordinarios. Posiblemente la política educativa para establecer la planeación institucional como parte de la cultura universitaria fue atractiva para aquellos centros de educación superior que contaban con problemas de una alta burocratización en servicios personales y que cargaban con erogaciones significativas en sus gastos operativos anuales. Otras universidades de la época que funcionaban con déficits presupuestales, a causa de los pasivos que arrojaban las revisiones de los contratos colectivos de trabajo con sus respectivos sindicatos o por la atención de la masificación de la matrícula estudiantil no contemplada en los procesos de selección, fueron las primeras en incorporar efectivamente las políticas federales de planeación gracias al acceso del presupuesto ex profeso para tal objetivo. Las COEPES y las UIP elaboraron en este periodo documentos normativos significativos para comenzar una planeación más racional y continua de la educación superior, a través de los llamados “Planes Cero”, los planes estatales indicativos del desarrollo de la educación superior, estadísticas educativas rigurosas, estudios de factibilidad para la ejecución de políticas educativas, entre otros.

⁴⁴ AGN; “Hacia la operatividad del presupuesto por programas en las instituciones de educación superior [agosto de 1985]”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja: 02; expediente: 01.

3.1.2 Homologación para financiar la planeación: el financiamiento extraordinario y los PPP (1984-1988)

Si bien la política pública que orientaba la planeación en las universidades públicas fue posible gracias a la utilización del incentivo presupuestal y se habían logrado progresos significativos hacia principios del año de 1985 (en comparación con las directrices echadas a andar en el gobierno lópezportillista), esto no significó la aplicación de criterios puramente racionalizados por parte de los funcionarios federales para su asignación. Como bien reconoció el entonces subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica y otrora secretario ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Dr. Rafael Velasco Fernández, muchos de los recursos presupuestales extraordinarios para la ejecución de la política de planeación erogados en 1983 y 1984 fueron atendidos más por coyunturas particulares en cada una de las universidades (huelgas laborales, movilizaciones sectoriales o déficits) y por la capacidad de gestión de los rectores frente a la autoridad educativa federal, que por criterios objetivables como pudieron ser los “centros de costos” de cada institución o la relación de proporción matrícula-programas educativos.⁴⁵

A partir de ese diagnóstico, la autoridad federal ajustó la política de planeación universitaria en materia de financiamiento para el sector. En agosto de 1985 se emitió un *decálogo* denominado Presupuesto por Programas (PPP), con el cual se buscaba que los recursos que se solicitaran a la Federación de forma extraordinaria (y en donde se incluía la gestión de planeación institucional) fuesen solicitados bajo un nuevo esquema operativo que garantizara una mayor eficiencia en los procesos académicos y

⁴⁵ AGN; “Versión estenográfica del discurso pronunciado por el Dr. Rafael Velasco Fernández en la sesión de la CONPES [22 de noviembre de 1985]”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja: 05; expediente: 08.

administrativos.⁴⁶ En lo sucesivo, las instituciones de educación superior debían “establecer programas y actividades por cada una de sus funciones sustantivas y adjetivas; correlacionar su sistema contable y la gestión financiera, permitiendo así una lógica relación entre la ejecución de un programa y su costo; establecer, conforme a cada programa y sus actividades, las unidades de medida que permitan la evaluación y el control presupuestal.”⁴⁷ De esta forma y a la luz de las directrices del PPP, los recursos pecuniarios de carácter extraordinario fueron puestos a disposición de las universidades gracias a la interiorización de una cultura de la planeación. La accesibilidad a ellos fue a partir de un esquema de programación presupuestal, constituido por las fases de programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación. Estos fueron los elementos teóricos y metodológicos que permearon la planeación de educación superior en los años subsecuentes y la asignación de recursos por parte de la autoridad educativa federal.

3.1.3 PROIDES (1986-1988)

El corolario de la vinculación financiamiento-planeación en la educación superior fue el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, 1986-1988 (PROIDES). A diferencia de las anteriores directrices construidas casi de manera unilateral por parte del Estado, el PROIDES fue la suma de voluntades entre las autoridades federales de educación superior y la ANUIES, quienes lo formalizaron en la XXII reunión ordinaria de la asamblea general de ésta última en el puerto de Manzanillo.⁴⁸

⁴⁶ AGN; “Hacia la operatividad del presupuesto por programas en las instituciones de educación superior [agosto de 1985]”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja: 02; expediente: 01.

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ AGN; “Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior [octubre de 1986]”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja: 05; expediente: 09.

El PROIDES fue presentado como la estrategia nacional más relevante del gobierno de Miguel de la Madrid en materia de planeación de la educación superior mexicana. Éste era un conjunto de diagnósticos del estado que guardaban las universidades mexicanas en materia de crecimiento, recursos económicos y humanos disponibles, funciones sustantivas y de apoyo; así como el establecimiento de directrices en materia de planeación y coordinación para el sector cuyo procesamiento debía ser a través de la CONPES, las COEPES, los planes operativos anuales y los planes institucionales de desarrollo (PIDE) de cada una de las instituciones de educación superior.

Además de ratificar el mecanismo de solicitud de recursos desde la óptica de la planeación estipulado por los PPP, el PROIDES fue el primer instrumento de política pública en establecer criterios y metas para alcanzar una educación superior de calidad hacia fines de la década de los ochenta. Éstos se centraron principalmente en: “1. evaluar la calidad de la educación superior para determinar criterios en la asignación presupuestal; 2. optimizar en las universidades públicas estatales el uso de los recursos financieros destinados a la formación del personal docente; 3. diversificar la oferta de programas educativos y del establecimiento de otras modalidades de educación con el propósito de distribuir de forma más racional la matrícula y contrarrestar la saturación en los programas tradicionales; 4. evaluar anualmente a 150 instituciones de educación superior para mejorar sus sistemas de planeación y administrativos; 5. establecer a corto plazo las estrategias para regular el funcionamiento y las actividades de las universidades privadas; 6. proporcionar la asesoría a todas las universidades para el diseño y evaluación de sus PIDE, y; 7. realizar cinco reuniones que permitan establecer las bases para la asociación industria-universidad que posibilite la venta de desarrollo tecnológico.”⁴⁹

⁴⁹ *Ídem.*

Para que las universidades pudiesen solicitar recursos para la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las directrices estipuladas en el PROIDES, era necesario realizar las gestiones ante sus respectivas COEPES, para que éstas a su vez obtuviesen el visto bueno de la CONPES, y finalmente acudir ante el Estado para su discusión y eventual aprobación. Una vez ejercido los recursos financieros para ejecutar la política estipulada en el PROIDES la autoridad federal debía realizar evaluaciones, tanto formativas como sumativas, a fin de retroalimentar a la institución universitaria en cuestión acerca de las formas de optimizar los recursos asignados. Para el cumplimiento de los propósitos asignados, se destinó para el PROIDES una partida presupuestal extraordinaria de \$187, 122,339 para el bienio 1986-1988.⁵⁰

3.1.4 La concursabilidad en el financiamiento: del PIFI al PROFOCIE (2001-2014)

Por medio de la comparación de la relación ecléctica que se estableció entre el Estado mexicano y el conglomerado de universidades públicas federales, estatales y autónomas, caracterizado por criterios técnicos, evaluativos, políticos y coyunturales en el estadio previo de la alternancia partidista en el Ejecutivo federal; frente al contraste con el nuevo sistema de coordinación relacional que se comenzó a impulsar a partir durante las gestiones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña como titulares del Poder Ejecutivo Federal con la adopción paulatina de criterios evaluativos, cuantificación de las actividades sustantivas y requerimientos de solicitudes por medio de la planeación estratégica, constituye una posible vía para presentar un panorama general de la readecuación en las estrategias y esquemas de acción-reacción para la gestión del financiamiento del orden público para la educación superior.

⁵⁰ AGN; “Anteproyecto de programa-presupuesto 1986”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja: 05; expediente: 07.

Al caracterizar los elementos introducidos a la gestión financiera de la educación superior, se puede dar paso a la comprensión de la naturaleza y formas para desarrollar instrumentos más visibles para la readecuación de las lógicas de asignación, redistribución y compensación de los recursos económicos en disponibilidad limitada para el desarrollo del sector.

De esta forma, con las llegadas y salidas de Reyes Taméz, Josefina Vázquez Mota, Alonso Lujambio, José Ángel Córdoba y Emilio Chuayffet a la Secretaría de Educación Pública, se consolidó el establecimiento e implementación de una línea programática en materia universitaria, consistente en diversificar las formas de ministración de recursos financieros más allá de criterios burocráticos, discrecionales o políticos. En un esfuerzo por establecer medidas compensatorias sustentadas en los espectros decisorios que fueran de la necesidad de desarrollo institucional a la recompensa del mérito como paradigma de la organización universitaria eficiente, en el año 2001 se estableció el primer programa de este orden: el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Con tal política, se buscaban darle un papel adyacente a las medidas de financiamiento público complementario a las vías ordinarias establecidas en los diferentes niveles de la legislación, de herramienta para contribuir en la mitigación de las brechas en materia de infraestructura, de capital humano y de desarrollo institucional para el cumplimiento de las funciones sustantivas, para disminuir la disparidad de criterios fuera de la perspectiva técnica de otras modalidades ejercidas para la asignación presupuestal en el gasto educativo universitario, y que otros instrumentos de política pública como el PROIDES y el Programa Nacional de Modernización Educativa no había logrado desarticular en su totalidad. Además, como bien lo señalaron Comas, Moran, Buendía y Gómez:

“Con el PIFI se buscaba impulsar la planeación participativa y estratégica como táctica eficaz para re-orientar el rumbo de las universidades públicas y evitar la simulación de una «planeación formal» que sólo se realizaba a manera de requisito normativo, y tenía poca efectividad en el logro de metas relevantes, al objetivo de alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación.”⁵¹

De tal surte, el surgimiento del PIFI como una nueva política institucionalizada formalmente fundamentaba su legitimidad dentro de las institucional de educación superior a partir de nuevos valores agregados al desarrollo de las actividades conferidas a éstas: eficiencia, calidad, transparencia, rendición de cuentas y planeación como nuevos conceptos teóricos susceptibles de ser reproducidos en la práctica, como una especie de antítesis a las prácticas de heterogéneas para la gestión de recursos fuera del rango ordinario presupuestal.

Las prácticas políticas, académicas y organizacionales establecidas entre antes de la alternancia partidista en el Ejecutivo de la Unión y cuyos intentos por modificarlas, a través de políticas públicas adyacentes, e incidir en el concierto de los acuerdos institucionales que soportan la estructura funcional del sistema universitario mexicano, eran ya incompatibles con los nuevo bríos de renovación. En un sentido pragmático, la instauración del PIFI deslumbró un reflejo de que lo hecho años atrás, en términos de readecuaciones de reglas y reformas normativas en el rubro del financiamiento público, había sido insuficiente en el largo proceso de modernización de la educación superior universitaria.

Aun con sus posibilidades limitadas y las controversias que desataron algunos mecanismos para la cuantificación y asignación diferenciada de

⁵¹ Óscar Comas, María Magdalena Fresán, Angélica Buendía e Isabel, Gómez, “El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional”, en: *Revista de Educación Superior*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, volumen 43, número 169, enero-marzo del 2014.

programa extraordinarios de ministración de recursos económicos con controles intra y extra universitarios, adoptados durante la vigencia ininterrumpida del PIFI durante dos administraciones federales, su relevancia como política pública paralela para el financiamiento del sistema universitario mexicano significó un viraje, no solamente en la adopción de una nueva lógica en relación con las formas de asignación y gestión de los presupuestos para los tomadores de decisiones universitarios anclada a la profesionalización de planeación, transparencia y rendición de cuentas, sino que también en relación con los mecanismos institucionales que se tradujeron en cambios organizacionales en distintos niveles y dimensiones dentro de las funciones adjetivas de las universidades.

Con una nueva transición política, producto de la restauración del Partido Revolucionario Institucional en la Presidencia de la República, hubo distintas adecuaciones, reconversiones y redistribuciones de programas estratégicos. En el caso del PIFI, en el año 2014 éste fue sujeto a varios cambios desde los puntos de lo estratégico, financiero y reglas de operación. Como producto de tales cambios, pasó a denominarse Programa de Fortalecimiento de la Calidad de en Instituciones Educativas (PROFOCIE).

En tal, se buscaba reestructurar algunos aspectos relacionados con la cobertura del programa frente a las instituciones de educación superior pública, establecer una mejor eficiencia en la planeación institucional fortalecer la rendición de cuentas. Así, nuevos instrumentos vinculados directamente con la autoevaluación institucional y la pertinencia social de las universidades fueron elementos que vinieron a reforzar el esquema de concursabilidad.

No quiero obviar, pese a que escapa de los parámetros temporales propuestos por esta investigación, que en el año 2016 el PROFOCIE se transformó en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad de la Educación el

cual continua vigente, pese a la tercera alternancia partidista ocurrida en el Ejecutivo federal en los últimos años.

3.2 La planeación y la evaluación como nuevas lógicas dentro del sistema universitario. De la acoplamiento necesario a la cultura organizacional.

El 12 de julio de 1930 el titular del Poder Ejecutivo Federal, Pascual Ortiz Rubio, promulgó en el Diario Oficial de la Federación el decreto con el cual se instituía la primera ley de planeación. Fue denominada formalmente como Ley de planeación general de la República Mexicana. Aunque fue un esfuerzo significativo por los gobiernos posrevolucionarios por darle coherencia y coordinación horizontal al ejercicio de facultades de las distintas secretarías de estado y del despacho a partir de metas comunes, esta legislación fue letra muerta en términos prácticos de acuerdo a los juicios y aseveraciones emitidas tiempo después por la misma parte oficial.

No se conocen documentos de estudios o estadísticas que den cuenta de avances significativos en la implementación de la política de coordinación entre entes públicos, ni mucho menos evaluaciones durante el proceso o sumativas a la conclusión del mismo. Para el caso particular de la educación superior mexicana, agrupada en ese entonces en las universidades federales y estatales-autónomas distribuidas a lo largo del territorio nacional, la referida ley general justificó la necesidad de coordinar metas académicas entre las propias entidades universitarias, a fin de expandir y diversificar la oferta de estudios

superiores en las distintas regiones y bajo los criterios que estas determinasen, con el auxilio brindado por la autoridad federal.⁵²

Pese a la ausencia de documentos oficiales que permitan declarar las causas que incidieron para que el primer intento de planeación a nivel nacional fuese fallido, deducimos en relación al contexto histórico de la época que la corta estadía de Ortiz Rubio en la presidencia, la falta de continuidad de diversas políticas sectoriales durante el interinato del presidente Rodríguez Luján, el fenómeno de un ejercicio de poder político meta-institucional extrapolado de los actores legítimamente depositarios del mismo en las administraciones subsecuentes, y la crisis fiscal de 1931, pudieron haber sido factores que incidieron para que su implementación se interrumpiera.

A mediados del año de 1935 el general Lázaro Cárdenas del Río, como presidente de la república expidió el Plan Sexenal, un conjunto de directrices sobre las cuales funcionaría la administración pública federal y se diseñarían políticas de acción sectorial.

Un aporte de este instrumento normativo para el diseño y ejecución de las políticas en materia de educación superior universitaria fue la creación del Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica como el ente público regulador del sector. Este organismo fue dotado de atribuciones legales al reformarse la ley federal de la administración pública centralizada, así como de una capacidad presupuestal modesta para el cumplimiento de sus fines. Producto de una política constitutiva para el sector universitario, el Consejo fue establecido como la instancia encargada de definir las líneas de acción dentro del sistema universitario para su crecimiento y priorización de objetivos a alcanzar, en correspondencia con los lineamientos fijados por el Estado para los ramos de educación y economía.

⁵² AGN, “Informe anual del estado que guarda la administración pública federal, presentado por el Ejecutivo de la Unión”; fondo: presidente Pascual Ortiz Rubio; sección: Secretaría de Gobernación; expediente: 3832.

Curiosamente, y en contraposición a la visión historiográfica tradicionalista que difunde la idea de que el gobierno cardenista emprendió una *cruzada política* en contra de las universidades por suponer su filiación positivista y liberal como parte de la cultura organizacional de estas, después del establecimiento formal del Consejo fue designado como su primer presidente el médico moreliano Enrique Arreguín Vélez, quien se desempeñaba como rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Este acto puede cuestionar el paradigma histórico del supuesto desencuentro entre Cárdenas y el sistema universitario nacional durante su mandato, el cual no puede negarse en algunos casos (como el de la actual Universidad Nacional Autónoma de México), pero tampoco generalizarse a la totalidad del mismo.

Para el caso de la educación superior universitaria, el plan sexenal contemplaba la necesidad de coordinar y planificar la expansión del sistema de forma ordenada, insistiendo en integrar las necesidades regionales de los contextos en que las universidades se hallaban inscritas pero también aquellos que el gobierno federal determinase como “de interés nacional prioritario”. En términos simplificados, el concepto de “orden” estipulado por la coordinación cardenista traspasaba las jurisdicciones de lo técnico o discursivo. La política de coordinación entre el sector universitario y el Estado fue diseñada como una “alianza forzosa” o acesión de entidades, en donde éste último determinaba la orientación de las áreas de trabajo estratégicas a intervenir bajo la legitimación de la priorización del “interés nacional”, frente a la subordinación política y presupuestal del otro para la ejecución y persecución de los objetivos establecidos.⁵³

Las barreras entre coordinación, planificación y violación de la autonomía universitaria fueron constantes de conflictividad en las relaciones institucionales entre el Estado y varias universidades durante la gestión

⁵³ AGN, “Plan Sexenal para la Administración Pública Federal Centralizada”; fondo: presidente Lázaro Cárdenas; sección: Secretaría de Fomento Económico; expediente: 101-Bis.

cardenista, principalmente por la determinación unilateral del actor gubernamental en la definición de los problemas para la educación superior y el establecimiento de los sistemas de acción para su resolución. En no pocas ocasiones, la formulación de las políticas sectoriales y su implementación por parte del Estado fueron rechazadas abiertamente u obstaculizadas por diversas instituciones de educación superior, por considerar que éstas no correspondían a su filosofía institucional, o bien, a priorizar la formación técnica y manual por encima de la reflexiva y contemplativa.

Pese a la continuidad del gobierno de Manuel Ávila Camacho en la planeación estatal y la consecución de algunos objetivos, las relaciones entre el gobierno y las instituciones de estudios superiores fueron un poco más tersas, en las cuales la planeación de los objetivos universitarios fue delegada (al menos, simbólicamente) a éstas al dotarlas de autonomía legal, de autogobierno, técnica y de gestión.

Después de una época de claroscuros, de tersa cercanía y aparente lejanía en las relaciones entre Estado y sector universitario público, la gestión presidencial del abogado Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fue un hito para la descomposición de los canales institucionales de coordinación y planificación entre unos y otros. La adopción de una política sistemática de intimidaciones veladas y agresiones abiertas hacia las universidades de Durango, Sinaloa y Michoacán bajo una supuesta *cruzada* contra el comunismo, y cuyo clímax fueron los funestos sucesos ocurridos entre el verano y el otoño de 1968 en la Universidad Nacional Autónoma de México, evidenciaron posteriormente un conjunto de problemas complejos que atañían a la educación superior construida en el México del desarrollo estabilizador y del Estado controlador.⁵⁴

Bajo la urgente premisa de reconstituir los lazos entre las universidades y el gobierno como una palanca que otorgase mayor legitimidad a la nueva

⁵⁴ Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea de México, tomo 2*, México, Océano, 2008, p. 126.

administración, el presidente Luis Echeverría Álvarez enfocó los esfuerzos del nuevo gobierno a identificar y resolver los problemas que atañían al sector de educación superior pública.

El Plan Nacional de Acción para el Desarrollo 1971-1976 incluyó un diagnóstico del estado que guardaba el sistema universitario al inicio del régimen echeverrista: un fenómeno de “gigantismo” matricular en dos instituciones de educación superior federales (la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional; una tendencia hacia la concentración de la matrícula de estudiantes de casi el 60% de la totalidad nacional en las dos instituciones universitarias más importantes de la capital de la república; la ausencia de mecanismos formales y suficientemente objetivos por parte de la autoridad hacendaria para la asignación de los subsidios ordinarios (reconociéndose tácitamente que otros factores como la negociación, la presión política o las redes sociales de los rectores de las universidades eran fundamentales para la gestión y asignación de recursos); el encarecimiento del poder adquisitivo en el subsidio ordinario, a causa de los fenómenos inflacionarios y las depreciaciones del circulante; y que la mayoría de las universidades estatales venían operando sin grandes cambios en cuanto a la composición de su oferta educativa, lo cual las hacía “poco atractivas” para quienes aspiraban a ingresar a la educación superior y en contraposición a las opciones existentes en la Ciudad de México.⁵⁵

Si bien el Plan delineó algunas generalidades acerca de cómo intervenir para solucionar los anteriores problemas desde una perspectiva planificadora, en la práctica administrativa Echeverría formuló e implementó un conjunto de políticas para la educación superior hasta cierto punto aisladas entre sí, sin una visión integradora del problema. Tal vez bajo la premisa de que al resolver algunas problemáticas con medidas correctivas parciales, el sector por sí mismo

⁵⁵ AGN, “Plan Nacional de Acción para el Desarrollo 1971-1976”; fondo: presidente Luis Echeverría; sección: Secretaría de Educación Pública; expediente: 0907.

podría autorregularse y continuar su operatividad como un sistema abierto a integrar cambios e innovaciones. Lo anterior lo sustentó en relación a la ausencia de una política concentradora que diseñara, ejecutara y evaluara muchos de los pasos que se dieron después, y en cambio lo que se legó a través de los documentos oficiales fueron varios instrumentos, muchos de ellos sin alguna justificación técnica, ruta crítica o análisis de riesgos.

El conjunto de políticas operadas por la administración echeverrista para el sector universitario son resumidas en los siguientes apartados:

- a) La implementación de una política de expansión del sistema universitario, a través de la creación de nuevas instituciones de educación superior, tanto de orden federal como estatal. El caso más significativo de esta medida es la fundación de la Universidad Autónoma Metropolitana, a través del decreto de creación promulgado en diciembre de 1973;
- b) El fortalecimiento de la infraestructura para las universidades estatales y el crecimiento del claustro de profesores, con el propósito de diversificar su oferta educativa dentro su propio contexto regional. Esto se impulsó a través de la creación de partidas presupuestales específicas por parte del gobierno estatal, y entregadas a las autoridades estatales para su expedita ejecución;
- c) El establecimiento del concepto presupuestal del subsidio federal extraordinario, independiente de los recursos programados para el gasto operativo y como una medida de compensación frente a las carencias que experimentaba el subsidio ordinario.

Como se abordará en los párrafos subsecuentes, la dispersión de las políticas de planeación y evaluación durante la gestión de Echeverría constituyeron un ejemplo de que aplicar soluciones momentáneas para la resolución de los

problemas del presente, también pueden convertirse en problemas a afrontar en el futuro.

José López Portillo y Pacheco asumió la presidencia de la república el 01 de diciembre de 1976 en un escenario dramático y lleno de pesimismo en el sentir colectivo de la nación. Una alta tasa de endeudamiento externo, un déficit en el gasto público preocupante, un fenómeno inflacionario calculado al 120% de aumento en ese mismo año, y un incalculable número de conflictos políticos tanto nacionales como regionales, fueron los factores que llevaron al nuevo gobernante a realizar estudios minuciosos del estado que guardaba el país, antes de anunciar medidas y acciones a emprender.

A través de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1976-1982, se realizaron un conjunto de diagnósticos por sector gubernamental acerca de los problemas que experimentaba la administración federal en cada uno de los ramos. De estos se elaboraron versiones sintéticas que abrieron cada capítulo del mismo, además de establecer varias directrices a intervenir bajo las lógicas de la planeación estratégica y la racionalización de los recursos disponibles. Para definir con mayor densidad cada una de las problemáticas de los sectores, se establecieron planes secundarios desprendidos del Plan Nacional, en los cuales se exponían de una manera sistematizada la definición nítida de los problemas, así como las posibles causas que los originaron o les daban vigencia.

De forma complementaria, y con un mayor énfasis en la evaluación como parte de los elementos que reforzarían no solamente las relaciones entre el gobierno y las universidades, sino que permitiría un mejor aprovechamiento de los activos que se generasen de la misma, se turnó al Poder Legislativo Federal una iniciativa de marco normativo para su formalización. Después del proceso legislativo conducente, el 29 de diciembre de 1979 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

El sistema universitario público fue incluido en el Plan Nacional de Educación 1977-1982, en el cual se detallaba una relación de problemas detectados en el sector y que tenían un impacto directo con el funcionamiento de la administración pública federal, en relación tanto con las finanzas como con problemas de índole político. La identificación de las problemáticas de la educación superior venía acompañada de justificaciones técnicas y operativas, a fin de darle un sustento legal y una legitimidad política. Cabe señalar que en el documento oficial se señalan directamente a varias políticas operadas en el sexenio echeverrista como las causales de las problemáticas en el sector.⁵⁶

A continuación se enlistan los problemas de la educación superior que fueron identificados y definidos por el gobierno mexicano:

- a) Un fenómeno de alta masificación en la mayoría de las universidades federales y estatales. Para el caso de la Universidad Nacional y del Instituto Politécnico, se enunció que el problema de gigantismo burocrático no se había corregido significativamente, y además, a este se le sumaba el problema de la alta concentración de matrícula estudiantil en relación con la cantidad de profesores contratados;
- b) Un crecimiento anárquico y sin planeación estratégica de la infraestructura en un alto número de universidades estatales: "...se construye infraestructura sin determinar el uso que se le dará". Además, muchos de los programas educativos instituidos en años anteriores no tenían correspondencia con las demandas de mano de obra calificada de los mercados laborales regionales, o en otros casos, la ampliación de la cobertura se enfocó solamente en aumentar la capacidad de ingreso en los programas educativos tradicionales, lo cual provocó saturaciones en los mismos;

⁵⁶ AGN, "Plan Nacional de Educación Superior. Agosto de 1977"; fondo: presidente José López Portillo; sección: Secretaría de Educación Pública; expediente: 1607.

- c) La aplicación de los subsidios extraordinarios por parte del gobierno federal quedaron sujetos a las capacidades de negociación, presión política o las redes sociales de los rectores de las universidades o de los gobernadores de los estados, y no necesariamente a justificaciones de orden técnico u operativo;
- d) “La falta de vinculación entre las universidades y las necesidades del aparato productivo...”, principalmente en la generación y aplicación de conocimientos o patentes utilizables por el sector industrial;
- e) La ausencia de transparencia por parte de las instituciones de educación superior en cuanto al ejercicio de los recursos entregados por la autoridad federal, así como la falta de planeación para su aplicación.

La conclusión del diagnóstico fue abrumadora. El principal problema del sector de educación superior era la falta de una planeación que condujese su organización, su funcionamiento y su expansión. La planeación fue uno de los temas nodales en la conformación de la agenda para la elaboración de la política pública en el sector.

3.2.1 La visión de la administración pública y la política de planeación para el sistema universitario (1978-1989)

El tema de la problemática de la educación superior fue llevado a la discusión pública por el mismo gobierno federal, a través de la prensa impresa en la mayoría de diarios de circulación nacional (*Excélsior* y *El Universal*, fundamentalmente) y algunos foros de discusión hospedados por el Poder Legislativo de la Federación a lo largo del año de 1977, así como durante la primavera de 1978. Debo advertir que no he encontrado hasta el momento evidencia documental que sugiera la enunciación del problema de la planeación universitaria antes de que el Estado tomase la batuta de la agenda, ya fuese

desde la formación de alguna hipotética agenda sistémica o informal y que aspirara a una posterior formalización, o bien, desde alguna otra posición pública de actores sociales que demandasen la intervención estatal para atender algún problema de operación en el sector universitario.

Debo destacar que desde el primer momento el impulsor principal de la discusión y de las propuestas a diseñar fue el propio Estado mexicano, probablemente ante la impostergable necesidad de intervenir al sector y resolver la problemática de la planeación. Principalmente, por las implicaciones de tipo legal, presupuestal y de funcionamiento que ello implicaba. Si bien el gobierno desempeñó un papel preponderante para definir el problema de ausencia de planeación en la educación superior, colocar la temática en la discusión pública y generar propuestas que terminarían convirtiéndose a la postre en políticas públicas para el sector, la discusión de la agenda formal contó con la participación de otros actores.

Acorde a la tipología manejada por Luis Aguilar, la participación de diversos actores individuales o colectivos constituye un factor fundamental durante la construcción de la discusión pública una vez que la problemática social ha sido llevada al escenario de la opinión, y sus manifestaciones llegan a tener incidencia durante la formulación de la eventual política.⁵⁷ Fundamentándome en la identificación de los actores que tuvieron voz durante la discusión de la agenda formal y cuyos argumentos han quedado registrados en la prensa impresa de la época, he tratado de sistematizarlos, agruparlos y caracterizarlos a través del siguiente esquema descriptivo:

⁵⁷ Luis Aguilar Villanueva (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 11-17.

Cuadro 2. Sectores concurrentes durante la conformación de la agenda formal sobre la política de educación superior

SECTOR PARTICIPANTE	SUJETOS Y/O AGRUPACIONES PARTICIPANTES	ARGUMENTOS PRINCIPALES VERTIDOS	CARÁCTERÍSTICAS Y/O FILIACIONES POLÍTICAS
Público	-Secretaría de Educación Pública -Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica -Secretaría de Hacienda y Crédito Público -Secretaría de Programación y Presupuesto	-Alta masificación en la mayoría de las universidades federales y estatales -Crecimiento anárquico y sin planeación estratégica del sistema universitario -La falta de vinculación entre las universidades y las necesidades del aparato productivo	-Régimen fundado en el reconocimiento de la pluralidad social -Régimen de partido hegemónico, con algunos rasgos de autoritarismo en la toma y ejecución de decisiones -Administración pública con altos niveles de simulación en la aplicación de la normatividad
Privado	-Confederación Patronal de la República Mexicana	-Los problemas universitarios en general se extrapolan a las calles de las ciudades a través de protestas y violencia, lo cual constituye un riesgo para los negocios, las inversiones y las fuentes de empleo	-Consorcio elitista, piramidal, sumamente jerarquizado en relación con la riqueza amacizada -Amplia cobertura de representantes a lo largo del territorio nacional -Con interés en reconstituir las relaciones con el Estado, después de un periodo (1970-1976) de distanciamiento y confrontación
Social	-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior -Rectores de las universidades públicas federales, estatales y autónomas -Sindicatos de trabajadores académicos y administrativos universitarios -Profesores e investigadores universitarios con presencia en los medios de comunicación escritos (prensa)	-Alta masificación en la mayoría de las universidades federales y estatales, lo cual constituye problemas para gobernar y administrar a las mismas -Crecimiento anárquico del sistema universitario, lo que generaba problemas administrativos (duplicidad de funciones, simulación en los quehaceres, falta de coordinación entre dependencias administrativas) -La aplicación de los subsidios extraordinarios por parte del gobierno federal de forma discrecional, un problema de inequidad en el presupuesto	-Sector sumamente heterogéneo, tanto en su organización como en su gobernanza -Diversificado en función de las fuentes de financiamiento -Universidades estatales, dentro de la dinámica política de la región en que se insertan

Elaboración propia, a partir de la información recopilada en las fuentes hemerográficas de *El Universal* y *Excélsior*, correspondiente a los meses de febrero de 1977 a marzo de 1978.

Hacia mediados de agosto de 1977, después de una serie de debates desarrollados entre las autoridades federales y diversos actores universitarios, tanto individuales como corporativos, el presidente José López Portillo anunció la primera estrategia formal para atender la problemática de falta de planeación en el sector de educación, y lo cual comprometía su desarrollo. A través de un acto protocolario desarrollado en la residencia oficial del Poder Ejecutivo de la Federación el día 17, López Portillo dio a conocer el Plan Nacional de Educación Superior, el cual ratificaba el diagnóstico de los problemas del sector y detallaba las estrategias que se implementarían desde el Estado para lograr su reorientación.

Este instrumento fue el primero de varios que se echaron a andar durante el último tercio de la década de los setenta y a lo largo de la de los ochenta, para justificar la intervención estatal en la definición formal y atención del problema de planeación universitaria, para la unificación de las vías de atención del mismo, así como para asegurar la continuidad de la política sin que los relevos en las posiciones altas o intermedias afectasen su implementación o evaluación.

Los diez años posteriores a la puesta en marcha del Plan Nacional de Educación Superior estuvieron caracterizados por un constante y continuo esfuerzo gubernamental por sostener un mismo sentido (casi unidireccional) en la formulación de políticas que le diesen vigencia prolongada al tema y una continuidad en las metas a alcanzar, así como por la construcción progresiva de instrumentos cada vez más complejos y especializados que garantizarán un control durante la implementación de las mismas.

El siguiente cuadro expone diez instrumentos que soportaron la nueva política de planeación para la educación superior que se instituyó durante el periodo 1977-1988, contextualiza su surgimiento, algunas características de sus diseños, así también identificar las características compartidas entre ellos frente a la homogeneidad que perduró en la política del sector.

Cuadro 3. Instrumentos de la política de planeación para la educación superior

Denominación oficial del instrumento	Tipología del instrumento	Año de formulación	Problema(s) del sector que identifica	Concepto de planeación impulsado	Contenidos mínimos de la política para el sector	Consecuencias y riesgos considerados	Desarrollo de alternativas a la política formulada	Entidad responsable de implementación
<i>Plan Nacional de Educación Superior</i>	Plan	1977	-Falta de planeación en el sistema de educación superior -Desarrollo anárquico del sistema universitario	“Conjunto de procesos coordinados para la realización de acciones proclives al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior”	- Establecimiento de Planeación retrospectiva, prospectiva y circunspectiva - Establecimiento de unidades institucionales de planeación (UIP) en cada una de las universidades -La generación, acopio y utilización de información económica, académica y administrativa en cada UIP -Elaboración de diagnósticos en cada una de las instituciones de educación	No declaradas	No declaradas	Secretaría de Educación Pública Subsecretaría de Investigación Científica y Tecnológica Secretaría de Planeación y Programación Presidencial

					superior			
<i>Evaluación del sector educativo</i>	Proyecto	1979	-Falta de planeación en el sistema de educación superior -Desarrollo anárquico del sistema universitario -Ausencia de parámetros homologados para la evaluación del sector universitario	“Conjunto de procesos coordinados y sistemáticos para el establecimiento de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior”	-Elaboración de diagnósticos en cada una de las instituciones de educación superior -Impulsar la formulación de planes institucionales de desarrollo en cada universidad, con acciones a corto y mediano plazo -Elaborar un plan operativo anual en cada universidad -Asignar presupuestos a las COEPES, para la elaboración de los “planes 0” y los PEIDES -Realizar la planificación del presupuesto, a partir del establecimiento de programas	No declaradas	No declaradas	Secretaría de Educación Pública Subsecretaría de Investigación Científica Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

					aprobados			
<i>Acuerdo secretarial para el establecimiento del Sistema Nacional Permanente para la Planeación de la Educación Superior</i>	Programa	1979	-Falta de planeación en el sistema de educación superior -Poca coordinación entre actores institucionales del sector de educación superior	No especifica	-La generación, acopio y utilización de información económica, académica y administrativa en cada UIP -Elaboración de diagnósticos en cada una de las instituciones de educación superior -Impulsar la formulación de planes institucionales de desarrollo en cada universidad, con acciones a corto y mediano plazo -Elaborar un plan operativo anual en cada universidad -Asignar presupuestos a las COEPES, para la elaboración de los "planes 0"	No declaradas	No declaradas	Secretaría de Educación Pública Subsecretaría de Investigación Científica

					y los PEIDES -Realizar la planificación del presupuesto, a partir del establecimiento o de programas aprobados			
<i>Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (apartado VIII)</i>	Plan	1982	-Dificultades para la implementación de la política de planeación en el sector universitario -Poca coordinación entre actores institucionales del sector de educación superior	“Conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior”	-Impulsar la formulación de planes institucionales de desarrollo en cada universidad, con acciones a corto y mediano plazo -Elaborar un plan operativo anual en cada universidad -Realizar la planificación del presupuesto, a partir del establecimiento o de programas aprobados -Crear un programa para la obtención de recursos financieros complementarios	No declaradas	No declaradas	Secretaría de Educación Pública Subsecretaría de Investigación Científica

					<p>ios en cada universidad</p> <ul style="list-style-type: none"> -Establecer guías para para el análisis y valuación de puestos en la IES -Racionalizar y optimizar los recursos económicos y humanos disponibles -Mejoramiento del marco normativo de las universidades - Establecimiento de mecanismos de auditoria y comprobación (rendición de cuentas) -Formación y actualización de profesores -Fomento a la investigación científica -Mejoramiento de la difusión cultural -Vinculación de la educación 			
--	--	--	--	--	---	--	--	--

					<p>superior con el sector productivo y la sociedad</p> <p>-Integración regional del sistema de educación superior</p> <p>- Establecimiento de mecanismos para el ingreso, promoción y permanencia del profesorado</p> <p>- Establecimiento de mecanismos para el ingreso y permanencia del alumnado</p>			
<i>Reglamento de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior</i>	Proyecto	1983	-Problemas de operación y funcionamiento en el Sistema Nacional Permanente para la Planeación de la Educación Superior	No especifica	-Asignar presupuestos a la CONPES, para la elaboración de los "planes 0" y los PEIDES	No declaradas	No declaradas	Subs de I Super Inve Cien
<i>Lineamiento</i>	Proyecto	1983	-Problemas de	No especifica	-Asignar	No	No	Subs

<i>s para el establecimiento de los Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior</i>			operación y funcionamiento en el Sistema Nacional Permanente para la Planeación de la Educación Superior		presupuestos a las CORPES, para la elaboración de los “planes 0” y los PEIDES	declaradas	declaradas	de I Super Inve Cien
<i>Lineamientos para el establecimiento de los Consejos Estatales para la Planeación de la Educación Superior</i>	Proyecto	1983	-Problemas de operación y funcionamiento en el Sistema Nacional Permanente para la Planeación de la Educación Superior	No especifica	-Asignar presupuestos a las COEPES, para la elaboración de los “planes 0” y los PEIDES	No declaradas	No declaradas	Subs de I Super Inve Cien
<i>Plan Nacional para la Educación Superior 1984-1988</i>	Plan	1983	-Consolidación de instrumentos para la implementación de la política de planeación en el sector universitario - La falta de vinculación entre las universidades y las necesidades del aparato productivo - La ausencia de	“Conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior”	-Crear un programa para la obtención de recursos financieros complementarios en cada universidad -Racionalizar y optimizar los recursos económicos y humanos disponibles -Mejoramiento del marco normativo de las	No declaradas	No declaradas	Secr Educa Públ Subs de I Super Inve Cien Secr Prog n Pres Secr Hacia Créa Públ

			transparencia por parte de las instituciones de educación superior en cuanto al ejercicio presupuestal		universidades - Establecimiento de mecanismos de auditoria y comprobación (rendición de cuentas) -Formación y actualización de profesores -Fomento a la investigación científica -Mejoramiento de la difusión cultural -Vinculación de la educación superior con el sector productivo y la sociedad			Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior
<i>Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior 1984-1988</i>	Programa	1984	-Consolidación de instrumentos para la implementación de la política de planeación en el sector universitario -Parámetros homologados aún insuficientes para la	“Conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación	-Racionalizar y optimizar los recursos económicos y humanos disponibles - Establecimiento de mecanismos de auditoria y comprobación (rendición de cuentas)	No declaradas	No declaradas	Subcomisión de Investigación Científica Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior

			evaluación del sector universitario	superior”	-Formación y actualización de profesores -Fomento a la investigación científica -Mejoramiento de la difusión cultural -Vinculación de la educación superior con el sector productivo y la sociedad			
<i>Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior 1988-1992</i>	Programa	1988	-Parámetros homologados aún insuficientes para la evaluación del sector universitario -Necesidad de incentivar la obtención de recursos complementarios para el sector universitario, independiente del presupuesto asignado	“Conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior”	-Racionalizar y optimizar los recursos económicos y humanos disponibles - Establecimiento de mecanismos de auditoría y comprobación (rendición de cuentas) -Formación y actualización de profesores -Fomento a la investigación científica -Vinculación de la educación	No declaradas	No declaradas	Subs... de I... Sup... Inve... Cien... Asoc... Naci... Univ... s... Inst... de I... Sup...

					superior con el sector productivo y la sociedad			
--	--	--	--	--	---	--	--	--

Elaboración propia, a partir de la información recopilada en los documentos oficiales resguardados por el AGN: *Plan Nacional de Evaluación del sector educativo* [1979]; *Acuerdo secretarial para el establecimiento del Sistema Nacional Permanente para la Educación Superior* [1979]; *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*; *Reglamento de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior 1984-1988*; *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior 1984-1988*; *Programa de Desarrollo de la Educación Superior 1988-1992*. Fondos documentales: presidente José López Portillo y presidente Miguel de la Madrid Hurtado de Educación Pública.

**Capítulo 4. El financiamiento en la
Universidad Autónoma de Querétaro. De
su débil institucionalización al cambio en
su proceso organizacional**

Capítulo 4

El financiamiento en la Universidad Autónoma de Querétaro. De su débil institucionalización al cambio en su proceso de organización

Durante el siguiente segmento se busca explicar el proceso de institucionalización de la política de financiamiento para la educación superior en la Universidad Autónoma de Querétaro, a partir de la identificación de los cambios en su normatividad, mediada por la actuación e impulso de los *reformadores universitarios*.

La nueva reestructuración política, económica, social y cultural occidental producto, tanto de las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII como de los vertiginosos cambios para la complejización de relaciones sociales durante el XX, ha consagrado a las universidades como un pilar dentro de los sistemas educativos. A estas organizaciones los Estados les otorgaron la tarea de institucionalizar sentidos de identidad diferenciados, reproducir prácticas culturales definidas e impulsadas por las elites nacionales como modelos sociales, y atesorar e incrementar los saberes para fines estratégicos.⁵⁸

Algunas de estas consignas continúan vigentes en el espíritu de los gobiernos, con mayor o menor nitidez, a través del diseño e implementación de políticas públicas específicas para el sector de educación terciario de manera recurrente. En nuestros días podemos enunciar que la mayoría de las naciones

⁵⁸ Renata Marsike, “La Universidad en México. Historia y desarrollo” en: *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, número 08, 2006, pp. 11-34; consultado en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86900802>, el 23 de febrero del 2020. Eduardo Ibarra Colado, *La Universidad hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 9-25.

reconocen la legitimidad del lugar que ocupan las organizaciones universitarias como las cúspides de sus respectivos sistemas de educación formal.⁵⁹

Ocupar tal posición ha conllevado a las universidades con el paso de los años a incrementar sus obligaciones y afrontar nuevos desafíos, fundamentados en tres funciones sustantivas: la docencia, la investigación y la vinculación cultural y extensiva frente a la sociedad. Los actuales tiempos, soportados en la complejización de las formas de organización de la Universidad y sus relaciones con entornos diferenciados en distintos niveles y dimensiones de interacción, les han impuesto nuevos quehaceres en formas adjetivas y bajo procesos institucionales definidos, en nuestro país, a través de la formulación de las políticas públicas para el sector universitario. A saber: la eficiencia administrativa, la calidad normativa, planeación para el desarrollo, presupuestación [sic] y financiamiento equilibrados, seguimiento y evaluación permanente.⁶⁰ De las anteriores, la planeación y la evaluación son los ejes nodales para el desarrollo de los subsecuentes dos capítulos; por otra parte, el eje del financiamiento constituye la discusión central durante el presente apartado.

La relevancia de su análisis radica en la potencialidad de sus atributivos como función adjetiva emergente en los últimos tiempos; es decir, la capacidad para incidir en las distintas dimensiones y niveles operativos. Tales son, por ejemplo, las fases de conformación organizacional, de desarrollo como *ente* organizacional definido por reglas y la consecución de objetivos ulteriores para la Universidad. La dimensión de análisis del financiamiento en la Universidad Autónoma de Querétaro se constituye por dos vertientes: las formas de captación de recursos y como implementación de política pública.

⁵⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, UNESCO), *Replantear la educación: ¿Hacia un bien mundial?*, París, UNESCO, 2015, pp. 12-18.

⁶⁰ AGN, “Documento de trabajo SEP/ANUIES/CONPES: Una introducción a la planeación de la educación superior en México”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja: 08; expediente: 05.

La primera entendida como procesos de captación de activos, parte de la interacción que la corporación universitaria ha establecido con las distintas entidades públicas en su entorno, por medio del establecimiento de mecanismos de asignación normativa, gestión activa, negociación emergente. Así, la asignación constituye un canal normalizado por medio de los instrumentos jurídicos y legales establecidos para definir la responsabilidad de los gobiernos federal y estatal para el aseguramiento de la viabilidad de la Universidad como una entidad de servicio público. La gestión activa comprende los patrones de comportamiento que los directivos de la organización promueven, de acuerdo a las creencias y valores asumidos dentro de sus propios núcleos, para la obtención de insumos extraordinarios por medio de una participación en procesos de evaluación y asignación semi-meritocráticos –donde los indicadores de cuantificación juegan un papel relevante para lograr la asignación-, al margen del canal normalizado rutinario y sujetos a una disponibilidad de insumos, para lograr la consecución o conclusión de metas específicas por proyectos. De forma adicional, la negociación emergente del financiamiento integra a los comportamientos de la organización universitaria y que por distintas vías –concertación, arreglos de agenda oculta, o presión- busca la captación de recursos fuera de los mecanismos estandarizados o regulados, para la resolución urgente de problemas coyunturales o situaciones de riesgo no calculadas.

Si bien la autogeneración de recursos propios en la Universidad, por medio de la venta de servicios, desarrollo de patentes y la transferencia de conocimiento básico o aplicado no se integra a las tres anteriores tipologías, sus promoción e incorporación en la cultura organizacional universitaria responde a las distintas disposiciones contenidas en la política pública de reestructura de los esquemas de financiamiento del sistema universitario público de las últimas décadas. De forma particular, a partir del año 2005 ha habido un incremento significativo en las cantidades obtenidas bajo esta forma de

financiamiento, a partir de las directrices que el Patronato Universitario estableció y ha regulado como fuentes de financiamiento complementarias desde entonces.

La segunda entendida como financiamiento a partir de la implementación de política pública, refiere a las formas en que los distintos instrumentos gubernamentales proclives a modernizar el sistema universitario han influido en la delimitación de quiénes, cómo, y para qué toman las decisiones en las materias de asignación normativa, gestión activa, negociación emergente referidas anteriormente. Adicionalmente, la política del sector ha introducido un cambio en las normativas con efectos que se replican en las estructuras organizacionales de la universidad mexicana: la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión presupuestal y el manejo de financiamiento.

La función adjetiva y emergente del financiamiento no constituye un mero suministro de recursos monetarios dentro de la relación política necesaria *gobernantes-gobernados*, sino que constituye un entrelazado más elaborado: las asimetrías en la relación de dominación entre corporaciones, la recomposición y re-legitimación de las instituciones formales que regulan la prestación del servicio de educación terciario, la disputa por la misión de la Universidad frente a la lógica de utilitarismo de las tendencias ideológicas y las aspiraciones del modelo económico y de sociedad que se impulsan desde las elites o los grupos de poder.

Los anteriores supuestos constituyen algunos de los diversos elementos para poder entender la vitalidad del estudio sobre los comportamientos, las formas de institucionalización y los procesos operativos influyen en la asignación y gestión del financiamiento de las organizaciones universitarias mexicanas.

Para mi interés, el caso de los procesos formales de financiamiento de la Universidad Autónoma de Querétaro constituye un ejemplo relevante, tanto

por sus particularidades propias de la conformación histórica de esta Casa de Estudios, como por la influencia de los mecanismos de la política de modernización del sector señalados en el capítulo anterior. Su particularidad constituye un ejemplo de conformación gradual y progresiva de una de las funciones adjetivas impulsada por la política pública de modernización de la educación superior. Estas inquietudes pueden concentrarse en dos preguntas básicas: ¿qué tipo de construcciones normativas se han dado a la Universidad Autónoma de Querétaro en relación con la función adjetiva del financiamiento? y ¿cuáles son los alcances y limitaciones de normativa en el manejo presupuestal universitario frente a las políticas de modernización de la educación superior de las últimas décadas?

Tales cuestionamientos pueden empezar a responderse con algunas suposiciones previas: el financiamiento y la gestión presupuestal, de ser elementos ejercidos en un espectro de una baja institucionalización, de normativa difusa, y ausencias de figuras y mecanismos profesionalizados para su gestión a partir del establecimiento de la Universidad en 1951, transitaron de forma incremental a una institucionalización normativa en un marco de operación soportado por los principios de transparencia, rendición de cuentas, y uso racional de los recursos, con la participación de diversas figuras unipersonales y colegiadas en la toma de decisiones desde un enfoque racional y profesional. Este opúsculo busca explicar y analizar los distintos procesos para el fortalecimiento del financiamiento como función a partir del anterior supuesto.

A continuación se detalla, de manera general, una breve ilustración del comportamiento financiero de la Universidad entre los años de 1983 y 2015, a manera de preámbulo. En los sub-apartados siguientes, se realiza una compilación institucional y estructural de los mecanismos de definición y operacionalización del financiamiento en la misma durante el mismo periodo. Por institucional se entiende la conformación de las reglas formales que

regulan a la función adjetiva dentro de la Universidad, mientras que lo organizacional constituye la identificación de los cambios en el organigrama que define a los partícipes en la toma de decisiones y la redistribución en sus atribuciones.

Finalmente, este apartado concluye con un esquema de flujo de cambios en el tiempo que resume al lector dichos procesos para la institucionalización formal de la gestión presupuestal y el manejo financiero en el funcionamiento organizacional de la universidad queretana.

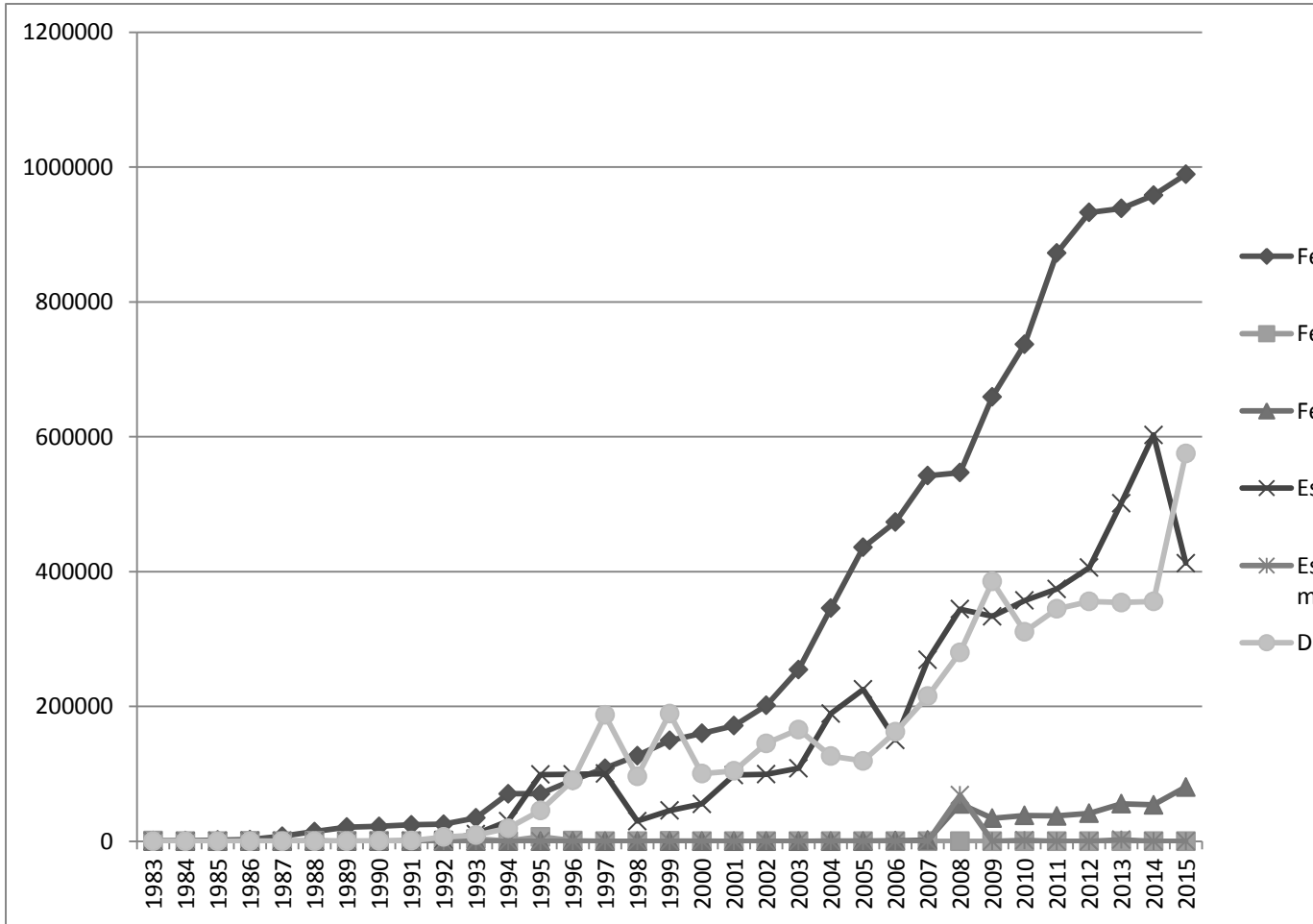
4.1 Panorama de proceso de financiamiento de la Universidad Autónoma de Querétaro, en perspectiva histórica

En las siguientes gráficas se muestran, de forma cronológica, el comportamiento de la gestión presupuestal y las formas de ingresos que se han registrado en la Universidad Autónoma de Querétaro entre los años de 1983 y 2015, periodo de estudio en este trabajo.

La información se obtuvo de los documentos propios que la Casa de Estudios que dejaron constancia de las distintas fuentes de recursos económicos, los montos totales y los desagregados por su tipificación. Los documentos principales fueron los informes de labores que anualmente presentaron los rectores de la Universidad, así como las glosas –preliminares o definitivas- de los ejercicios de cierre de cada año fiscal que conjuntamente el Patronato universitario y la secretaría de Finanzas de la rectoría universitaria produjeron como entidades públicas descentralizadas.

Gráfico 1. Comportamiento presupuestal de las distintas fuentes de financiamiento de la U de Querétaro, durante el periodo comprendido entre los años de 1983 y 2015

(Gráfico comparativo de mediana duración con números relativos).



Cuadro 4. Comportamiento presupuestal de las distintas fuentes de financiamiento Autónoma de Querétaro, durante el periodo comprendido entre los años de
(Cuadros descriptivos expresados en quinquenios y cantidades netas por mil

Tipo de ingreso / año fiscal	1983	1984	1985
Federal Ordinario	1102	1102	1902
Federal Extraordinario (hasta 2000)	950	0	0
Federal Concursable (después de 2001)	0	0	0
Estatad Ordinario	100	400	508
Estatad Extraordinario (incluye todas las modalidades)	0	0	0
Donaciones/Recursos Propios	302	209	301

Tipo de ingreso / año fiscal	1988	1989	1990
Federal Ordinario	14365	21114	22145
Federal Extraordinario (hasta 2000)	650	540	580
Federal Concursable (después de 2001)	0	0	0
Estatad Ordinario	242	80	111
Estatad Extraordinario (incluye todas las modalidades)	0	0	0
Donaciones/Recursos Propios	98	1	450

Tipo de ingreso / año fiscal	1993	1994	1995
Federal Ordinario	34856	70629	70629
Federal Extraordinario (hasta 2000)	3456	645	6786

Federal Concursable (después de 2001)	0	0	0	
Estatad Ordinario	10845	29913	99145	
Estatad Extraordinario (incluye todas las modalidades)	0	0	0	
Donaciones/Recursos Propios	9257	19547	45798	

Tipo de ingreso / año fiscal	1998	1999	2000	
Federal Ordinario	127145	149753	160200	
Federal Extraordinario (hasta 2000)	110	561	402	
Federal Concursable (después de 2001)	0	0	0	
Estatad Ordinario	29975	45756	55498	
Estatad Extraordinario (incluye todas las modalidades)	0	0	0	
Donaciones/Recursos Propios	96345	189475	100478	

Tipo de ingreso / año fiscal	2003	2004	2005	
Federal Ordinario	254714	345987	436059	
Federal Extraordinario (hasta 2000)	0	0	0	
Federal Concursable (después de 2001)	120	220	225	
Estatad Ordinario	108456	189472	225378	
Estatad Extraordinario (incluye todas las modalidades)	0	0	0	
Donaciones/Recursos Propios	165789	126456	119431	

Tipo de ingreso / año fiscal	2008	2009	2010	
Federal Ordinario	546792	659217	737278	

Federal Extraordinario (hasta 2000)	0	0	0
Federal Concursable (después de 2001)	55471	34370	38486
Estatad Ordinario	344489	333729	357090
Estatad Extraordinario (incluye todas las modalidades)	68592	0	1475
Donaciones/Recursos Propios	280322	385343	310858

Tipo de ingreso / año fiscal	2013	2014	2015
Federal Ordinario	938567	958147	989246
Federal Extraordinario (hasta 2000)	0	0	0
Federal Concursable (después de 2001)	55742	54126	80543
Estatad Ordinario	501469	602784	412565
Estatad Extraordinario (incluye todas las modalidades)	2256	0	0
Donaciones/Recursos Propios	354169	355789	575163

Elaboradas a partir de la información proporcionada en. AGN; "Magnitud y evolución de la pobreza en México. 1970-1984"; fondo: presidente M Secretaría de Educación Pública, caja: 05; expediente: 11. AUAQ; "V informe del rector, Lic. Braulio Guerra. 1982-1987"; fondo: Consejo Unive AUAQ; "Primer Informe de Rectoría, 1988-1989"; fondo: Consejo Universitario; caja 119; expediente 01. AUAQ; "V informe del rector, Lic. Bra de Rectoría. 1989-1990"; fondo: Consejo Universitario; caja 109; expediente 01. AUAQ; "Informe del Ejercicio Académico y Administrativo, 198 Administrativa; caja 39; expediente 01. AUAQ; "Anuario estadístico 1994-1995"; fondo: Consejo Universitario; caja 123; expediente 01. AUAQ; Universidad. Informe general del rector Raúl Iturralde"; fondo: Consejo Universitario; caja 121; expediente 01. AUAQ; "1er Informe. Dr. Gilbe Universitario; caja 138; expediente 01.

Puede observarse en el gráfico de datos relativos y el cuadro con valores netos, la fuente de ingreso proveniente del subsidio federal ordinario tuvo un crecimiento considerable durante la década de los ochenta y principios de los noventa; pero a partir del nuevo milenio el comportamiento del mismo expresó un ritmo de aumento casi exponencial. En relación con el subsidio ordinario otorgado por el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, este refleja un crecimiento moderado durante la serie de tiempo, exceptuando los periodos de 1997 a 2003 y después del año 2015; estos intervalos coincidieron con la aplicación de fuertes medidas restrictivas en materia presupuestal del Ejecutivo hacia la Universidad, en el mismo tiempo en que la entidad federativa fue gobernada por los empresarios Ignacio Loyola Vera y Francisco Domínguez Servien, ambos emanados del Partido Acción Nacional.

Como propongo en las siguientes páginas, tal circunstancia tuvo una coincidencia –por lo menos temporal- con el despliegue de cambios normativos gestionados al interior de Universidad y con efectos diferenciados en las niveles de conformación organizacional de la misma. Los cambios en las reglas formales que operaron el juego financiero en la universidad queretana –principalmente, a través de cambios en el Estatuto Orgánico e instaurando reglamentaciones que regularan la función adjetiva- tuvieron un despliegue más significativo, en cantidad, a partir del año 2006 frente a lo realizado las dos décadas anteriores.

Otro elemento a considerar como parte de la explicación en el incremento de las partidas presupuestales federales y ordinarias durante los primeros tres lustros del siglo XXI, además del trabajo normativo para instituir y operar la función adjetiva del financiamiento, es la correspondiente a la derogación de la «jubilación dinámica» desde el año 2011. Como se observa en el gráfico y cuadro precedentes, a partir del acontecimiento la elevación de los distintos montos de participaciones federales en los ingresos de la Universidad fueron de casi tres a uno en proporción de incrementos.

La «jubilación dinámica» fue un esquema de retiro de trabajo, como parte de las garantías de seguridad social conquistadas durante la década de los setenta por el trabajador universitario, para el aseguramiento de condiciones mínimas para ocupar un lugar en la cesantía laboral por envejecimiento.⁶¹ En la Universidad Autónoma de Querétaro, al igual que en distintas universidades autónomas estatales, los trabajadores académicos y administrativos con nombramientos expedidos de forma definitiva y por tiempo indeterminado en su vigencia, gozaban de las prerrogativas que las leyes federales en materia de trabajo y del sistema de jubilaciones y pensiones soportado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante, IMSS). Tales se traducían en la asignación de seguridad médica, créditos para la vivienda; cajas de ahorro y un monto de dinero destinado para la manutención después de haber mantenido una relación laboral ininterrumpida de veinticinco de años al servicio de la institución patronal, sin que la edad biológica fuese condicionante para acceder a las prerrogativas.⁶²

De forma adicional al mecanismo de retiro operado por el IMSS, el trabajador de la universidad queretana obtenía la continuidad de los montos íntegros de su nómina al convertirse en pensión para el retiro de manera continua, hasta el término de su vida natural. Así, el trabajador universitario que acumulaba una antigüedad de veinticinco años ininterrumpidos solicitaba su jubilación, cuyos montos eran el producto de los ingresos que el IMSS ministró sumados a los montos de la nómina íntegra que gozó durante su vida laboral en la Universidad.⁶³

⁶¹ AUAQ; “Autonomía. Órgano oficial de difusión del H. Consejo Universitario de la UAQ. 20 de enero de 1985. Número 01 [Contratos Colectivos de los sindicatos Único de Personal Académico y Único de Trabajadores y Empleados de la UAQ para el bienio 1985-1987”]; fondo: Consejo Universitario; caja 09; expediente 33.

⁶² Entrevista con el M.I. José Alfredo Garrido Zepeda; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

⁶³ Entrevista con el M.A. Raúl Iturralde Olvera; Santiago de Querétaro, 18 de enero del 2018.

En algunos casos, el trabajadores académico de la Universidad que cotizaba ante el IMSS y que tenía asegurado un monto de retiro por parte de la Casa de Estudios, también tenían relaciones laborales establecidas con otros regímenes de protección social y retiro laboral, como fue el caso del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante, ISSSTE). Este fenómeno se presentó de manera frecuente entre profesores de las facultades de Derecho y de Medicina.⁶⁴ De tal suerte, existieron casos de triple jubilación, y que entre las autoridades universitarias eran percibidas como inmorales, pero legales dentro del marco institucional existente hasta el año 2010.⁶⁵

En otros se presentaron otros fenómenos, con menor frecuencia, pero que generaron problemas a las finanzas de la Universidad Autónoma de Querétaro en el mediano plazo, como fue la denominada *relación dual* o «plaza duplicada». Al no existir un criterio regulativo de la edad biológica mínima necesaria para el retiro laboral bajo la legislación aplicable, se presentaron casos de trabajadores administrativos y manuales que comenzaron a prestar sus servicios a la casa de estudios, bajo la contratación de tiempo indeterminado y a partir de una edad biológica temprana -18, 17 o hasta 16 años.-

Cuando tales empleados alcanzaban el tiempo de los veinticinco años de relación, procedían a retirarse con una edad biológica que rondaba entre los 41 y 43 años. Algunos de ellos habían acreditado estudios profesionales de licenciatura en las aulas universitarias a la par de su desempeño como administrativos, y motivados por distintas causas, procedían a presentarse a los concursos de oposición docente para obtener plazas de trabajo académicas de tiempo libre o tiempo completo. Después de salvar los requerimientos establecidos y entablar un nuevo contrato laboral con la Universidad –ahora

⁶⁴ Entrevista con el M.A. Raúl Iturralde Olvera; Santiago de Querétaro, 18 de enero del 2018. Entrevista con el Dr. Gilberto Herrera Ruiz; Santiago de Querétaro, 17 de enero del 2018.

⁶⁵ Entrevista con el M.I. José Alfredo Garrido Zepeda; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

como docentes-, se obtenían las mismas prerrogativas de cesantía de las que ya gozaban como trabajadores administrativos y manuales. De tal forma, se tienen documentados casos –principalmente en las facultades de Informática y Derecho, así como en la Escuela de Bachilleres- donde los trabajadores administrativos jubilados que al paso del tiempo se incorporaron como docentes, optaron por la gestión de una segunda jubilación cuando estos volvían a acumular los veinticinco años de relación laboral con la Universidad y oscilaban entre los 66 y 68 años de edad biológica.⁶⁶

Un factor adicional, pero que se desarrollara con más detalles en el siguiente capítulo, es el crecimiento de las plantillas docentes, administrativas y del personal de confianza sin una planeación institucional estratégica que diera soporte estructural a las finanzas de la Universidad.

La combinaciones de las anteriores situaciones –restricciones presupuestales por parte del Ejecutivo estatal en algunas coyunturas y las ausencias de planeación y criterios para regular sistémicamente el modelo de jubilaciones y de contratación de los trabajadores académicos y manuales) comenzaron a erosionar de forma significativa las finanzas de la Universidad durante la década de los noventa y los primeros años del 2000. Para el año 2005, 92% del presupuesto total de la universidad, compuesto de la obtención de recursos propios y de participaciones federales y estatales ordinarias, se destinaba para el pago de la nómina vigente. Y de dicho porcentaje, un poco más de la mitad se erogaba al pago de las pensiones y jubilaciones que la Universidad otorgaba a sus trabajadores en cesantía.⁶⁷

Esto llevo al rector Raúl Iturralde a gestionar ante los sindicatos Único de Personal Académico y de Trabajadores y Empleados de la Universidad Autónoma de Querétaro, así como frente al Patronato Universitario un

⁶⁶ Entrevista con el Dr. Gilberto Herrera Ruiz; Santiago de Querétaro, 17 de enero del 2018.

⁶⁷ *Ídem.*

proyecto de reforma laboral que afrontara el esquema de retiro y cesantía operante.

Tal propuesta venía pensándose desde el año 2001, durante la gestión de la rectora Dolores Cabrera Muñoz. La encargada del timonel universitario recuerda sobre esta propuesta que

“La situación de la Universidad comenzaba a ser crítica. Debido a las asimetrías estructurales del presupuesto de la Universidad, de cada diez pesos que llegaban [a la Universidad], nueve los destinábamos al pago de nómina y jubilaciones. [...] sumado a ello, la retención presupuestal de los dos años anteriores que realizó el [gobernador] ingeniero Loyola, trajo como consecuencia que el año 2000 lo cerrásemos con un déficit operativo preocupante. [...] Consulté al entonces recién llegado Reyes [Taméz Guerra, secretario de Educación Pública] y a Julio Rubio [Oca, subsecretario de educación superior de la Federación], gracias a la intermediación del licenciado Palacios Alcocer [ex rector, ex gobernador y, en ese momento, secretario saliente del Trabajo y Previsión Social del gobierno federal] y de Lupita Murguía [secretaria de Gobierno del Poder Ejecutivo de Querétaro], quienes coincidieron en la necesidad de darle viabilidad financiera la Universidad. No había alternativa. Si queríamos acceder a los fondos federales que nos ayudaran a resolver el déficit, era necesario, por lo menos, iniciar reformas administrativas y financieras [en la Universidad]. En lo personal, yo coincidí y apoye la propuesta de la Federación para solucionar el problema estructural. Y pese a que no logré concretarla [...] me dio satisfacción que Raúl [Iturralde Olvera, rector posterior a la entrevistada] haya seguido la línea consensuada y alcanzado un gran acuerdo universitario para atajar las causas que presionaban las finanzas universitarias.”⁶⁸

En octubre de 2011, la rectoría de Iturralde gestionó, frente al Patronato Universitario y los sindicatos titulares de los contratos colectivos la reforma de los mecanismos para la asignación de jubilaciones y pensiones pagadas por la

⁶⁸ Entrevista con la Mtra. Dolores Cabrera Muñoz; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

Universidad al personal laboral en activo, transfiriendo a manos del IMSS y de las leyes laborales vigentes el esquema de retiro y protección social del personal docente y administrativo. De igual manera, se estipuló la restricción al personal académico de la Casa de Estudios para cotizar en distintos regímenes de seguridad social, servicio médico y sistema para el retiro que no fuese estrictamente el operado por el IMSS.

Así mismo se estipuló –de forma inmediata en los contratos colectivos y un mes después cuando se reformó el Estatuto Orgánico-, la restricción para que una persona pudiese obtener dos o más contratos laborales con la Universidad a través del establecimiento de un número de matrícula único, personal e intransferible que regulara la relación laboral. Sobre esta última disposición se estableció una excepción a favor de los docentes de tiempo libre y tiempo completo que recibían de forma adicional un nombramiento como personal de confianza para el desempeño de cargos directivos, al poder recibir simultáneamente los salarios de sus plazas académicas de forma íntegra y sus dietas producto de los cargos de confianza. Cabe acotar que esta cláusula operó sólo durante los dos años siguientes, cuando el rector Gilberto Herrera Ruiz gestionó ante el Patronato y el Consejo Universitario su suspensión indefinida.⁶⁹ Sobre la reforma financiera de octubre del 2011, Iturralde refiere que

“Existían diversas presiones, tanto internas como externas a la Universidad, para resolver el problema financiero y presupuestal [...] las internas eran obvias: alumnos que demandaban recursos para el desarrollo de sus actividades académicas y una infraestructura acorde a sus necesidades; maestros de tiempo libre que tenían todas las credenciales y avales para optar por tiempos completos; empleados que no tenían una escoba, un trapeador o una computadora para el desarrollo de sus funciones. Todo eso no era posible por la presión financiera [...] que se volcaba al pago de salarios y pensiones y dejaba sin gasto para operar a las Escuelas y Facultades. El modelo era ya

⁶⁹ Entrevista con el Dr. Gilberto Herrera Ruiz; Santiago de Querétaro, 17 de enero del 2018.

insostenible desde que me fue conferida la rectoría en mi primer periodo [2006]. En cuanto a las [presiones] externas, estas provenían desde la Federación, a mi parecer. Me entrevisté pocas ocasiones con Josefina [Vázquez Mota, secretaria de Educación Pública de 2006 a 2009], mayormente con [Alonso] Lujambio, [Rodolfo] Tuirán y [José Ángel Córdova] Villalobos, gracias a las gestiones que Lupita [Murguía, secretaria de Gobierno del Poder Ejecutivo de Querétaro] realizó. Todos ellos me dieron acceso a recursos extraordinarios de estabilización y recomendaciones que se centraron en dos alternativas: o modificábamos los esquemas de contratación y permanencia laborales; o cerrábamos carreras y programas de licenciatura y comenzábamos la venta de bienes de la Universidad [...] Claro, ya había una tendencia muy marcada desde que Dolores [Cabrera] fue rectora para ajustar el esquema de contratación y retiro de los trabajadores universitarios por parte de ellos [gobiernos federal y estatal], [...] ya que todos coincidíamos en que los boquetes financieros [que] se venían acumulando por la alta absorción del presupuesto en salarios y jubilaciones. Y así se lo presenté a los secretarios generales de los sindicatos de Personal Académico y de Trabajadores y Empleados. Cuando yo planteé por vez primera la propuesta de reforma financiera y administrativa en diciembre de 2009, después de mi reelección, no fue aceptada de forma cordial. Debo de reconocer que el [gobernador] licenciado Garrido Patrón hizo una gran labor de consenso entre las dirigencias de los sindicatos en ese entonces, para que la propuesta pasara sin rispidez u otro tipo de manifestaciones. [...] En el Patronato no hubo mayor problema, ya que la labor que realizó Lupita Ruíz [patrona secretaria del Patronato y simultáneamente presidenta el Consejo Coordinador Empresarial en Querétaro] para dar viabilidad a las finanzas de la Universidad, fue altamente satisfactoria. [...] Todos comprendimos que para salvar mucho, teníamos que ceder un poco...”⁷⁰

Con base en los testimonios de los dos anteriores rectores, gestores de un proceso de reforma normativa en materia de financiamiento universitario, al igual otro más que continuó con su implementación y la consolidación de un cambio organizacional, podemos identificar cuando menos algunas creencias y valores en los niveles de alta jerarquía durante su toma de decisiones en la Universidad.

⁷⁰ Entrevista con el M.A. Raúl Iturralde Olvera; Santiago de Querétaro, 18 de enero del 2018.

El cambio de la política y gestión financiera en la Universidad contó con una coalición de actores, tanto universitarios, empresariales y de diferentes niveles de gobierno, para resolver problemas estructurales a partir de una nueva racionalización de la gestión financiera universitaria. Así, valores como eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y uso racional de los recursos financieros universitarios se constituyeron como creencias centrales que condujeron a la formación de un nuevo acuerdo para la Universidad, en concordancia con la lógica de modernización del sector universitario pujante.

4.2 La institucionalización formal del presupuesto en la Universidad

Como ya se ha referido, la Universidad Autónoma de Querétaro fue establecida el 24 de febrero de 1951. Su primer lustro de funcionamiento transcurrió sin sobresaltos y con un crecimiento discreto, debido a un cacicazgo ejercido por su rector fundador, el abogado Fernando Díaz Ramírez. En el artículo 24 de su decreto de establecimiento, se estipulaba como vías de recursos para el funcionamiento de la Universidad, ambigualmente, a todos aquellos recursos que en dinero o en especie le fuesen legados a la institución por parte de los gobiernos federal y estatal, sin un establecimiento normativo operacional sobre los tipos, procedimientos o mecanismos para su gestión, distribución, erogación o comprobación.

Como es sabido, gracias a la historiografía desarrollada por los cronistas aficionados universitarios, en diciembre de 1957 el gobernador Juan C. Gorráez removió al rector Díaz. Ejerciendo las facultades que le otorgaba el decreto de establecimiento, designó al médico José Alcocer Pozo como nuevo rector de la Universidad de Querétaro. La literatura de la época y la historiografía que domina el paradigma analítico sobre estos acontecimientos, refieren las posibles causas de la decisión: el intento gubernamental por impulsar un

proyecto de renovación en la rectoría sin un consenso suficiente por parte de la comunidad, abrogar el poder acumulado por el rector ante la falta de contrapesos en los distintos rubros de la gestión universitaria, el establecimiento de criterios más explícitos para el tratamiento y gestión del presupuesto, así como ratificación de la supremacía del poder político del gobernador por encima de cualquier otro.⁷¹

La intromisión estatal en la designación despertó un movimiento enarbolado por el sector estudiantil, cuyas movilizaciones se desbordaron más allá de los recintos de enseñanza superior. Durante enero de 1958 la ciudad de Querétaro fue escenario de protestas y una huelga paralizó las actividades de la Universidad, cuyas demandas se centraron en la reinstalación de Díaz como rector y el otorgamiento de la autonomía a la casa de estudios. Los gritos y consignas de los estudiantes se escucharon por diversos puntos de la barroca ciudad, incluyendo la residencia oficial del Ejecutivo, ubicada en la intersección de las calles Juárez Sur y Arteaga. De acuerdo con los testimonios de los cronistas universitarios Arreola y Oregón, las presiones que colaboradores del presidente Adolfo Ruíz Cortines ejercieron sobre el gobernador queretano fueron cruciales para que éste deliberara a favor del movimiento universitario.⁷² Finalmente, Alcocer presentó su renuncia, permitiendo la reinstalación del cacique Díaz en la rectoría, y arrancando la promesa gubernamental de brindar la concesión de la autonomía técnica, de organización y de ejercicio presupuestal para la Universidad.

⁷¹ Para una mayor profundización acerca del movimiento autonomista de la universidad queretana de 1958-1959, consúltese: Álvaro Arreola Valdéz, *50 años de autonomía*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2008; Fernando Díaz Ramírez, *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, tomo III, Querétaro, edición del autor, 1976; Alejandro Obregón Álvarez y Juan Trejo Guerrero, *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, tomo III, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1993; *Universidad Autónoma de Querétaro. Patrimonio cultural de Querétaro, 1951-2001 [testimonios de cinco décadas]*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2001; Universidad Autónoma de Querétaro, *25 años de autonomía universitaria*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1983.

⁷² Arreola, *op. cit.*, p. 19; Oregón, *op. cit.*, pp. 21-39. Entrevista con el M.I. José Alfredo Garrido Zepeda; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

Al año siguiente se gestionó un proyecto de ley orgánica para la Universidad, en el que se incluyó, por primera vez, los conceptos de manejo presupuestal y financiamiento –ambos usados como sinónimos- como parte de las capacidades organizacionales de la Casa de Estudios. La propuesta fue llevada al pleno del Congreso del Estado, la cual fue aprobada. Gorráez firmó el decreto correspondiente, y finalmente la nueva ley se publicó el 29 de enero en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga*.

Esto constituyó el primer paso en el proceso de institucionalización formal del ejercicio del financiamiento, como parte de las funciones adjetivas en el desarrollo de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Por medio de los dos últimos marcos normativos generales de la Universidad (leyes orgánicas de 1976 y 1986), de tres dispositivos regulativos de estos (Estatutos orgánicos de 1996, 2006 y 2011), así como alguna reglamentación universitaria de segundo orden, exploro las formas en que han estipulado, definido y operacionalizado la gestión y ejercicio del financiamiento universitario. Lo anterior, como una primera forma de acercamiento y para el establecimiento de ciclos en las reformas normativas y el cambio en la organización universitaria, desde la perspectiva de las formas de captación de recursos y la implementación de política pública en la Universidad.

4.3 Ley orgánica de 1976

La legislación fundamental de la Universidad Autónoma de Querétaro que comenzó una introducción progresiva en la conceptualización normativa sobre la gestión financiera y el manejo presupuestal fue aquella promulgada en agosto de 1976, durante la gubernatura del arquitecto Antonio Calzada Urquiza y el rectorado del abogado, periodista y anticuario José Guadalupe Ramírez Álvarez. Esta sucedió en su vigencia y alcances al decreto de establecimiento de 1951 y a la primera ley de 1959 que organizó a la misma,

referidas con anterioridad. Su surgimiento respondió a un conjunto de demandas provenientes, mayoritariamente, de las comunidades docente, empresarial y del Ejecutivo estatal para modernizar la estructura de la organización universitaria, redefinir los atributos del rector y puntualizar los alcances de la autonomía académica, técnica, operativa y presupuestal. Esta última fue introducida en la legislación bajo una conceptualización menos redundante, con un sentido más pragmático que filosófico, y referidas solo en dos ocasiones a lo largo del dispositivo legislativo. Como se lee en la siguiente cita extraída de la ley orgánica, la idea de regulación presupuestal y gestión financiera refería más al “deber ser” y a los anhelos del porvenir, que a la institucionalización de una práctica en el funcionamiento de la organización universitaria en el presente:

CONSIDERANDO SEGUNDO:- [...] nuestra Máxima Casa de Estudios, en su vida intelectual, en su sentido de responsabilidad y con clara conciencia de los propósitos que alienta, tiene ya la madurez suficiente para orientar sus propias aspiraciones; atento el mismo Gobierno, por otra parte, a que los centros universitarios [...] sabrán responder seguramente a los ideales que han animado a expedir la presente Ley... en cuanto a la racionalización de sus recursos económicos, materiales y culturales...

CONSIDERANDO TERCERO:- Que en el anhelo de otorgar la autonomía a la Universidad de Querétaro concurrieron no solamente las aspiraciones de maestros y alumnos, sino también de los representantes de las fuerzas económicamente activas de la colectividad;

[...]

ARTÍCULO 1º.- En virtud de esta Ley, el Estado adquiere la obligación de mantener, difundir, y engrandecer la enseñanza universitaria, sosteniendo y fomentando una Institución Autónoma de Enseñanza Universitaria en la Ciudad de Querétaro, Qro... con los atributos presupuestales que la Federación y el Ejecutivo estatal entreguen.⁷³

⁷³ Baltazar, *op. cit.*, p. 32.

En relación a la parte de administración patrimonial, de glosa y rendición de cuentas en la institución, se instituyó al Patronato Universitario como un actor nodal de dichos procesos. Este órgano colegiado fue estipulado desde la legislación de 1959 como un órgano de gestión financiera, revisión de cuentas y administración de bienes; sin embargo, no se constituyó ni entró en funcionamiento desde su contemplación en la ley en dicho año y hasta la salida definitiva de Díaz Ramírez de la rectoría, en 1963. La baja institucionalización producto del cacicazgo y del poder cuasi-absoluto detentado por el rector fundador, la ausencia de normativa complementaria que precisara y regulara las labores del Patronato, y la ausencias de figuras profesionalizadas para establecer un sistema de gestión institucional moderno, se cuentan como algunas de las causas que impidieron la operación del patronato y el subejercicio de sus funciones. Los rectores que sucedieron al cacique universitario intentaron, sin éxito, lograr hacer cumplir la ley y establecer el funcionamiento pleno del Patronato como figura colegiada en materia de dineros y bienes patrimoniales.

El restablecimiento del Patronato Universitario en la ley de 1976 fue un esfuerzo, desde el gobierno estatal y los representantes de las cámaras de comercio, industria y servicios de Querétaro, por echar andar una política que mejorara la imagen de la Universidad a través de una mejor gestión y control del presupuesto, el cual se entregaba a la casa de estudios año tras año.

Cabe referir, de forma contextual, que durante el lustro previo a la promulgación de la ley, la Universidad fue receptora de grandes cantidades de financiamiento federal, tanto por la vía ordinaria como por la extraordinaria. El entonces presidente de la nación, Luis Echeverría Álvarez, visitó la Universidad en 1971, 1973 y 1975 para hacer entrega de recursos económicos y bienes muebles. La obra más destacada de ese periodo fue la construcción del

Centro Universitario en las faldas poniente, sur y norte del histórico Cerro de las Campanas; lugar donde se alojarían de forma permanente a las Escuelas y Facultades y fuera del pequeño edificio del centro histórico que las había alojado durante el primer cuarto de siglo de existencia. De forma irónica, los informes de labores presentados por los rectores durante esa época, señalaban que la Universidad concluía los ejercicios fiscales anuales con déficits generales que iban del 5% al 14%.⁷⁴

Este antecedente pudo motivar al gobierno para la promulgación de una nueva ley orgánica y de institucionalizar, de manera formal y operativa, al Patronato Universitario. Lo anterior, como un medio para erradicar los atributos que venían ejerciendo –de forma supletoria e informal- los rectores en materia presupuestal, y racionalizar la gestión del financiamiento para reducir las brechas estructurales generadas por los déficits anuales.

Así, el nuevo Patronato quedó conformado por el rector, los representantes de las cámaras Nacional de Comercio y Nacional de la Industria de la Transformación, de la asociación de ganaderos locales, de la Federación de la Pequeña Propiedad Agrícola, de las instituciones bancarias, así como de aquellas otras corporaciones empresariales y de fuerzas productivas que se constituyeran en el Estado de Querétaro en lo subsecuente. A tal órgano colegiado se le otorgaron atribuciones en materia presupuestal y de administración de los bienes universitarios,⁷⁵ como: realizar las gestiones necesarias para el cuidado y administración patrimonial –económico y en especie- de la Universidad; realizar, cuando lo estimase necesario, observaciones sobre las cuentas de ingresos y egresos; y proponer al rector planes anuales para el incremento de los ingresos, para su consulta y valoración final ante el Consejo Universitario.

⁷⁴ Obregón, *op. cit.*, p. 153.

⁷⁵ Entrevista con la Mtra. Dolores Cabrera Muñoz; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

De conformidad con la ley orgánica del 76, la conformación del Patronato no fue diseñada para satisfacer el principio de representación paritaria o de representación proporcional de los conglomerados que componían a la comunidad universitaria. El sector de las fuerzas productivas presentes en el Estado de Querétaro contó con una sobrerrepresentación en esta instancia, a través del mecanismo de iniciativa que facultaba al rector para ampliar o reducir el número de integrantes del propio órgano, así como la facultad de proponer candidatos al pleno para ser nombrados patronos-estatutarios por tiempo indeterminado. Mientras tanto, la representación que los académicos, los trabajadores administrativos y los estudiantes obtuvieron en la constitución del Patronato fue a través de los secretarios generales de los sindicatos Único de Personal Académico y de Trabajadores y Empleados, así como del presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad, patronos-asociados por tiempo determinado y sin posibilidad de reelección. De la misma forma, el Gobierno del Estado de Querétaro contó un representante ante este órgano de decisión patrimonial y financiera, y cuyo papel fue delegado a los titulares de la secretaría de Educación del Poder Ejecutivo.

Bajo tal estructura normativa, el Patronato recibía como primera instancia los diversos subsidios que eran entregados a la Universidad, y después los suministraba a la rectoría para su erogación de acuerdo a los acuerdos contenidos en los presupuestos anuales de ingresos y egresos avalados por el Consejo Universitario. De igual forma, ejecutaba los inventarios correspondientes para el control de los bienes muebles e inmuebles en propiedad de la misma, establecía iniciativas ante la autoridad central para incrementar la captación de recursos y bienes en posesión universitaria, y ocasionalmente realizó observaciones a los informes financieros anuales de la Universidad, cuando estos se turnaban al Consejo por conducto del rector.

Tal combinación de atributos de albacea, dispensor de recursos y revisor en segunda instancia del financiamiento dado al Patronato, en conjunto con las

facultades de toma de decisión y la ejecución de ellas en el ámbito presupuestal otorgadas al rector de la Universidad, condujeron a la existencia de algunos fenómenos que, a la postre, demostraron la insuficiencia de la legislación orgánica setentera. El abogado Mariano Palacios Alcocer, rector de la Universidad Autónoma de Querétaro –simultáneamente, presidente del Consejo Universitario y del Patronato- de 1979 a 1982 y posteriormente titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro entre 1985 y 1991, refiere que

“La ley [orgánica de 1976] era insuficiente para brindar equilibrios en distintas facetas del funcionamiento de mi querida Universidad [...] recuerdo que el doctor Rabell [Fernández, rector que antecedió al entrevistado en el cargo] tuvo muchas dificultades para lograr una gestión de recursos positiva a favor de la Universidad, así como un ejercicio de [los] recursos de forma exitosa. Existieron ocasiones en que pasaban seis o más meses para que el Patronato se reuniera en pleno; lo hacían cuando ya habían pasado las fechas urgentes para la gestión de recursos ordinarios, el acceso a los PPP [presupuestos por programa]⁷⁶ o la búsqueda de financiamiento adicional para contener los emplazamientos de huelga por parte de los sindicatos por aumentos salariales. La falta de aval [por parte] del Patronato, aunque en ese entonces fuese más simbólica que operativa, complicaba las gestiones ante las instancias federales; ya que la Federación siempre fue muy puntual en observar lo establecido en la ley [orgánica] universitaria sobre quiénes tenían que recibir el subsidio. Tal situación no era fortuita. Su gestión [de Enrique Rabell] siempre tuvo problemas para mostrar las comprobaciones de las erogaciones que realizaba [...] pese a que la Universidad fue una de las primeras en todo el país en instaurar sistemas de cómputo de la más avanzada tecnología, en ese entonces, para simplificar la contabilidad de acuerdo a los primeros programas de homologación. Por lo regular, pasaba hasta un año o un poco más, para que el Patronato conociera los informes detallados, y aun así, poco podía hacer legalmente para revertir [las inconsistencias], y muchos menos, para indagar. Cuando los compañeros decidieron postularme candidato a rector en el [19]79, una de mis propuestas estratégicas fue la de la gestión efectiva y transparente de los recursos, en la cual el Patronato tuviese un papel más activo y no dejase solo al rector de la

⁷⁶ Véase el apartado 4.2 del capítulo cuarto de este trabajo, relativo a la política pública de planeación y evaluación para el sector universitario.

Universidad en la titánica tarea de traer, racionalizar y comprobar los recursos obtenidos. [...] Durante el periodo de mi gestión [como rector] en la honorable universidad de Querétaro, hice cuanto pude para que el Patronato tuviese una participación más activa en la gestión y administración de recursos; fue complicado, debido a que el periodo de gestión era muy corto [tres años] y sin posibilidad de ampliarlo como es ahora [con el establecimiento de la reelección inmediata para un periodo igual], lo que provocaba que se priorizaran los planes al corto plazo; intenté en diversas ocasiones reglamentar su funcionamiento para una mejor productividad, pero no se logró el consenso adecuado. Además, algunos integrantes del Patronato puestos desde los periodos [rectorales] de mi maestro Guadalupe Ramírez [Álvarez] y del doctor Rabell, se excusaban de emitir decisiones hasta que no las consultaran directamente con el gobernador [en turno]. [...] Eso me causo algunos problemas con el gobernador [Rafael] Camacho Guzmán; Usted seguramente sabe de aquella ocasión fuimos toda [sic] la Universidad a plantarnos afuera de su oficina para exigirle que dejara de interferir en las decisiones que se tomaban al del Patronato. Muchos dicen, sin razón, que yo me valí de esa tesitura para golpearlo [al gobernador Camacho] y usar a la Universidad como un instrumento para interés personales. Nada más errado que esos argumentos [...] La Universidad para mí, como rector y después como gobernador, siempre fue, y seguirá siendo, un fin y no un medio. Cuando ocupé inmerecidamente la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, y el licenciado Guerra Malo [rector de 1982 a 1988] me planteó la necesidad de actualizar la ley [orgánica] universitaria, para resolver distintos problemas como [...] el manejo de los presupuestos, le aseguré que contaría con todo mi apoyo, porque como ex rector sabía de lo que hablaba, y como gobernador, quería una universidad moderna para Querétaro. [...] El Doctor [José Ángel] Pescador Osuna fue un activo muy importante para darnos ideas de cómo hacer la transición de reforma en nuestra Universidad.”⁷⁷

Como complemento al anterior testimonio, la historiografía universitaria y distintos documentos producidos por la propia Universidad durante esa época confirman que después de la promulgación de la ley de 1976 existieron dificultades operativas para que las distintas figuras unipersonales y colegiadas del gobierno universitario funcionaran de manera continua o para

⁷⁷ Entrevista con el Dr. Mariano Palacios Alcocer; México, 12 y 13 de agosto del 2019.

que ejercieran con plenitud las atribuciones que se les habían otorgado. Así, el Consejo Universitario no funcionó con la regularidad estipulada y muchas decisiones en materia de gestión financiera y de programación presupuestal no pasaron por su seno para su discusión y aprobación. Algunos rectores continuaron asumiendo, informalmente, diversas atribuciones reservadas al Patronato en materia de adquisición y control de recursos y bienes muebles. Y, finalmente, la labor del Patronato relativa al incremento, preservación y cuidado del patrimonio de la institución no tuvo los efectos esperados con la promulgación de la ley re-organizativa de 1976.

4.4 Ley orgánica de 1986

Esta legislación para la Universidad fue promulgada y publicada el 02 de enero de 1986, por el gobernador Mariano Palacios Alcocer, después de haber cumplido el trámite legislativo correspondiente.

El nuevo ordenamiento general dado para la universidad queretana, respondió a dos problemas que afrontaba la institución: el primero, de orden institucional, producto de una baja institucionalización en materia de legalidad y aplicación de la normativa universitaria, de una legislación poco flexible para reconocer y operar de forma precisa sus funciones adjetivas, así como la ausencia de figuras profesionalizadas para la toma de decisiones. El segundo, de orden organizacional, en el cual el diseño de la universidad regional de docencia que se había preservado desde su fundación en 1951, comenzó a mostrar signos de agotamiento o de insuficiencia frente a las iniciativas que la política de modernización del sistema universitario impulsaba en las

dimensiones de investigación, vinculación, gestión de recursos económicos y humanos, planeación y coordinación.⁷⁸

La combinación de estas problemáticas posibilitaron que diversos actores, tanto del medio universitario como gubernamental, fijaran una postura centrada en la impostergable necesidad de modificar el ordenamiento general de la Universidad, al partir del reconocimiento de los distintos fenómenos que ocurrían en el sistema universitario nacional, pero también de la generación de un nuevo acuerdo institucional que permitiese a la casa de estudios resolver diversas problemáticas de índole operativo y organizacional.

Así, la Federación, el gobierno del Estado y la rectoría de la Universidad lograron un consenso general entre 1983 y 1985 para formular e implementar una nueva ley orgánica, soportada en creencias generales, como fueron la modernización de la Universidad, la actualización permanente de los marcos normativos y la reforma organizativa progresiva, la eficiencia, transparencia, la rendición de cuentas y el uso racional de los recursos financieros universitarios.⁷⁹

Entre abril de 1985 el rector Braulio Guerra Malo anunció, de forma sorpresiva para el público queretano, la formalización de un proyecto único para reformar y modernizar a la Universidad, bajo el título de “Programa Académico de Superación Universitaria”. Si bien su gestión había iniciado dos años atrás, se mostró activo desde su arranque para alcanzar los objetivos propuestos antes de la conclusión de su administración en 1985. Así también, el Plan buscaba institucionalizar en la Universidad la definición, articulación y operación de las funciones sustantivas y adjetivas impulsadas desde la política pública de modernización, a través de los distintos instrumentos, como fueron el Plan Nacional de Educación Superior 1977-1982, el Acuerdo secretarial para

⁷⁸ AGN, “Resumen de las actividades, año 1985, coordinadas por la oficina del C. Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja 05; expediente: 12.

⁷⁹ Entrevista con el Dr. Mariano Palacios Alcocer; México, 12 y 13 de agosto del 2019.

el establecimiento del Sistema Nacional Permanente para la Planeación de la Educación Superior, el apartado VIII del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Plan Nacional para la Educación Superior 1984-1988, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior 1984-1988, entre otros.

El testimonio del ingeniero Jesús Pérez Hermosillo, secretario académico de la Universidad durante la gestión de Braulio Guerra, e inmediatamente su sucesor en el cargo de rector entre 1988 y 1994, revela las diversas alianzas de actores y grupos que posibilitaron la reforma institucional y un cambio en la organización universitaria, teniendo como base las creencias y valores impulsados con la promulgación de una nueva ley orgánica en 1986:

“El licenciado Braulio Guerra me invitó a colaborar como secretario académico a su llegada en la rectoría [en 1982]. En ese entonces, la [secretaría] General de la Universidad existía [...], y se encargaba de despachar los asuntos de gobierno, análisis político y de relacionarse con los sindicatos y las organizaciones estudiantiles; por su parte, la [secretaría] Académica a mi cargo se avocaba a resolver lo que hoy llamamos planeación institucional, desarrollo académico y actualización de los planes [de estudio] en concordancia con lo estipulado por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Desde que tuvimos las primeras reuniones como equipo de trabajo, el licenciado [Guerra] siempre nos manifestó su interés por actualizar la legislación universitaria e incorporar algunas de las directrices que promovía la SEP para la mejora de las actividades sustantivas de la Universidad. Él estaba convencido de que las leyes y reglamentos vigentes en ese tiempo, eran más obstáculos que herramientas para resolver algunos problemas de índole operativo y poner [a la Universidad] al día de lo que se entendía como una institución de educación moderna. Recuerdo que durante [el año de] 1984 tuvimos reuniones, casi una vez por semana, para definir la ruta de reforma universitaria que sería bautizada, después como el Plan [Programa] Académico de Superación Universitaria, y cuya piedra angular sería la actualización y mejora de la ley orgánica heredada del gobierno de [Antonio] Calzada. [...] se presentaron muchas complicaciones para ejecutar parte del plan, pese a que contábamos con el respaldo de la SEP, de [Jesús] Reyes Heróles, del subsecretario [Rafael] Velasco Fernández, de los sindicatos universitarios, y de la Federación de Estudiantes. Principalmente, el

gobernador [Rafael Camacho Guzmán] no quería entrarle al tema de la modificación a la ley orgánica. Pienso que evadía eso, o porque la gente a su alrededor le informaba de forma incorrecta, o porque [sic] el pleito que tuvo con el licenciado Palacios Alcocer lo llevó al terreno de lo personal. La razón que hubiese tenido, provocó que el Plan sólo se llevase a cabo en los huecos y ambigüedades que provocaba la ley de 1976. [...] Guerra nunca dejó de llevar, en todas las instancias a las que le acompañé como su secretario, el tema de la urgencia de modificar la ley orgánica, ya que sin ésta, el proyecto de mejora y modernización de la Universidad quedaría soportado en alfileres y en recovecos legaloides. [...] Cuando Camacho se fue [de la gubernatura del Estado de Querétaro] y llegó el licenciado Palacios, el rector se metió con todo para lograr consolidar el Plan, legalizándolo por medio de la nueva ley [sic]. Para el 12 de diciembre [de 1985] el licenciado Palacios citó al Consejo Universitario y a nosotros, los funcionarios de rectoría, en su oficina para comentar sus impresiones sobre el Plan que unos días antes le había entregado el licenciado Guerra personalmente. En esa reunión, nos comentó que se había puesto en contacto directamente con el secretario de Educación Pública [Miguel González Avelar] para conocer su opinión sobre el Plan y la propuesta de ley [orgánica]. Nos dijo que contaba con su beneplácito, y que ofrecía [a la Universidad] recursos adicionales para hacer los cambios necesarios que garantizaran el cumplimiento de la ley, tal y como estaba en sus términos, así como la concreción de las propuestas del Plan. Agregó que el secretario felicitaba a la Universidad por el esfuerzo de incorporar la revolución educativa y de modernización impulsada por el presidente [De la Madrid]. [...] al expresar su opinión el gobernador [Palacios], también mostró su beneplácito con las propuestas, hizo énfasis en los beneficios que éstas traerían, y ofreció su apoyo para que corriera [la iniciativa de reforma a la ley orgánica] ante el Congreso del Estado, además de duplicar el presupuesto estatal para resolver los problemas de déficit y de huelgas que aquejaban a la Universidad. En menos de dos semanas, la ley orgánica fue aprobada y puesta en vigor. Al desaparecer la secretaría general, absorbí sus funciones y quedé como el segundo más importante de la Universidad, después del rector. [...] es innegable que la llegada de un ex rector a la gubernatura fue el engrane que facilitó la correspondencia del proyecto de mejora en la Universidad que ya se tenía entre la rectoría, la Federación y las organizaciones universitarias. Cuando fui rector, mi primer acto fue convocar al Patronato y aprobar [sic] su reglamento, para que asumiera plenamente su funciones en materia de presupuesto, auditoría y cuidado del patrimonio de todos los universitarios.”⁸⁰

⁸⁰ Entrevista con el Ing. Jesús Pérez Hermosillo; Santiago de Querétaro, 22 de diciembre del

Con fundamento en los documentos revisados, la hemerografía de la época, y los testimonios de los tomadores de decisiones universitarios, sostengo que la ley de 1986 fue posible gracias a la coalición de diversos actores y grupos ubicados en los terrenos de la autoridad educativa federal, del gobierno estatal y del aparato político de la Universidad, a partir de una coyuntura que posibilitó su adhesión a creencias compartidas y a la persecución de intereses sectoriales. Así, la secretaría de Educación Pública lograba incorporar puntos de la agenda educativa contenidos en la política pública de modernización de la educación superior; el gobierno del Estado refrendaba la concesión de la autonomía para eludir la atracción de los problemas universitarios en la agenda estatal, instituía un mecanismo de control financiero y político indirecto al redistribuir las funciones del rector, y establecía de una relación recíproca entre el Ejecutivo y la Universidad acorde al modelo populista, corporativista y clientelar existente en esa época; por su parte, el grupo dirigente contaba con nuevos recursos para corregir tendencias administrativas asumidas como negativas e impulsaría un proyecto de universidad que, a la posteridad, tendría continuidad durante cinco gestiones rectorales consecutivas.

La ley orgánica de 1986 estipulaba criterios concretos, pero a su vez restrictivos, acerca del proceso institucional financiero y presupuestal y su actualización como constructo jurídico para la Universidad de Querétaro:

“CONSIDERANDO [único]: Que ante la necesidad de expedir una nueva Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro que satisfaga plenamente las necesidades docentes, administrativas y sociales de dicha Casa de Estudios y que tal satisfacción sea adecuada, duradera y benéfica para nuestra Casa docente, hubo necesidad de consultar opiniones autorizadas de varias personas..., etcétera, las que oportunamente

se tuvieron en cuenta y Por lo tanto la referida Cuadragésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado de Querétaro, ha tenido a bien expedir la siguiente Ley...

[...]

Art. 3º- Toda actividad universitaria tendrá como objetivo el de la educación 'EN LA VERDAD Y EL HONOR', con base en la autonomía, la cual implica: autogobierno, libertad de cátedra, libertad de investigación, libertad de difusión de la cultura, y libertad para prestar servicio a la comunidad, para gestionar y aprobar sus presupuestos....”⁸¹

El nuevo marco normativo ratificaba la continuidad de algunas figuras de autoridad, como el rector, el Consejo Universitario y el Patronato. Este último se estipulaba, finalmente, como órgano colegiado permanente con atributos de gestión, administración, vigilancia y rendición de cuentas de los patrimonios activo y pasivo en posesión de la Universidad.

El nuevo Patronato quedó integrado por 7 asociados estatutarios –rector, presidente de la Federación de Estudiantes, los representantes de los sindicatos titulares de los contratos colectivos, un representante del gobierno del Estado, , 10 representantes de las fuerzas productivas del Estado de Querétaro, y los funcionarios universitarios con toma de decisiones en los rubros de gestión financiera y manejo presupuestal-, un número no determinado de asociados patrocinadores, asociados activos y asociados honorarios, propuestos al pleno por el rector para su incorporación.

Adicionalmente, la legislación regulaba la administración de las Escuelas y Facultades y que hasta entonces habían quedado al arbitrio del rector y sus directores, al establecer los Consejos Académicos como los órganos encargados de la conducción de los planteles y con la posibilidad de incidir en la distribución de recursos.

⁸¹ “Ley orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro”, *La Sombra de Arteaga*, segunda sección, Querétaro, 27 de agosto de 1976, pp. 313-320.

En cuanto al titular de la rectoría y sus atribuciones, muchas de ellas fueron transferidas al Consejo y al Patronato, así como sus capacidades de voto de calidad y veto en la toma de decisiones fueron reguladas con precisión. Se estableció la posibilidad de extensión de una gestión rectoral, al estipular la figura de la reelección inmediata por un periodo adicional de tres años. En el terreno financiero y presupuestal, gradualmente fueron estableciéndose diversos mecanismos para la aprobación, gestión, ejercicio y glosa del presupuesto universitario.

4.5 Normativa financiera posterior a la ley orgánica de 1986

La actual legislación –aún en vigor- debe interpretarse como una actualización y ampliación del marco referencial del primer intento de modernización en el año de 1976, el cual como ya se refirió, presentaba límites en sus alcances para ordenar el funcionamiento de la universidad moderna mexicana que se venía impulsando. El surgimiento del marco normativo vigente desde 1986, encontró cabida y arraigo en la institucionalización de la Universidad gracias a la correspondencia de creencias que tuvieron los grupos actores dentro de los respectivos contextos nacional, estatal y universitario, y cuya confluencia posibilitaron una formulación e implementación sin sobresaltos.

A partir del año de 1983 las políticas de modernización de la educación superior promovieron reformas y actualizaciones de los marcos normativos de las universidades públicas, con el propósito de erradicar ambigüedades en el ejercicio de las funciones de sus respectivas autoridades.⁸² Para tal efecto, el gobierno federal estableció un conjunto de planes y programa para conducir la actualización de las legislaciones universitarias bajo las directrices de la “revolución educativa” iniciada por López Portillo y continuada por el

⁸² Baltazar Vargas, *op. cit.*, p. 29.

presidente Miguel de la Madrid; adicionalmente, se crearon partidas presupuestales extraordinarias para las universidades que ingresaron al torrente de los procesos de reforma legislativa.⁸³

En el contexto regional, el gobernador Mariano Palacios Alcocer, anunció un paquete de reformas para la “actualización y mejora de las leyes y reglamentos” en distintos rubros de la gestión gubernamental.⁸⁴ Así, entre los meses de octubre y diciembre de 1985 turnó al Congreso del Estado diversas iniciativas que reformaban o derogaban diversas leyes y reglamentos, tales fueron los casos de la salubridad, la administración municipal, hijuelas, parques industriales, y fiscal. Presumiblemente el gobernador buscaba brindarle un rostro de modernidad a la administración pública y a los servicios que ésta desarrollara simplificando los procedimientos legales, instituir leyes más pragmáticas que retóricas o altamente abstractas, con el cometido de corregir problemas en el funcionamiento del aparato burocrático estatal.

En el terreno de la educación superior queretana, la administración del rector Braulio Guerra Malo había emprendido esfuerzos desde el año de 1983 para promover una reforma administrativa y académica al interior de la Universidad, “como una necesidad de introducir y legitimar los conceptos dominantes en la época, pero también, para modificar tendencias administrativas y tratar de solucionar problemas institucionales prevaletentes en la misma desde décadas atrás.”⁸⁵ Desde su arribo a la rectoría en enero de 1982, el rector estipuló el diseño e implementación del Plan de Superación Académica para

⁸³ AGN, “Información general de integración orgánica de las universidades públicas. 1986”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja 03; expediente: 03; AGN, “Informe del ejercicio de las líneas de acción estratégicas (1er semestre de 1986) de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica; sección: Secretaría de Educación Pública; caja 05; expediente: 04.

⁸⁴ Lorenzo Caraveo, “Mariano anuncia mejorar los reglamentos”, *Diario de Querétaro*, Querétaro, 16 de octubre de 1985, p. 1-A.

⁸⁵ Baltazar, *op. cit.*, p. 31.

“... establecer las condiciones para propiciar una superación académica de los maestros de más prestigio y dedicación. Gestionar los recursos necesarios para promover la investigación científica y humanística original. Es indispensable que consolidemos el trabajo comenzado hace apenas dos décadas por consolidar los posgrados, semillero necesario de investigadores y maestros de alto nivel. [...] Este documento contiene una amplia reflexión y justificación de la reestructuración que nos hemos propuesto en todos los niveles y en todas nuestras tareas, y establece las bases para un crecimiento racional de la institución con una amplia visión social y un estricto compromiso con el futuro de nuestro Estado.”⁸⁶

Entre los años de 1984 y 1985 se implementaron diversas reformas administrativas y normativas para regularizar el funcionamiento organizacional de la institución queretana, a la par de reglamentar de forma secundaria diversos programas impulsados por el gobierno federal, como parte de la lógica de modernización del sector. El corolario de los esfuerzos de la reorganización universitaria se dio en noviembre de 1985, cuando se presentó ante el Consejo Universitario una propuesta de reforma a la ley orgánica.

Como bien lo señaló la prensa del momento, reformar la ley orgánica significaba “asegurado [asegurar] la continuidad del Plan de Superación Académica. Todo el apoyo, dice Mariano.”⁸⁷ Adicionalmente, reformar la legislación en ese momento representaría una posibilidad para incorporar, sin temor a la controversia jurídica o violar flagrantemente la autonomía, las políticas de modernización impulsadas por la federación.⁸⁸

Después de su presentación, el Consejo Universitario sesionó en el despacho de recepciones del Palacio de Gobierno el 11 de diciembre de 1985, ante la

⁸⁶ Braulio Guerra Malo, *Plan de Superación Académica*. UAQ, Querétaro, 1983, Universidad Autónoma de Querétaro, p. 13.

⁸⁷ Anatolio Colorado, “Asegurado el Plan de Superación Académica”, *Diario de Querétaro*, Querétaro, 12 de diciembre de 1985, p. 1-A.

⁸⁸ Baltazar, *op. cit.*, p. 32.

presencia de Guerra Malo y Palacios Alcocer.⁸⁹ En está, se le presentó al Ejecutivo la petición de reforma a la ley orgánica, a partir de la propuesta suscrita por el rector días atrás. En esa sesión, el gobernador se comprometió a darle el cauce legislativo correspondiente, respetando el sentido original en la redacción del documento. A finales de diciembre la legislatura aprobó el proyecto de ley, de igual forma respetando el sentido original entregado por el presidente del Consejo Universitario; y finalmente publicado el 02 de enero del siguiente año.

La nueva regulación no definió explícitamente qué comprendía la autonomía ratificada a la Universidad, únicamente se limitó a hacer referencia de ella en su artículo primero, en el cual se describe su naturaleza jurídica. En las disposiciones subsecuentes se estableció por vez primera el concepto de planeación como parte del desarrollo armónico de la institución. De forma adicional, se reconfiguró la integración del Patronato Universitario como un medio para ejercer un control financiero en la institución, realizar auditorías periódicas, rendir cuentas del ejercicio presupuestal, y servir como un puente con el gobierno del Estado para la gestión del financiamiento.

En relación con los marcos normativos organizadores de la gestión financiera y el ejercicio presupuestal durante los años posteriores a 1986, se establecieron y modificaron gradualmente atributos a las anteriores figuras de autoridad; así también, la redistribución de funciones entre autoridades existentes, otras nuevas instituidas y aquellas más que emergieron de la fusión de las anteriores, fueron elementos que configuraron el establecimiento formal de este terreno como función adjetiva en la Universidad.

⁸⁹ Anatolio Colorado, “Asegurado el Plan de Superación Académica”, *Diario de Querétaro*, Querétaro, 12 de diciembre de 1985, p. 1-A.

Cuadro 5. Cuadro expositivo de los cambios normativos implementados por la Universidad en materia de financiamiento y gestión presupuestal

MARCO NORMATIVO FORMAL	FIGURAS DE AUTORIDAD RELACIONADAS EXPLÍCITAMENTE CON FINANCIAMIENTO Y EJERCICIO PRESUPUESTAL	ATRIBUTOS Y CAPACIDADES DE TOMA DE DECISIÓN
Ley Orgánica (enero de 1986)	-Patronato de la Universidad -Rector de la Universidad -Entidad Superior de Fiscalización del Estado (<i>referida de forma subyacente</i>)	<p><i>Patronato:</i> administrar e incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad;</p> <p><i>Rector:</i> autorizar los pagos que deba hacer la Universidad; otorgar, delegar o revocar Poderes de actos administrativos, pleitos y cobranzas; proponer al Consejo Universitario, bajo estudio previo, los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos.</p> <p><i>ESFE:</i> recibir las glosas anuales que le presente la Universidad, por conducto del Patronato, para su estudio.</p>
Reglamento del	-Patronato de la	<i>Patronato:</i> administrar e

<p>Patronato Universitario (diciembre de 1988)</p>	<p>Universidad <i>Integrado por 7 asociados estatutarios, 10 representantes de las fuerzas productivas del Estado de Querétaro, y un número no determinado de asociados patrocinadores, asociados activos y asociados honorarios, propuestos al pleno por el Rector</i></p>	<p>incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad;</p>
<p>Estatuto Orgánico (febrero de 1996)</p>	<p>-Patronato de la Universidad -Rector de la Universidad -Secretario de Finanzas de la Universidad <i>Designado y removido libremente por el rector</i> -Secretario de la Contraloría de la Universidad <i>Designado y removido libremente por el rector</i></p>	<p><i>Patronato:</i> administrar e incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad. <i>Rector:</i> autorizar los pagos que deba hacer la Universidad; otorgar, delegar o revocar Poderes de actos administrativos, pleitos y cobranzas; proponer al Consejo Universitario, bajo estudio previo, los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos. <i>Secretario de Finanzas:</i> firmar en conjunto con el rector los pagos que realice la Universidad; monitorear las</p>

		<p>relaciones de ingresos, egresos y recursos propios de la Universidad para su correcta aplicación.</p> <p><i>Secretario de la Contraloría:</i> elaborar las glosas anuales de ingresos, egresos y recursos propios, activos y pasivos, para su envío al Patronato de la Universidad.</p>
<p>Estatuto Orgánico (junio de 2006)</p>	<p>-Patronato de la Universidad</p> <p>-Rector de la Universidad</p> <p>-Secretario de Finanzas de la Universidad <i>Designado y removido libremente por el rector</i></p> <p>-Secretario de Administración de la Universidad <i>Designado y removido libremente por el rector</i></p> <p>-Secretario de la Contraloría de la Universidad <i>Designado y removido libremente por el rector</i></p>	<p><i>Patronato:</i> administrar e incrementar el patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad; revisar los ejercicios de comprobación de ingresos, egresos y activos de la Universidad durante el año fiscal de acuerdo a lo aprobado por el Consejo Universitario.</p> <p><i>Rector:</i> autorizar los pagos que deba hacer la Universidad; otorgar, delegar o revocar Poderes de actos administrativos, pleitos y cobranzas; proponer al Consejo Universitario, bajo estudio previo, los presupuestos generales</p>

		<p>anuales de ingresos y egresos.</p> <p><i>Secretario de Finanzas:</i> firmar en conjunto con el rector los pagos que realice la Universidad; monitorear las relaciones de ingresos, egresos y recursos propios de la Universidad para su correcta aplicación.</p> <p><i>Secretario de Administración:</i> llevar los registros de egresos y coordinar su correcta aplicación en relación con las nóminas del personal que presta servicios laborales a la Universidad, incluyendo los incentivos estipulados en los contratos colectivos del trabajo.</p> <p><i>Secretario de la Contraloría:</i> elaborar las glosas anuales de ingresos, egresos y recursos propios, activos y pasivos, para su envío al Patronato de la Universidad; coordinar el sistema de comprobación fiscal de ingresos, egresos y del personal que presta servicios a la Universidad.</p>
<p>Estatuto Orgánico (noviembre de 2011)</p>	<p>-Patronato de la Universidad</p>	<p><i>Patronato:</i> administrar e incrementar el</p>

	<p>-Rector de la Universidad</p> <p>-Secretario de la Rectoría <i>Designado y removido libremente por el rector</i></p> <p>-Secretario de Finanzas de la Universidad <i>Designado y removido libremente por el rector</i></p> <p>-Secretario de la Contraloría de la Universidad <i>Designado y removido libremente por el rector</i></p>	<p>patrimonio mueble de la Universidad; coadyuvar para la gestión presupuestal de la Universidad, procurando su incremento anual; adquirir bienes en nombre de la Universidad; revisar los ejercicios de comprobación de ingresos, egresos y activos de la Universidad durante el año fiscal de acuerdo a lo aprobado por el Consejo Universitario.</p> <p><i>Rector:</i> autorizar los pagos que deba hacer la Universidad; otorgar, delegar o revocar Poderes de actos administrativos, pleitos y cobranzas; proponer al Consejo Universitario, bajo estudio previo, los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos.</p> <p><i>Secretario de la Rectoría:</i> constituir los canales para la expedita atención de solicitudes relacionadas a los ejercicios presupuestales; coordinar las oficinas de Becas, Vinculación y programas emergentes de financiamiento.</p> <p><i>Secretario de Finanzas:</i></p>
--	---	--

		<p>firmar en conjunto con el rector los pagos que realice la Universidad; monitorear las relaciones de ingresos, egresos y recursos propios de la Universidad para su correcta aplicación; llevar los registros de egresos y coordinar su correcta aplicación en relación con las nóminas del personal que presta servicios laborales a la Universidad, incluyendo los incentivos estipulados en los contratos colectivos del trabajo.</p> <p><i>Secretario de la Contraloría:</i> elaborar las glosas anuales de ingresos, egresos y recursos propios, activos y pasivos, para su envío al Patronato de la Universidad; coordinar el sistema de comprobación fiscal de ingresos, egresos y del personal que presta servicios a la Universidad.</p>
<p>Reglamento de la Comisión de Presupuesto y Control de la Universidad (mayo de 2013)</p>	<p>Comité integrado por el Rector de la Universidad, el Secretario de la Rectoría, el Secretario de Finanzas de la Universidad, Secretario de la Contraloría de la</p>	<p>Comité encargado de establecer las directrices de los procesos de gestión financiera y ejercicio de egresos de la Universidad, particularmente en correspondencia con los</p>

	<p>Universidad, el encargado de la oficina de Vinculación Universitaria, el titular de la oficina de Becas, los directores de la Escuela de Bachilleres y de las Facultades.</p>	<p>resultados anuales obtenidos por el Patronato de la Universidad. Constituye una instancia para administrar el patrimonio monetario de la Universidad; coadyuvar con el Patronato para la gestión presupuestal; revisar en última instancia los ejercicios de comprobación de ingresos, egresos y activos de la Universidad durante el año fiscal de acuerdo a lo aprobado por el Consejo Universitario, previa a su remisión al Patronato; realizar el estudio previo para la elaboración de los presupuestos generales anuales de ingresos y egresos.</p>
--	--	---

En el anterior cuadro se realiza un comparativo de los marcos normativos, de las figuras de autoridad o participación señaladas explícitamente en la regulación de la función, contrapuestos a los cortes temporales que marcaron cambios significativos en el reencauzamiento de la política pública de financiamiento de la educación superior. A saber: 1986, el año de inicio de la vigencia de la ley orgánica; 1994-1996, fortalecimiento de la política de financiamiento en relación con las matrices de evaluación a través del establecimiento de los PPP (presupuestos por programa), además de la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad; 2001-2011, periodo dominado por la lógica de la «concursabilidad» de recursos

presupuestales de índole federal vinculado a los índices de cobertura de las tasas de indicadores propuestas en los instrumentos de la política del sector, adicionalmente de que en los años 2006 y 2011 se expidieron nuevas versiones del Estatuto Orgánico; finalmente, 2013, año en que el Consejo Universitario, por iniciativa del rector queretano, expidió el primer Reglamento de la Comisión de Presupuesto y Control de la Universidad, vigente hasta nuestros días.

Capítulo 5. La planeación como estrategia en la universidad queretana

Capítulo 5

La planeación como estrategia en la universidad queretana

Este opúsculo expone la incorporación de la planeación como una función adjetiva en la máxima casa de estudios queretana a través de su legislación y sus promotores, partiendo de un recuento histórico como constructo normativo en la visión de la administración pública y proyectada hacia las instituciones de educación superior.

6.1 La planeación en la educación superior. La relevancia de su estudio

En las últimas décadas se ha manifestado una tendencia dentro de las líneas de análisis en las investigaciones educativa y sociológica por abordar el estudio de la universidad contemporánea. Dentro de la literatura se ha desarrollado se registran estudios que toman las problemáticas y los desafíos que atañen a las instituciones de educación superior como hilo de la problematización, a partir de la selección de algún fenómeno dado en ellas o de la identificación de ciertas políticas públicas y las formas en que impactan en el desarrollo de sus funciones sustantivas.⁹⁰

Aún con la totalidad de los avances obtenidos, como una herencia amacizada gracias al esfuerzo individual y conjunto de muchas generaciones de investigadores en las Ciencias Sociales, puedo afirmar que la educación superior continúa siendo un tema rico por su amplia gama de posibilidades sobre cómo conocerla, analizarla, así como la explicación de su

⁹⁰ Carlos Matus, "Política, planeación y gobierno"; en: *Revista de la CEPAL*, número 31, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1987, pp. 9-19.

desenvolvimiento. Una de esas posibilidades es ejercer su estudio, a través de su construcción ontológica fundada en comprender las instituciones universitarias como producto de una configuración histórica donde lo local, lo regional y lo nacional se han sobrepuesto, y donde las acciones de los sujetos, de las corporaciones y de las decisiones desprendidas en el marco del establecimiento o reforma de acuerdos institucionales han marcado su realidad.

Considero que esta perspectiva teórica es un área de oportunidad que las investigaciones dedicadas a la educación superior aún pueden colocar un ladrillo más para su comprensión, y es en este terreno donde ubico la pertinencia de este capítulo sexto. La raíz de su entendimiento se encuentra en la correlación establecida entre la planeación y el desarrollo institucional y organizacional de la universidad mexicana en el contexto del despliegue de la política de modernización de la educación superior, por medio de los distintos instrumentos y programas echados a andar desde establecimiento formal del Sistema Nacional Permanente para la Planeación de la Educación Superior en el verano de 1979, y ya referido en el capítulo tercero.

La complejidad de las relaciones en la planeación del sector ha atravesado la participación proporcional de distintos entes regulativos: la Federación, y sus respectivas secretarías de Educación, Hacienda y Crédito Público, así como la extinta de Programación y Presupuesto; los órganos propios de la materia dependientes de los Ejecutivos estatales, así como aquellos que las propias comunidades universitarias han introducido y legitimado en sus instituciones normativas y en sus estructuras organizacionales.

Aunado a la multiplicidad de actores que han fomentado y regulado la idea de planeación como concepto y práctica, de tiempo en tiempo de acuerdo a momentos específicos o coyunturas contingentes ésta emerge en los recursos retóricos, en las visiones institucionales, y en las propias metas a mediano y largo plazo como algo innovador, coyuntural y en permanente renovación.

Desde el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro, busco aportar al debate de la planeación del sistema universitario mexicano una perspectiva histórica de su construcción en los términos de los acuerdos institucionales y su consecuente efecto en el cambio de la organización universitaria.

Debe advertir que la planeación, como constructo institucional inserto en de las políticas públicas de reorganización universitaria, actualmente es un concepto pragmático con un alto nivel de institucionalización dentro de los lenguaje de las universidades, presente explícitamente en los discursos de los tomadores de decisiones, de forma particular desde la década de los ochenta del siglo pasado. La paulatina transición del ingreso mexicano al mundo de la globalización y la incremental metamorfosis de un Estado controlador a otro caracterizado como regulador, con contrapesos y una interrelación con la autonomía otorgada a las universidades, favoreció la consolidación de la planeación como una lógica de funcionamiento en el establecimiento de las directrices gubernamentales, en sus metodologías para establecer erogaciones en los presupuestos, y finalmente, como medios para el ejercicio de la programación, el control y la evaluación de los objetivos estratégicos establecidos por conjuntamente por los gobiernos y los directivos de las universidades.

6.2 La planeación en la Universidad Autónoma de Querétaro. De la inexistencia legislativa al establecimiento normativo

El primer concepto de planeación dado a conocer por el Estado mexicano, precede al establecimiento mismo de la Universidad de Querétaro, por casi dos décadas. El 12 de julio de 1930 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de planeación general de la República, como un esfuerzo de gobiernos posrevolucionarios por darle coherencia al ejercicio de facultades de

las distintas secretarías de Estado y del Despacho bajo metas comunes y consensuadas desde el Ejecutivo. Como se refirió en el capítulo tres, dicha legislación fue letra muerta en términos operativos por distintas causas. Para el caso particular de la educación superior, la ley hizo mención de la necesidad de coordinar metas académicas, entendidas estas como expandir y diversificar la oferta de estudios universitarios.

Posteriormente, a mediados del año de 1935 fue expedido el Plan Sexenal. En este instrumento normativo se creó el Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica, como primer órgano interinstitucional para el establecimiento de una coordinación entre el gobierno mexicano y las instituciones universitarias –representadas por sus rectores– para el establecimiento de objetivos y estrategias que posibilitaran el desarrollo y crecimiento del sistema de educación terciario. Como anécdota, el médico Enrique Arreguín Vélez fue designado como primer presidente del Consejo, quien ocupaba el cargo de rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en el momento de su designación.⁹¹

Dichas metas establecían la intención de ensanchar el funcionamiento y la cobertura del sistema universitario en un marco de ordenamiento, buscando la integración de las necesidades regionales de los contextos en que las universidades se hallaban inscritas, así como también aquellos que el gobierno federal considerase como de interés nacional. El concepto de “orden” estipulado desde el Estado mexicano y trasladado al Consejo fue más allá de la terminología meramente técnica o discursiva; la coordinación impulsada y operada fue caracterizada como una «alianza forzosa» entre las instituciones de educación superior y el Estado, en donde éste último determinaba la orientación de las áreas de trabajo estratégicas y las otras intervenían para la

⁹¹ Raúl Arreola Cortés, *Historia de la Universidad Michoacana*, Morelia, Universidad Michoacana, 1984, p. 39.

consolidación de objetivos.⁹² Como consecuencia, la barrera entre coordinación y violación a la autonomía universitaria fue una constante de fragilidad política en las relaciones entre universidad y Estado durante la totalidad de la gestión cardenista y los primeros años de la presidencia de Manuel Ávila Camacho.

Aún con tales antecedentes acerca de la planeación institucionalizada como la consecución de objetivos específicos en el desarrollo de las actividades públicas, tal lógica no fue estipulada en el establecimiento de la Universidad de Querétaro en febrero de 1951, ni tampoco en la ley orgánica que le otorgó la autonomía en enero de 1959. Estos marcos normativos no establecieron las funciones y atributos dentro de la estructura organizacional de la Universidad en materia de planeación institucional ni de desarrollo organizacional.

Como ya se refirió en los anteriores apartados, tanto el decreto de establecimiento como la ley del 59 concentraron su matriz imperativa en materializar jurídicamente la existencia de la Universidad y la delimitación de la autonomía que la comunidad universitaria. Aunque estos dos momentos fueron pasos significativos en la vida institucional y organizativa de la Universidad, he referido la insuficiencia de los marcos normativos primigenios dados a la Universidad para el establecimiento formal y funcionamiento de sus funciones adjetivas.

También, como ya se contextualizó en pasados opúsculos, la consecuencia de una baja institucionalización formal-normativa sobre el quehacer y el funcionamiento orgánico mínimo de la Universidad Autónoma de Querétaro fue el establecimiento de un cacicazgo personalista y potestativo ejercido por el rector fundador, el cual tuvo una duración casi ininterrumpida de doce años.

De forma particular, la legislación de 1959 otorgó al rector, al Consejo Universitario y al Patronato las facultades de establecer la organización, el

⁹² J. Reyes, *Análisis del Programa Nacional de Educación Superior. 1984-1988*, México, Secretaría de Educación Pública, 1983, p. 12.

funcionamiento y los objetivos de la Universidad, bajo la muy enunciada pero ambigua frase del considerando segundo “[...] buscando, en todo momento, el engrandecimiento de la Universidad”. Las ausencias de definiciones claras hacia dónde llevar a la casa de estudios al largo plazo, de mecanismos explícitos para la conducción del desarrollo universitario, así como de los contrapesos que forzaran al rector Díaz Ramírez a cumplir con la legislación universitaria, significaron una centralización cuasi absoluta del poder político y administrativo en beneficio de éste último.⁹³

El rectorado de Díaz, antes y después de la ley orgánica, se caracterizó por el ejercicio indebido de atributos y facultades otorgadas a otros órganos colegiados. Tal fue así que ni el Consejo ni el Patronato fueron constituidos durante su gestión ni fueron echados a andar, lo que acarreó como consecuencias un debilitamiento normativo de la Universidad, la falta de reglas que regularan su funcionamiento sustantivo y adjetivo, y un vacío de planeación, evaluación, transparencia y rendición de cuentas como parte de la cultura organizacional.

La lógica de planeación (*si es que se puede designar como tal, de forma artificial y anacrónica por mi parte*) imperante en la Universidad en estos tiempos, puede sintetizarse en el testimonio de José Alfredo Zepeda Garrido, estudiante de la Escuela Preparatoria en los últimos años de la gestión de Díaz, y quien décadas después ocupó el máximo escaño rectoral:

“En esos tiempos [la rectoría de Fernando Díaz Ramírez] no podríamos hablar de planeación como tal en la UAQ. La ley [de 1959] estuvo diseñada para estructurar el funcionamiento de una universidad pequeña y exclusivamente de docencia, cuyas aspiraciones eran solamente las de formar [profesionistas] y expedir diplomas [títulos universitarios].

⁹³ Entrevista con el M.I. José Alfredo Garrido Zepeda; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

En respuesta a su pregunta, efectivamente conocí al Licenciado Díaz Ramírez en persona. Fue mi maestro de Historia cuando yo fui alumno de la entonces Escuela Preparatoria, la cual se parecía [todavía] más al antiguo Colegio Civil que a algo universitario. Regresando a la cuestión, el Licenciado Díaz tenía un estilo muy peculiar de dirigir la Universidad [...] ejercía un favoritismo muy propio de él a favor de quienes apoyaban sus proyectos personales y directivos [...] si alguien tenía problemas con él [Díaz], con su despacho jurídico, o si llegaban a ganarle juicios en los juzgados, ya sabíamos que ese, su familia y amigos, iban a quedar vetados de la Universidad. De esa misma forma repartía los recursos de la Universidad; si la llevabas bien [con el rector Díaz] te daba acceso a las becas, a los apoyos, a los sueldos y las compensaciones salariales, si era caso contrario, simplemente la llave de los recursos estaba cerrada y no había forma de apelar.

La planeación era lo que el Licenciado Díaz disponía, siempre que hubiese dinero en la tesorería de la Universidad. Si había recursos y él consideraba que era más urgente construir una cancha deportiva que un salón de clases, lo hacía sin que nadie le increpara; si estimaba que era más relevante apoyar a los equipos deportivos de la Universidad que contratar más maestros para ampliar la oferta educativa, lo hacía y ya. La cultura de la planeación, la evaluación de necesidades y el establecimiento de metas no estaban en el estilo personal del Licenciado Díaz para dirigir la Universidad.”⁹⁴

Los subsecuentes rectores a Díaz Ramírez, tuvieron dificultades relevantes para establecer criterios mínimos para el establecimiento de una política de planeación institucional de la Universidad. La penuria de los recursos económicos durante la segunda mitad de los sesenta, la ausencia de marcos normativos que respaldasen la toma de decisiones en la materia, y el tiempo de la gestión rectoral recortado a dos años en aras de contrarrestar el fenómeno de permanencia indefinida en el cargo ocurrida con el rector fundador, son sólo algunos elementos que explican la imposibilidad del establecimiento de la planeación como función adjetiva en la Universidad.

⁹⁴ *Ídem.*

Los pocos intentos de expandir el crecimiento, la cobertura y los servicios brindados por la Universidad a principios de la década de los setenta, se caracterizaron por ser procesos no ordenados ni sistematizados al ritmo esperado por la sociedad del Bajío. Durante los años de 1972 y 1973, la Universidad recibió un incremento muy significativo en los subsidios ordinarios y extraordinarios de procedencia federal. Tales estuvieron encaminados a promover el crecimiento de su infraestructura, el desarrollo del personal académico y administrativo, y la diversificación de la oferta educativa en beneficio de la región.

Aunque se consideró por parte de la autoridad universitaria un ambicioso plan para construir el centro universitario del Cerro de las Campanas en la capital de Querétaro, otros dos más en las ciudades San Juan del Río y Cadereyta de Montes, y triplicar la oferta educativa hasta entonces existente a través de estos espacios; sólo logró concretarse y materializarse el primero de ellos, pese a la alta disponibilidad de recursos económicos. Irónicamente, los tres años siguientes la Universidad reportó en el cierre de sus ejercicios fiscales déficits que iban del 5% al 14%.⁹⁵

Tal escenario era el que privaba en la casa de estudios queretana, cuando el Ejecutivo estatal promovió una reforma legislativa a la ley universitaria. Como es conocido por el lector, una ley orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro fue expedida en agosto de 1976. En esta se reconoció, por vez primera y formalmente, un concepto de planeación para el desarrollo de los fines universitarios; esta fue definida en su artículo décimo tercero como parte de las facultades brindadas al Consejo Universitario, a saber: "...dictar las normas generales y específicas para el funcionamiento de Universidad. Estas deberán contemplar la planeación de las actividades de la misma, propiciando el desarrollo de la educación que se imparta, la racionalización en el uso de los recursos, y el diseño de proyectos de crecimiento de los servicios que ofrezca."

⁹⁵ Obregón, *op. cit.*, p. 153.

De esta forma, la planeación como ejercicio adjetivo de la Universidad quedó circunscrita a la esfera de decisiones del Consejo Universitario y el rector, en su calidad de presidente. La concepción de planeación había erigido al sector de autoridades colegiada y unipersonal con un rol en específico dentro del organigrama universitario. El Consejo, como máximo órgano de la Universidad, expidió en diciembre del mismo año un acuerdo en el cual se estableció la Comisión de Planeación de la Universidad Autónoma de Querétaro.⁹⁶ Este órgano, de tipo consultivo y de proposición para la toma de decisiones en la materia de planeación en el Consejo Universitario, quedó integrado por el rector, el secretario general, el oficial mayor, dos directores de las escuelas universitarias, un consejero universitario profesor y otro representante de los alumnos, así como el director de la Comisión designado y removido libremente por el propio rector.

Las atribuciones que les fijó el reglamento fueron las desarrollar consultas y propuestas para el establecimiento de normas generales y reglamentos específicos para regular las actividades; recomendar las líneas programáticas en materia de planeación institucional; proponer la actualización de los planes de estudios y la apertura de nuevas carreras; desarrollar la promoción de estrategias que coadyuvaran en la racionalización de aquellos recursos que no fuesen competencia explícita o tácita del Patronato Universitario.

Por la evidencia documental, se sabe que la Comisión de Planeación, dependiente del Consejo Universitario, funcionó de forma irregular en los años subsecuentes a 1976.

Los problemas políticos, la contracción presupuestal dada a principios de la década de los ochenta por las crisis económicas cíclicas, y la presencia de tendencias administrativas en diversos grupos universitarios calificados como

⁹⁶ AUAQ; "Autonomía. Órgano oficial de difusión del H. Consejo Universitario de la UAQ. 08 de diciembre de 1976. Número 28 [Acuerdo del Consejo Universitario. Reglamento de la Comisión de Planeación Universitaria"; fondo: Consejo Universitario; caja 10; expediente 02.

«negativos» por los tomadores de decisiones coetáneos al momento, permiten realizar algunas conjeturas sobre la baja efectividad de los trabajos de la Comisión de Planeación. La Universidad no tuvo ni la expansión ni el crecimiento prometido en años tras, ni tampoco existían procesos de funcionamiento institucional suficientemente sólidos para referir un establecimiento pleno de una lógica de planeación en el desenvolvimiento de la Universidad en el periodo comprendido entre los años de 1976 y 1986. Dos ejemplos claros de una baja efectividad de la planeación como lógica y como práctica en las funciones de la Universidad, son los relativos a la racionalización de los recursos humanos al servicio de la casa de estudio y las políticas de ingreso del estudiantado. De nueva cuenta José Alfredo Zepeda refiere el estado que guardaba la universidad queretana, a su llegada como catedrático en 1983:

“Regresé a Querétaro en 1983, después de concluir la maestría en Ingeniería en la Universidad Nacional Autónoma de México [...] en ese entonces, el rector era el Licenciado [Braulio] Guerra Malo. Él me invitó personalmente a incorporarme como docente de la Facultad de Ingeniería; ene se entonces buscaba maestros posgraduados que mejorasen la enseñanza y los conocimientos que se impartían en la UAQ. Casi inmediatamente me nombraron jefe del posgrado de la Facultad, lo que me permitió tener un acceso más directo con el Licenciado Guerra y con el Licenciado [Víctor Manuel] Meza Sepúlveda, quien ocupaba la secretaría general, cuando ésta existía. En distintas reuniones que tuve con ellos, comentaban los problemas que tenían para establecer procesos institucionales claros, transparentes y planificados sobre metas concretas. Recuerdo que dos de ellos eran los de las llamadas «listas complementarias» y la «dispersión del personal» administrativo. Con ambos problemas me topé cuando fui rector; hice lo que estaba en mis capacidades para erradicarlos, con algo de éxito. [...] por fortuna, el Doctor [Gilberto] Herrera Ruiz lo consiguió exitosamente [...] es por ello

que es con él con quien más me identifico de todos los rectores que ha tenido nuestra Universidad.”⁹⁷

En cuanto a la presencia de las denominadas *listas complementarias* y la *dispersión del personal* como síntomas de la falta de planeación en los procesos funcionales y operativos de la Universidad durante la década de los noventa y la primera del nuevo milenio, el doctor y ex rector Gilberto Herrera las define de la siguiente manera:

“Cómo bien refirió mi maestro, José Alfredo Zepeda, las «listas complementarias» eran reales y no eran sólo un mito popular. ¿Qué eran? Fueron listados integrados por nombres de personas que no habían realizado los procesos establecidos de ingreso [exámenes de admisión, cursos propedéuticos] como alumnos de la Universidad; ni tampoco habían realizado los trámites en tiempo y forma para matricularse en ella, de acuerdo a la normativa. Lo relevante de esas listas es que estaban integradas por familiares, amigos y recomendados del gobernador, del secretario de gobierno, de diputados, de magistrados del Tribunal de Justicia, de dirigentes del PRI, y demás. Una vez que la Universidad concluía los procesos de admisión para alumnos [de primer ingreso] llegaban esas listas una semana antes del inicio del ciclo escolar, y para atenderlas, había que crear nuevos grupos para incorporarlos [a las personas nombradas en las «listas complementarias»]. Eso generaba un caos, porque no se pensaba en los espacios en que habrían de funcionar esos nuevos grupos, ni tampoco se contemplaba al personal académico y administrativo que habría de atenderlos. Todo eso se resolvía de manera improvisada, sobre la marcha. Yo terminé con las «listas complementarias», cuando introduje el EXCOBA [Examen General de Conocimientos de Bachillerato] del CENEVAL como mecanismo de asignación de lugares en las Escuelas y Facultades [...] claro está, que me eché encima a media clase política de Querétaro por cerrar esa llave politizada en el ingreso.

⁹⁷ Entrevista con el M.I. José Alfredo Garrido Zepeda; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

En cuanto a la «dispersión», ese fue otro fenómeno que tuve que erradicar. Era común encontrar a personal administrativo contratado por la Universidad bajo la clase administrativa de «En Comisión.» Cuando localizamos a todos esos trabajadores, ¿dónde crees que se encontraban? no estaban comisionados en las Escuelas, en las Facultades, en la Rectoría [...] ni siquiera en el sindicato. Los encontramos en las casas y residencias particulares de los ex rectores haciendo labores de trabajos domésticos, de plomería y albañilería; de choferes en los vehículos de los directores, y de cuidadores de los hijos o nietos de los funcionarios [de la Universidad] de primer y segundo nivel. Eso generaba una baja optimización del personal al servicio de la Universidad y una merma en la planeación de los recursos humanos y materiales, sin contar las implicaciones éticas y laborales que ello conllevaba. Todo eso lo quite. Aunque un par de ex rectores y directores me manifestaron su inconformidad, eso me dio legitimidad y cartas para ir a pedir, más adelante, recursos para la Universidad ante la Federación y el gobierno estatal.”⁹⁸

Pese a la introducción de la planeación como función adjetiva de la Universidad en la ley de 1976, hubo aún un largo camino para conseguir su institucionalización en su cultura organizacional y un cambio en las estructuras organizacionales de la misma.

6.3 La planeación universitaria después de 1986

Braulio Guerra pasó a ocupar un papel preponderante al impulsar la formulación de una nueva ley orgánica universitaria, la cual incorpora las funciones adjetivas de la Universidad impulsadas desde la política de modernización de la educación superior. A la par, se buscaba desprender de este marco normativo distintos reglamentos que regularan el funcionamiento organizativo de la misma, acorde a las necesidades que se fuesen presentando dentro y fuera de la casa de estudios.

⁹⁸ Entrevista con el Dr. Gilberto Herrera Ruiz; Santiago de Querétaro, 17 de enero del 2018.

La gestión y promulgación de una nueva ley orgánica para la Universidad Autónoma de Querétaro en enero de 1986 estuvo acompañado con un modelo de organización que operara y garantizara la planeación como lógica y práctica en el funcionamiento orgánico para su pleno ejercicio, ampliando el espectro de participación de otros actores de la institución en la toma de decisiones de planeación. El producto de esta superposición fue diseño organizacional colegiado, no representativo, y profesionalizante frente a las políticas de planeación. Aunque la figura del rector quedó estipulada en una interacción permanente con los órganos colegiados de gobierno encargados de conducir la planeación de la Universidad, se establecieron los insumos necesarios para un eficiente desempeño de la función adjetiva.

La legislación del 86 incrementó la participación de diversos actores universitarios al reconocerlos como partes integrantes de la máxima casa de estudios, con el establecimiento de un nuevo Comité de Planeación de la Universidad. Este se reconfiguró al integrarlo a través de un acuerdo calificado por parte del Consejo y a propuesta del rector. Tal Comité está compuesta por el rector de la Universidad, los secretarios académico, de la rectoría, de finanzas, así como el titular de la Dirección de Planeación. A manera de contrapeso, al Comité se integrarían también cinco miembros, estudiantes y profesores representantes ante el Consejo Universitario, designados por el propio órgano colegiado por mayoría calificada.

En el caso del director de Planeación, este funcionario sería designado por el propio Consejo y a propuesta del rector. La persona sobre la que descansa el nombramiento, debe contar con experiencia suficiente en materia de planeación y evaluación dentro del sistema universitario de educación superior, así como en el desarrollo de políticas públicas.⁹⁹

⁹⁹ AUAQ; “Autonomía. Órgano oficial de difusión del H. Consejo Universitario de la UAQ. 23 de abril de 1991. Número 28 [Acuerdo del Consejo Universitario. Reglamento del Comité de Planeación del Consejo Universitario]; fondo: Consejo Universitario; caja 08; expediente 01.

De forma subordinada, el titular de la Dirección de Planeación propone al rector, para su designación, a quienes habrán de acompañarle en la gestión del ramo por medio de las unidades de Planeación Prospectiva, Institucional de Información, Gestión Institucional, Evaluación Institucional, y Planeación en Campus Regionales. La Dirección y las Unidades, en su conjunto, suministran la información, diagnósticos y propuestas iniciales de planeación al Comité de Planeación, la cual a su vez, interpreta, sistematiza y formula planes de desarrollo, programas de planeación, y de mejora regulativa. Una vez consensadas las propuestas en el Comité, pasan finalmente al Consejo Universitario para su ratificación formal.

Buena parte del diseño que aún prevalece en la Universidad es proclive al establecimiento de una planeación formulada desde la colegialidad entre los viejos y nuevos actores-sectores de misma. Tal es caracterizada por la interacción permanente entre actores cuya legitimidad radica en los instrumentos legales-rationales propios de la arquitectura institucional-formal y organizacional (rector, representantes del Consejo Universitario), así como de la cualidad meritocrática y profesionalizada (secretarios de la administración, director de Planeación, encargados de las Unidades). Los actores de la planeación son contruidos legítimamente por los mecanismos de elección directa o habilitados por sus designadores como interlocutores válidos para reproducir, modificar o derogar instituciones formales dentro de la organización universitaria de la planificación, por medio de la persuasión, la negociación y el consenso entre pares. Por medio de la interacción y la deliberación codificada dentro de la legislación universitaria, buscan como fin ulterior brindar soluciones a los problemas derivados del funcionamiento organizacional de la misma.

La ley de 1986 continúa vigente, y regula los procesos de funcionamiento organizacional de la misma. Además de consolidar el ejercicio de una planeación institucional de la Universidad, en cuanto a que permite una

interacción activa de distintos actores y sectores –individuales y colectivos- en las instancias de toma de decisiones, también ha contribuido al fortalecimiento de la legitimidad intrínseca en la constitución de sus autoridades unipersonales y colegiadas bajo una lógica legal-racional.

El actual modelo de planeación ha contribuido en la construcción de la legitimidad legal-racional y profesional-meritocrática proveniente tanto del sufragio universal universitario como de los nombramientos expedidos por los tomadores de decisiones a favor de quienes cuentan con las credenciales académicas y profesionales para conducir la planeación de esta organización.

El tipo de planeación institucional introducida y normativizada en la Universidad Autónoma de Querétaro ha evitado la necesidad de invocar *de facto* o implantar formalmente desde la legislación otras figuras de toma de decisiones con características verticales y elitistas, como juntas directivas, juntas supremas de gobierno, comisiones de rectorías, consejos directivos u otras dominantes en las cúspides de las organizaciones universitarias de nuestro país.

Cabe enfatizar que el modelo de gobernanza no ha sido perfecto, y en algunas coyunturas de las subsecuentes rectorías de Jesús Pérez Hermsillo, José Alfredo Zepeda Garrido, Dolores Cabrera Muñoz, Raúl Iturralde Olvera y Gilberto Herrera Ruiz ha manifestado tensiones y signos de insuficiencia frente a los retos y problemáticas propios del sector de educación superior en las últimas dos décadas, primordialmente en el tema presupuestal. A continuación se establece una breve correlación entre la política de modernización de la universidad mexicana y las estrategias de planeación establecidas por la Universidad Autónoma de Querétaro, después de 1986, donde se enmarca el acoplamiento entre una y otra durante su desarrollo en los últimos años.

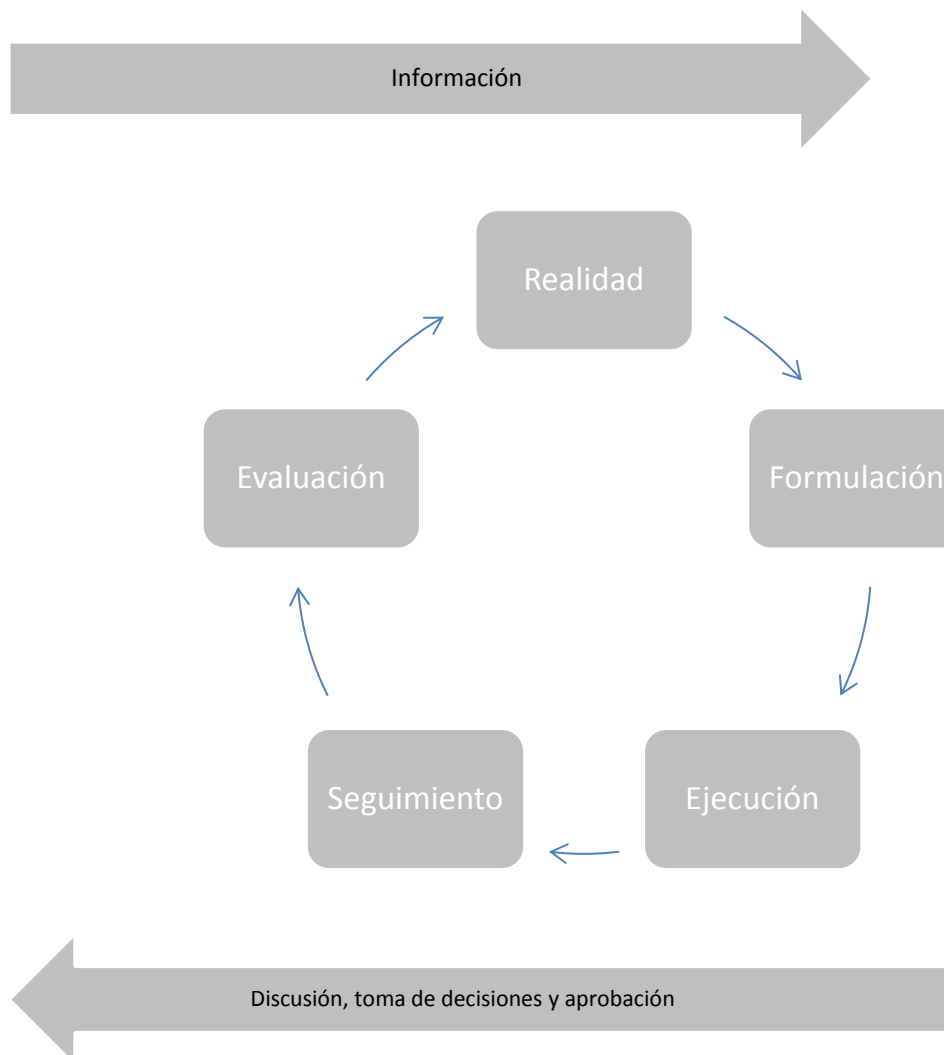
6.4 PROIDES

El Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior fue un documento del secretariado conjunto de la CONPES, aprobado en la XXII reunión ordinaria de la asamblea general de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en Manzanillo, en octubre de 1986. Tal instrumento fue adoptado como parte de las líneas estratégicas de planeación de la Universidad Autónoma de Querétaro, por acuerdo de su Comité de Planeación del 23 de mayo de 1987.

Su concepto de planeación en la educación superior vino a ser un corolario de los esfuerzos de casi una década para delimitar y precisar sus alcances: “Conjunto de procesos coordinador, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación superior”. Por primera vez se estipularon graduaciones en cuanto a la planeación, a partir de la retrospectiva, la prospectiva y la circunspectiva. Del contenido programático del PROIDES, la Universidad nutrió una buena parte de los planes de desarrollo institucional proyectados a cinco, diez y quince años, respectivamente.

En términos genéricos el modelo de planeación fue graficado de la siguiente forma, a manera de una ruta crítica de acción:

Gráfico 2. Modelo de planeación implementado por la Universidad, a partir del PROIDES



6.5 Los Planes Institucionales de Desarrollo. 1989-1994; 1995-2005; y 2005-2020.

De los diferentes documentos emitidos por los organismos encargados de la planeación de la educación superior y de su evaluación, la sutil sugerencia emitida a las instituciones universitarias de realizar esquemas de diseño y ejecución de políticas internas, tendientes a la optimización de recursos. Durante la década de los noventa la gran mayoría, sino es que la totalidad de

las universidades realizaron un conjunto de diagnósticos y propuestas para fortalecer sus áreas de oportunidades, de las cuales echaron mano para la formulación y gestión de los planes institucionales de desarrollo (hoy rebautizados como de desarrollo institucional).

Durante las primeras versiones de éstos y puestos en funcionamiento, su periodicidad de planeación osciló entre periodos cortos (de cinco años en promedio). A finales de la misma década y principios del transmilenio, las nuevas versiones de los planes, nutridas de la experiencia en planeación y de una nueva forma de acoplar la información, dieron como pauta la extensión de la periodicidad de planificación a diez y quince años dentro de la Universidad.

En el siguiente cuadro se exponen los principales postulados de los tres planes de desarrollo institucional establecidos por el Comité de Planeación y ratificados por el Consejo Universitario, detallando algunos rasgos de la proyección, marcos normativos, instrumentos regulativos y niveles de competencia para su correcta operación.

Cuadro 6. Cuadro expositivo de los cambios normativos implementados por la Universidad en materia de planeación

PLANES INSTITUCIONALES DE DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO	FIGURAS DE AUTORIDAD RELACIONADAS EXPLÍCITAMENTE CON LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL, DE ACUERDO AL PLAN	ATRIBUTOS Y CAPACIDADES DE TOMA DE DECISIÓN
Plan Institucional de Desarrollo 1989-1994	-Consejo Universitario de la Universidad -Rector de la Universidad -Comité de Planeación	<i>Consejo Universitario:</i> validar y ratificar los acuerdos emitidos por la Comité de Planeación; <i>Rector:</i> proponer al Consejo los

		<p>nombramientos del Comité de Planeación y del Director de Planeación</p> <p><i>Comité de Planeación:</i> establecer los criterios para establecer los diagnósticos y propuestas iniciales en materia de planeación, para someterlas a la consideración del Consejo Universitario.</p>
<p>Plan de Desarrollo Institucional 1995-2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Universitario de la Universidad -Rector de la Universidad - Comité n de Planeación -Director de Planeación 	<p><i>Consejo Universitario:</i> validar y ratificar los acuerdos emitidos por la Comité de Planeación;</p> <p><i>Rector:</i> proponer al Consejo los nombramientos del Comité de Planeación y del Director de Planeación</p> <p><i>Comité de Planeación:</i> establecer los criterios para establecer los diagnósticos y propuestas iniciales en materia de planeación, para someterlas a la consideración del Consejo Universitario.</p> <p><i>Director de Planeación:</i> suministrar la información necesaria para realizar los diagnósticos y coordinar la elaboración de propuestas sobre planeación, para sus</p>

		efectos conducentes en el Comité de Planeación.
Plan de Desarrollo Institucional 2005-2015	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Universitario de la Universidad -Rector de la Universidad - Comité de Planeación -Director de Planeación -Coordinador de la unidad de Planeación Prospectiva -Coordinador Institucional de la unidad de Información -Coordinador de la unidad de Gestión Institucional -Coordinador de la unidad de Evaluación Institucional -Coordinador de la unidad de Planeación en Campus Regionales 	<p><i>Consejo Universitario:</i> validar y ratificar los acuerdos emitidos por la Comité de Planeación;</p> <p><i>Rector:</i> proponer al Consejo los nombramientos del Comité de Planeación y del Director de Planeación</p> <p><i>Comité de Planeación:</i> establecer los criterios para establecer los diagnósticos y propuestas iniciales en materia de planeación, para someterlas a la consideración del Consejo Universitario.</p> <p><i>Director de Planeación:</i> suministrar la información necesaria para realizar los diagnósticos y coordinar la elaboración de propuestas sobre planeación, para sus efectos conducentes en el Comité de Planeación.</p> <p><i>Unidades adyacentes a la Dirección de Planeación:</i> suministrar la información, diagnósticos para las propuestas iniciales de planeación a favor del Comité de Planeación.</p>

Capítulo 6. La evaluación como política de la Universidad

Capítulo 6

La evaluación como política de la Universidad

Este último apartado capitular establece un panorama sobre los cambios normativos en la Universidad frente a la lógica gubernamental de la evaluación, como un elemento transversal en las funciones sustantivas y adjetivas de la misma, cruzando por la mediación que los *reformadores* imprimieron en ella dentro del juego de los límites, tensiones y contradicciones de la autonomía universitaria frente a la política del sector.

En la misma tesitura, la asimilación progresiva de ajustes en los órdenes de la toma de las decisiones política, económica o social, producto de la crisis estructural en el modelo occidental de desarrollo ocurrida durante el primer lustro de la década de los setenta del siglo pasado, posibilitó dentro del Estado-Nación la introducción de nuevas lógicas y procesos sistémicos para el cumplimiento de sus fines.

Así, en un nuevo escenario pos-crisis donde los recursos simbólicos, naturales, materiales y fiscales comenzaron a incorporarse dentro de la noción de lo «limitado», lo «agotable», o «no renovable», los gobiernos comenzaron a dar los primeros pasos para echar a andar procesos internos y organismos que racionaran lo disponible, distribuyeran de acuerdo a necesidades estratégicas detectadas con antelación, y midieran los niveles de aprovechamiento o utilidad de las decisiones articuladas por medio de las políticas públicas.

En el mismo sentido, desde los albores de década de los ochenta los esfuerzos gubernamentales se enfocaron –primero de forma accesoria y posterior de manera inherente-, en introducir dentro de las culturas organizacionales de la gestión pública las naciones de evaluar las acciones y controlar los efectos

derivados de su quehacer. En el funcionamiento gubernamental especializado en el rubro de la educación superior, desde el Plan Nacional de Educación Superior, promulgado en agosto de 1977, los términos de planeación, evaluación y control tomaron un papel preponderante en la narrativa de intenciones estatales por resolver los problemas de la expansión no planificada en el sector, experimentada apenas no más de un lustro atrás.¹⁰⁰

De esta forma, el Estado mexicano comenzó un dilatado proceso de incorporación de conceptos, estrategias y métodos en las universidades públicas de naturaleza federal, autónoma-estatal y estatal como parte de una amplia red de planeación y evaluación en este sistema educativo y organizacional.

La gestión pública otorgó, en un océano de tensiones y contradicciones en donde la autonomía era fácilmente confundible con el concepto de soberanía o donde ésta se utilizaba como un estandarte personalista o grupal para actuar – o no hacerlo- a discreción, la tarea de establecer de forma colegiada entre el representativo de las propias universidades las bases para el establecimiento de un sistema que identificara dimensiones dentro de las funciones sustantivas, que estableciera parámetros y una respectiva cuantificación para su entendimiento, evaluara los alcances y límites por medio de la comparación, y finalmente estableciera mecanismos de control para la racionalización y correcta utilización de los insumos en disponibilidad.¹⁰¹

Algunos de estos elementos teóricos y procesuales continúan presentes, de una forma más integral y profesionalizada, en el ímpetu de las políticas públicas específicas para el sector, en las cuales la generación de información para la toma de las decisiones con premeditación de juicios evaluativo se han robustecido en las últimas dos décadas con la diversificación de programas y

¹⁰⁰ AGN, “Plan Nacional de Educación. Apartado IV: Educación superior e investigación científica”; fondo: presidente José López Portillo; sección: Secretaría de Educación Pública; caja 1621; expediente: 88.

¹⁰¹ AGN, “Documento de trabajo SEP/ANUIES/CONPES: Una introducción a la planeación de la educación superior en México”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja: 08; expediente: 05.

estímulos económicos y simbólicos que promueven la especialización de la evaluación institucional y organizacional.

Desde el último lustro de la década de los ochenta, las universidades mexicanas han incrementado sus capacidades de generación de sistemas de información, de establecer parámetros e indicadores comparativos que hablan de aquello que se realiza, y en la mayoría de los casos han diseñado y ejecutado el emprendimiento de acciones amparadas en criterios racionales elaborados desde la medición y la evaluación de los datos para el desarrollo de las tres funciones sustantivas: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura.

La progresiva incorporación de la evaluación como metódica institucional y la profesionalización de quienes la construyen para la toma de decisiones ejecutivas y colegiadas al interior de cada organización universitaria han diversificado los quehaceres, procediendo a incorporarla dentro de las dimensiones adjetivas fundamentales de la vida universitaria.

La misión que las universidades en México se están auto-estableciendo desde el hoy están soportadas, desde mi perspectiva, en buena parte por la evaluación retrospectiva de lo que fue y de lo que se realizado en sus pasados de larga, mediana y corta duración; así encontramos que las estrategias estructuradas en los planes de desarrollo en cualesquiera organización institucionalizada en universidad han partido de la determinación de avances, dimensiones de oportunidad y áreas para la intervención y la innovación, desplegadas a partir de los parámetros, las comparaciones y el control. Más aún en relación con lo anterior, los proyectos de universidades que se quieren alcanzar para el porvenir inmediato y lograr ser susceptible para ser vivido por quienes lo imaginan y proyectan, se fundamentan en procesos de planeación prospectiva y de fines cuantificables a través de una evaluación a conseguir. Esta reflexión la podemos resumir de la siguiente forma: *no se puede pensar históricamente la Universidad sin los datos del pasado brindados por la evaluación; ni tampoco*

se puede proceder a imaginar creativamente a la Universidad del porvenir sin evaluación que conduzca una ruta para seguir.

Este último capítulo realiza una revisión acerca de los procesos de introducción formal, normativa y regulativa que ha tenido la evaluación como técnica y proceso en sí dentro del estudio de caso que nos ha ocupado, la Universidad Autónoma de Querétaro. Lo anterior, con la intención de contribuir en la construcción de la memoria universitaria en una de sus dimensiones que requiere seguir profundizando la discusión teórica, diversificar las estrategias metodológicas de acercamiento ontológico, y de presentar los alcances de la evaluación a largo plazo. Bajo esta proposición, este opúsculo final desprendido de esta investigación doctoral aspira a colaborar, con su modesta narrativa, en tal discusión académica.

6.1 Los primeros pasos para el establecimiento formal de un modelo evaluativo: 1986-1991

La Universidad Autónoma de Querétaro conmemorará durante este año (2021) treinta y cinco años de la promulgación de la Ley orgánica que ha amparado de forma general los acuerdos institucionales y las estructuras básicas de su organización, con el componente de la autonomía de gobierno, técnica y de gestión que se ha regulado por conducto del Estatuto orgánico de la misma. De forma paralela, este último dispositivo jurídico cumplirá también una década de su vigencia, como producto del último gran esfuerzo de los órganos de gobierno colegiados y unipersonales por “mantener a la institución de educación superior más importante del bajío mexicano actualizada, de acuerdo a las necesidades que la sociedad, los mercados y el desarrollo tecnológico y del conocimiento demandan de forma imparable.”¹⁰²

¹⁰² Entrevista con la Mtra. Dolores Cabrera Muñoz; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

Como he resaltado en los capítulos anteriores, la importancia de las estructuras normativas-legales de los dispositivos regulativos de las mismas, en cuanto a su establecimiento, ejecución y capacidad de adaptación e incorporación, han contribuido a que la Universidad de Querétaro haya transitado a los requerimiento que la política pública para el sector ha establecido, bajo el discurso de la modernización del sistema universitario y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación.

Considero que este marco puede emplearse como una coyuntura propicia para comenzar a indagar en los distintos procesos de institucionalización del contenido de la política pública de educación superior dentro de la máxima casa de estudios queretana, como parte de un caso referencial donde los indicadores en las últimas tres décadas han transformado la imagen de lo que se cree que es esa Universidad: de una proyección identitaria tipologizada como una universidad localista, exclusiva de docencia, focalizada en un núcleo urbano de transición, con fuertes déficits presupuestarios, tendencias administrativas no acopladas a las lógicas de eficiencia, calidad o rendición de cuentas, a pasar a otra proyección distinta, caracterizada por la descentralización de sedes y desconcentración de programas acreditados como de calidad, por servicios certificados como óptimos, con un programa institucional robusto de investigación científica básica y aplicada, con finanzas sanas y una cultura de transparencia y rendición de cuentas, y finalmente con mecanismos de legitimación de sus autoridades bajo un equilibrio ponderado entre lo carismático y lo legal-racional.

La evaluación como función adjetiva de la Universidad, ha tenido un efecto en la toma de decisiones que han conducido al tránsito de la misma, de un estadio a otro, a partir de la conjugación de lo cuantificable, de lo medible y racional. Tal elemento operativo dentro de la cultura organizacional ha sido viable gracias a su institucionalización formal dentro de las reglas del juego universitario, el acuerdo institucional deliberado en sus marcos normativos, así

como en su actualización, ampliación y profesionalización en los dispositivos reglamentarios que la han regulado en las últimas décadas.

La noción de evaluación como parte de las acciones estratégicas del desarrollo de los fines de la Universidad Autónoma de Querétaro no es identificable en su legislación ni en sus marcos normativos previos a 1986, año de la última gran reforma institucional y organizacional. La Ley que le antecedió –promulgada en agosto de 1976- no menciona tácita o explícitamente la conceptualización teórica, metódica o administrativa de la evaluación en sus diseños retrospectivos, introspectivos o prospectivos.

Se conoce por la documentación generada por las distintas entidades de la administración pública federal mexicana en el periodo comprendido entre los años de 1979 y 1984, que la Universidad Autónoma de Querétaro carecía de estructuras normativas, orgánicas y de funciones para incorporar la evaluación como parte de sus quehaceres institucionales. Así, en algunos reportes y documentos de trabajo del entonces recién establecido Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior, se mencionó reiteradamente que “en los casos de... la UAQ, carecen de estructuras en sus diversos niveles de operación para planear, coordinar y ejecutar acciones... frente a la falta de información institucional certera, así como de mecanismos para el acceso a la misma...”¹⁰³

Por las mismas vetas de información y de datos, se sabe que la política pública de educación superior desplegó distintas estrategias para articular la incorporación de la evaluación dentro de la estructura de funcionamiento organizacional y de su institucionalización como parte de las funciones adjetivas de las universidades públicas. De tal suerte, entre 1980 y 1981 la Universidad Autónoma de Querétaro recibió como subsidio extraordinario la

¹⁰³ AGN, “Información general de integración orgánica de las universidades públicas. SNPPES-CONPES [1979-1980]”; fondo: presidente José López Portillo; sección: Secretaría de Educación Pública; caja 1623; expediente: 106.

cantidad de \$35,000 por concepto de las gestiones que la Coordinación Regional de la Planeación de la Educación Superior efectuó, con la finalidad de que la casa de estudios

“establezca las unidades institucionales para la planeación y la evaluación, y a partir de ellas, elaborara los diagnósticos socioeconómicos y educativos siguientes: *Plan Cero*, estadísticas anuales sobre impacto y seguimiento educativo, metodologías de planificación y evaluación, estudios de factibilidad sobre áreas específicas, y contribuir con el diseño y aplicación del Plan Estatal Indicativo de Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES).”¹⁰⁴

Por tribulaciones de naturaleza política, administrativa y técnica, el recurso otorgado fue insuficiente para que la Universidad cumpliera con los objetivos planteados por el SNPPES y la política pública del sector. De acuerdo con el testimonio del ex rector Jesús Pérez Hermosillo, que ocuparía con antelación durante esa coyuntura evaluativa la secretaría académica universitaria, sólo se logró avanzar con la generación de datos estadísticos en algunos rubros como fueron la matrícula escolar, los alumnos titulados y el personal administrativo en activo y las finanzas de la Universidad, en función de la capacidad tecnológica e informativa con la que se contaba en esa época.¹⁰⁵

Producto de los graves problemas económicos y del colapso del gasto público debido al sobreendeudamiento que acompañaron la transición gubernamental y de régimen que comenzó a partir de diciembre de 1982, la universidad queretana no volvió a recibir recursos extraordinarios para cumplir sus compromisos frente al rubro evaluativo, tema que quedó momentáneamente fuera de la agenda formal local. Sin embargo, para el Estado mexicano el tema

¹⁰⁴ Braulio Guerra Malo, *Informe de Labores*, Querétaro, 1983, Universidad Autónoma de Querétaro, p. 9.

¹⁰⁵ Entrevista con el Ing. Jesús Pérez Hermosillo; Santiago de Querétaro, 22 de diciembre del 2019.

evaluativo no pasó desapercibido, y por el contrario, en los años siguientes desplegó una renovada política pública enfocada en robustecer la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas como parte de los quehaceres de la universidad pública en el contexto de la modernización educativa nacional. Las causas sistémicas y las correlaciones contextuales de esos bríos renovados de la relación educación superior-evaluación a partir de la década de los ochenta, han bien sintetizados por Buendía y Quiroz:

“Las reformas educativas neoliberales, implementadas en América Latina desde finales de la década de 1980, han orientado las acciones de la educación superior hacia la formación de capital humano de alta calidad. [...] El vínculo entre desarrollo económico y educación se ha hecho cada día más latente, hasta llegar a asumir que más allá del modelo económico prevaleciente, el empleo depende de las competencias que la universidad logre promover en profesionista y no tanto de las acciones económicas que un país implemente. [...] En México se han implementado distintas políticas públicas. [...] El eje transversal de esas políticas es la rendición de cuentas que tiene implícita la evaluación de los actores y procesos de la educación.”¹⁰⁶

Los subsecuentes avances formales sobre evaluación realizados por la Universidad Autónoma de Querétaro, se efectuaron hasta el proceso de reforma contenido en el Plan de Superación Académica promovido en 1985 y su posterior efecto en la gestión de una nueva Ley orgánica en 1986. Esta legislación impulsada por la coalición promotora encabezada por el rector universitario, Braulio Guerra, y el gobernador de Querétaro, Mariano Palacios Alcocer, fue aprobada por el Congreso del Estado en su sesión del 27 de diciembre de 1985 y publicada en *La Sombra de Arteaga* el 02 de enero de

¹⁰⁶ Angélica Buendía Espinosa y María Elena Quiroz Lima, “Políticas públicas y aseguramiento de la calidad. Perspectivas analíticas para el estudio en México”, en: Buendía (coordinadora), *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2014, pp. 17-18.

1986. Este dispositivo normativo debe interpretarse como una actualización y ampliación del marco de 1976, cuyo diseño permitiese sentar las estructuras organizativas e institucionales básicas para la correcta coherencia y prevalencia de la Universidad, pero también tuviera la flexibilidad para incorporar los contenidos que la política pública de modernización venía impulsando de forma diferenciada desde tiempo atrás. El surgimiento de esta disposición se encontró anclado al contexto nacional y regional que posibilitó su formulación e implementación.

Desde el año de 1983 las políticas de modernización de la educación superior promovieron reformas y actualizaciones de los marcos normativos de las universidades públicas, con el propósito de impulsar gradualmente el ejercicio de la auto evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas como parte de las nuevas lógicas que optimizaran los recursos disponibles, distribuyeran los mismos de acuerdo a necesidades estratégicas planeadas con antelación, y establecieran criterios para la medición de los niveles de aprovechamiento o en las medidas de intervención ejecutadas por medio de políticas institucionales de forma concéntrica en las universidades.

Para tal efecto, el gobierno federal de Miguel de la Madrid re-estableció después de la recuperación de 1984 un conjunto de planes y programa para conducir la actualización de las legislaciones universitarias bajo las directrices de la “revolución educativa”, iniciadas desde la gestión anterior de López Portillo y las cuales se encontraban en un estadio de *impasse*, a causa de los problemas macro estructurales y fiscales ya señalados con antelación. De forma análoga, la administración federal creó algunas partidas presupuestales extraordinarias para las universidades que ingresaron al torrente de los

procesos de reforma legislativa y que incorporaran parte de los contenidos de la política pública para el sector.¹⁰⁷

En correspondencia con el contexto nacional, Guerra y Palacios, anunciaron en diciembre de 1985 un paquete de reformas para la “actualización y mejora de las leyes y reglamentos” en distintos rubros de la gestión gubernamental para mejorar el funcionamiento de la universidad, corregir algunas tendencias administrativas adversas al espíritu universitario y renovar la imagen institucional.¹⁰⁸ Como ya habló en los dos capítulos previos, el Plan de Superación Académica marcó la línea programática y dogmática que habría de institucionalizarse formalmente en el nuevo proyecto de Ley orgánica, a turnarse ante el Congreso del Estado de Querétaro.

La poca información construida desde la Universidad en 1980 y 1981 producto del primer ensayo de evaluación institucional, presumiblemente marcó las necesidades, intereses y creencias de la coalición promotora que encontró en el impulso de una nueva Ley la posibilidad de crear un nuevo arreglo institucional y una transformación organizacional incremental que situara a la casa de estudios queretana un rostro de modernidad a sus funciones sustantivas, que contrarrestara tendencias administrativas opacas e instituyera una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

De forma adicional, la Ley orgánica de 1986 también brindó la oportunidad para afianzar “una necesidad de introducir y legitimar los conceptos dominantes en la época, pero también, para modificar tendencias

¹⁰⁷ AGN, “Información general de integración orgánica de las universidades públicas. 1986”; fondo: presidente Miguel de la Madrid; sección: Secretaría de Educación Pública; caja 03; expediente: 03; AGN, “Informe del ejercicio de las líneas de acción estratégicas (1er semestre de 1986) de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica; sección: Secretaría de Educación Pública; caja 05; expediente: 04.

¹⁰⁸ Lorenzo Caraveo, “Mariano anuncia mejorar los reglamentos”, *Diario de Querétaro*, Querétaro, 16 de octubre de 1985, p. 1-A.

administrativas y tratar de solucionar problemas institucionales prevalectes en la misma [Universidad] desde décadas atrás.”¹⁰⁹

Después de la promulgación de la nueva legislación en enero de 1986, el rector Guerra estipuló el diseño e implementación de la estrategia planeación democrática evaluación participativa institucionales para

“... establecer las condiciones para propiciar una superación académica del conglomerado universitario, por medio de la evaluación y el control. Gestionar los recursos necesarios para promover un sistema de información fiable y de evaluación participativa desde la comunidad, que permita situar el estado que guarda la Universidad, con el propósito de fijar el derrotero al que debemos caminar de forma conjunta. Es indispensable que consolidemos el trabajo comenzado hace apenas siete años para consolidar un sistema de planeación estratégica y de evaluación para la mejora en el más alto nivel. [...] Someto a la consideración del H. Consejo Universitario las propuestas que contienen una amplia reflexión y justificación de la reestructuración que nos hemos propuesto en todos los niveles y en todas nuestras tareas, para establecer nuevas bases para el fortalecimiento de la institución con una amplia visión social y un estricto compromiso con el futuro de nuestro Estado, Querétaro.”¹¹⁰

Entre los años de 1988 y 1994 se implementaron diversas reformas administrativas y normativas para fortalecer la institucionalización de la evaluación como parte del funcionamiento organizacional de la institución queretana, a la par de reglamentar de forma secundaria diversos mecanismos vinculados con la misma por parte del gobierno federal, dentro del espíritu de la de modernización de la época. El corolario de los esfuerzos de establecimiento de la evaluación como parte de las funciones adjetivas universitarias se dio en abril de 1991, cuando se establecieron por acuerdo del

¹⁰⁹ Baltazar, *op. cit.*, p. 31.

¹¹⁰ Braulio Guerra Malo, *6to Informe de Labores. UAQ*, Querétaro, 1988, Universidad Autónoma de Querétaro, p. 13.

Consejo Universitario la unidad de Evaluación Institucional, así como las coordinaciones de Centro de Datos y de Estadísticas e Integración Informativa, dependiente del Comité de Planeación de la Universidad.

La Ley de 1986 definió someramente qué comprendía el ejercicio de evaluación institucional que debería desarrollarse en la Universidad. La legislación secundaria, a partir de la expedición del Estatuto orgánico y reglamentos específicos han reducido las brechas de ambigüedad en el concepto, permitiendo su ampliación, su operacionalización administrativa y su institucionalización en dependencias especializadas en la materia al interior de la Universidad.

La fracción VII del artículo 12 de la Ley orgánica vigente describe dentro de los atributos del Consejo Universitario el nombramiento de un Comité de Planeación que coordine y dirija la política de planeación institucional, a partir de los elementos informativos y evaluativos que se generen por la propia institución.

Así, la Universidad asumió desde su máximo marco normativo el concepto de evaluación como la relación establecida para generación y acopio a la información institucional a partir de la fijación de parámetros e indicadores que pudieran compararse, con la finalidad de controlar los efectos en las medidas implementadas al interior de la misma, para incidir en la planeación estratégica de la misma.

El hecho es sí mismo de medir y comparar el quehacer de la Universidad es parte de la lógica de transparencia y rendición de cuentas frente a la sociedad queretana y mexicana y que, desde el fundación de la casa de estudios, era un tema ausente.

En las disposiciones subsecuentes se estableció un concepto de evaluación mucho más amplio como parte del desarrollo armónico de la institución. De forma adicional, se ha reconfigurado la integración del Comité de Planeación de

la Universidad como un medio para ejercer un control en la institución, rendir cuentas de diversas funciones y ejercicios institucionales, y servir como un puente con el gobierno del Estado y el Federal para la gestión del recursos extraordinarios.

Como se ha referido desde el capítulo quinto, la Ley de 1986 posibilitó la participación de otros actores universitarios con el establecimiento del Comité de Planeación de la Universidad. Este se reconfiguró al integrarlo a través de un acuerdo calificado por parte del Consejo y a propuesta del rector. Tal Comité está compuesta por el rector de la Universidad, los secretarios académico, de la rectoría, de finanzas, así como el titular de la Dirección de Planeación. A manera de contrapeso, al Comité se integrarían también cinco miembros, estudiantes y profesores representantes ante el Consejo Universitario, designados por el propio órgano colegiado por mayoría calificada.

En el caso del director de Planeación, este funcionario sería designado por el propio Consejo y a propuesta del rector. La persona sobre la que descansa el nombramiento, debe contar con experiencia suficiente en materia de planeación y evaluación dentro del sistema universitario de educación superior, así como en el desarrollo de políticas públicas.¹¹¹

De forma subordinada, el titular de la Dirección de Planeación propone al rector, para su designación, a quienes habrán de acompañarle en la gestión del ramo por medio de las unidades de Evaluación Institucional, así como los titulares de las coordinaciones de Centro de Datos y de Estadísticas e Integración Informativa. La Dirección, la Unidad y las Coordinaciones, en su conjunto, suministran y contrastan información, diagnósticos y propuestas para planeación al Comité de Planeación, la cual a su vez, interpreta, sistematiza y formula planes de desarrollo, programas de planeación, y de

¹¹¹ AUAQ; “Autonomía. Órgano oficial de difusión del H. Consejo Universitario de la UAQ. 23 de abril de 1991. Número 28 [Acuerdo del Consejo Universitario. Reglamento del Comité de Planeación del Consejo Universitario]; fondo: Consejo Universitario; caja 08; expediente 01.

mejora regulativa con base en los criterios evaluativos previos. Una vez consensadas las propuestas en el Comité, pasan finalmente al Consejo Universitario para su ratificación formal.

6.2 1991-2015

Buena parte de la política evaluativa que prevalece en la Universidad es proclive un sistema estructurado desde la centralización orgánica en la formulación de los criterios de indicadores, parámetros y mecanismos de comparación para el desarrollo de estrategias de planeación y control. Tal es caracterizada por la interacción permanente entre actores cuya legitimidad radica en los instrumentos legales-rationales propios de la arquitectura institucional-formal y organizacional (rector, representantes del Consejo Universitario), así como de la cualidad meritocrática y profesionalizada (secretarios de la administración, director de Planeación –y por ende, también de la evaluación-, encargados de la Unidad y Coordinaciones señaladas en la sección anterior). Los actores de la evaluación son construidos legítimamente por los mecanismos de elección directa o habilitados por sus designadores como interlocutores válidos para reproducir, modificar o derogar criterios evaluativos formales dentro de la organización universitaria, por medio de la persuasión, la negociación y el consenso.

Por medio de la interacción y la deliberación codificada dentro de la legislación universitaria, buscan como fin ulterior brindar soluciones a los problemas derivados del funcionamiento organizacional de la misma.

Los subsecuentes ordenamientos establecidos en la legislación secundaria de la Universidad han respondido frente a dos problemas añejos que venía afrontando la institución desde su establecimiento en el año de 1951: el

primero, de orden institucional, producto de una baja institucionalización en materia de transparencia y rendición de cuentas, de una legislación poco flexible para reconocer y operar de forma precisa sus funciones adjetivas, así como la ausencia de figuras profesionalizadas para la toma de decisiones. El segundo, de orden organizacional, en el cual el diseño de la universidad local de docencia que se había preservado, comenzó a mostrar signos de agotamiento o de insuficiencia frente a las iniciativas que la política de modernización del sistema universitario impulsaba en las dimensiones de investigación, vinculación, gestión de recursos económicos y humanos, planeación y coordinación.

La combinación de estas problemáticas posibilitaron que diversos actores, tanto del medio universitario como gubernamental, fijaran una postura centrada en la impostergable necesidad de modificar el ordenamiento general de la Universidad, al partir del reconocimiento de la evaluación como un camino gradual para el aseguramiento de la calidad, pero también de la generación de un nuevo acuerdo institucional que permitiese a la casa de estudios establecer mecanismos de control en sus efectos operativos de rutina y específicos.

Con fundamento en los documentos revisados, la hemerografía de la época, y los testimonios de los tomadores de decisiones universitarios, sostengo que a partir de la ley de 1986 posibilitó las estructuras institucionales y organizacionales de la Universidad para el acogimiento de los diversos instrumentos y mecanismos de evaluación elaborados desde fuera de ella, como fueron los casos del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, los distintos comités acreditadores de la calidad en los programas educativos universitarios, así como los organismos que regulan la correcta aplicación de las normas oficiales mexicanas en la prestación de servicios.

Las reformas parciales que se han aplicado a los marco normativo a partir de 1991, han ratificado la continuidad de algunas figuras de autoridad, como el rector, el Consejo Universitario y Comité de Planeación. Este último se estipulaba, finalmente, como órgano colegiado permanente con atributos de evaluación, planeación estratégica, vigilancia y rendición de cuentas de las actividades que desempeña la Universidad.

En cuanto al titular de la rectoría y sus atribuciones, muchas sus facultades en materia de evaluación han sido redistribuidas al Comité y a la Dirección de Planeación, como parte de los procesos evaluativos que le acompañan. A diferencia de la dimensión del financiamiento abordada en el cuarto capítulo, el rector carece capacidades de voto de calidad y veto en la toma de decisiones de la evaluación institucional, pero por el nivel de jerarquía tampoco es un agente externo a la misma.

En relación con los marcos normativos organizadores de la evaluación institucional durante los años posteriores a 1986, se establecieron y modificaron gradualmente atributos a las anteriores figuras de autoridad; así también, la redistribución de funciones entre autoridades existentes, otras nuevas instituidas y aquellas más que emergieron de la fusión de las anteriores, fueron elementos que configuraron el establecimiento formal de este terreno como función adjetiva en la Universidad.

Cuadro 6. Cuadro expositivo de los cambios normativos implementados por la Universidad en materia de evaluación

MARCO NORMATIVO FORMAL	FIGURAS DE AUTORIDAD RELACIONADAS EXPLÍCITAMENTE CON LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS	ATRIBUTOS Y CAPACIDADES DE TOMA DE DECISIÓN
Ley Orgánica (enero de 1986)	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Universitario de la Universidad -Rector de la Universidad -Comité de Planeación de la Universidad (y por antonomasia, de la evaluación institucional) 	<p><i>Consejo Universitario:</i> validar y ratificar los acuerdos emitidos por la Comité de Planeación;</p> <p><i>Rector:</i> proponer al Consejo los nombramientos del Comité de Planeación y del Director de Planeación</p> <p><i>Comité de Planeación:</i> establecer los criterios para establecer los diagnósticos y propuestas iniciales en materia de planeación, para someterlas a la consideración del Consejo Universitario.</p>
Reglamento del Comité de Planeación de la Universidad (abril de 1991)	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Universitario de la Universidad -Rector de la Universidad - Comité de Planeación -Director de Planeación 	<p><i>Consejo Universitario:</i> validar y ratificar los acuerdos emitidos por la Comité de Planeación;</p> <p><i>Rector:</i> proponer al Consejo los nombramientos del Comité de Planeación y del Director de Planeación</p>

	<ul style="list-style-type: none"> -Coordinador de la unidad de Evaluación Institucional -Coordinador del Centro de Datos -Coordinador del Centro de Estadísticas y de Integración Informativa 	<p><i>Comité de Planeación:</i> establecer los criterios para establecer los diagnósticos y propuestas iniciales en materia de planeación, para someterlas a la consideración del Consejo Universitario.</p> <p><i>Director de Planeación:</i> suministrar la información necesaria para realizar los diagnósticos y coordinar la elaboración de propuestas sobre planeación, para sus efectos conducentes en el Comité de Planeación.</p>
<p>Estatuto Orgánico (febrero de 1996)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Universitario de la Universidad -Rector de la Universidad - Comité de Planeación -Director de Planeación -Coordinador de la unidad de Evaluación Institucional -Coordinador del Centro de Datos -Coordinador del Centro de Estadísticas y de Integración Informativa 	<p><i>Remite el organigrama, formas de designación y funciones generales y específicas al Reglamento del Comité de Planeación de la Universidad, aprobado por el Consejo Universitario en abril de 1991</i></p>

<p>Estatuto Orgánico (junio de 2006)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Universitario de la Universidad -Rector de la Universidad - Comité de Planeación -Director de Planeación -Coordinador de la unidad de Evaluación Institucional -Coordinador del Centro de Datos -Coordinador del Centro de Estadísticas y de Integración Informativa 	<p><i>Remite el organigrama, formas de designación y funciones generales y específicas al Reglamento del Comité de Planeación de la Universidad, aprobado por el Consejo Universitario en abril de 1991</i></p>
<p>Estatuto Orgánico (noviembre de 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Universitario de la Universidad -Rector de la Universidad - Comité de Planeación -Director de Planeación -Coordinador de la unidad de Evaluación Institucional -Coordinador del Centro de Datos -Coordinador del Centro 	<p><i>Remite el organigrama, formas de designación y funciones generales y específicas al Reglamento del Comité de Planeación de la Universidad, aprobado por el Consejo Universitario en abril de 1991</i></p>

	de Estadísticas y de Integración Informativa	
--	--	--

En el anterior cuadro se realiza un comparativo de los marcos normativos, de las figuras de autoridad o participación señaladas explícitamente en la regulación de la función, contrapuestos a los cortes temporales que marcaron cambios significativos en el reencauzamiento de la política pública de evaluación de la educación superior. A saber: 1986, el año de inicio de la vigencia de la ley orgánica; 1991, fortalecimiento de la política de evaluación en relación con las matrices de evaluación a través del establecimiento de los PPP (presupuestos por programa); 1991-2011, periodo dominado por la lógica de la «concursabilidad» de recursos presupuestales de índole federal vinculado a los índices de cobertura de las tasas de indicadores propuestas en los instrumentos de la política del sector en los cuales las estructuras en materia de evaluación de la Universidad han quedado aparentemente inamovibles, lo cual puede sugerir una flexibilidad normativa y regulativa suficiente por parte de las entidades encargadas de la evaluación institucional.

Consideraciones finales

Consideraciones finales

I

Los cambios experimentados por la educación superior mexicana a partir de la década de los ochenta, fueron parte de un ciclo de readecuaciones en las estructuras políticas, económicas y sociales impulsadas por el Estado mexicano, y que implicaron de adecuación de distintas áreas de la gestión pública. En el caso del sistema universitario, los esfuerzos se encaminaron en reencausar el desbordamiento del mismo, a partir de la confluencia de diversos fenómenos producidos desde la década de los setenta con la expansión no planificada del sector. De forma adicional, las políticas para el rubro de la educación superior buscaron la promoción de la misma con las necesidades del aparato productivo, la racionalización de los recursos y la transformación de las relaciones de dependencia diferenciada entre el Estado y las distintas universidades públicas federales, estatales-autónomas y estatales.

El sistema universitario mexicano y su reencauzamiento bien puede agregarse al conjunto de re-ingenieras aplicadas a la administración pública federal, independientemente de su naturaleza centralizada o descentralizada, ocurridas durante la década de los ochenta y el primer lustro de los noventa, producto de la comprensión del gasto público por las fluctuaciones en los ingresos, las altas tasas de endeudamiento de del gobierno, la pérdida del poder adquisitivo producto de la inflación, y el aumento poblacional acumulado en las dos décadas previas.

La administración federal mexicana durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo impulsaron distintas reformas en el sector público para subsanar las distorsiones que comprometían las relaciones

de orden y estabilidad macroeconómicas, cuya naturaleza han sido tipificadas como de corte “neoliberal.”

Estas fueron introducidas en la educación desde el establecimiento de políticas de contención y reestructuración de las funciones adjetivas claves para salvaguardar la viabilidad del sistema universitario en un estado de incertidumbre y volatilidad presupuestal durante esa época: el manejo financiero y el ejercicio presupuestal; la planeación estratégica; y la evaluación institucional. Así, al reforzar las funciones adjetivas, se pensaba que las propias sustantivas –docencia, investigación y extensión- se diversificarían, se profesionalizarían, y se desarrollarían bajo la introducción de una nueva lógica de la racionalización, el aprovechamiento y la optimización en las culturas organizacionales de las universidades mexicanas.

El despliegue de las políticas públicas para la modernización y la reorganización del sector universitario atravesaron distintas fases en su implementación: la primera, caracterizada por la reorientación del quehacer de la Universidad en correspondencia a las necesidades del Estado y del contexto económico en crisis, así como el abatimiento del crecimiento anárquico, el desorden administrativo y la expansión no planificada, contextualizada en el intervalo de los años que fue de 1983 a 1994; la segunda, identificada con el robustecimiento en la evaluación de los cambios implementados durante los ochenta y los primeros años de los noventa como parte de su seguimiento y actualización, desarrollado entre 1994 y 1998; y finalmente, una tercera enfocada por la búsqueda del aseguramiento de la calidad en la formación de recursos humanos y la prestación de los servicios, presente en el periodo comprendido entre los años de 1998 y 2015.

De forma paralela a la contención de la expansión del sistema universitario público-estatal bajo el discurso de la eficiencia, la racionalización presupuestal, la optimización de aquellos recursos que se disponen y la planeación evaluada

frente a la creciente y exponencial demanda de acceso a tal nivel educativo por la juventud mexicana, también desde la década de los ochenta el gobierno mexicano ha compensado este fenómeno promoviendo una especie de «liberalización» del “informal monopolio estatal de la patente educativa universitaria” , al abrir gradualmente al sector de participación privado en materia de educación superior su participación para el establecimiento de nuevos centros educativos bajo la denominación genérica de *universidades*.

Estos, pese a sus muy heterogéneas características en infraestructura, programas educativos, mecánicas en la formación de recursos humanos, y ejercicio o no de la investigación o la extensión con la sociedad, han servido para satisfacer la demanda de acceso a la educación superior, sin llegar aún a cobertura universal.

El sector educativo universitario empezó a desarrollar, desde entonces y con el estímulo de la política pública de modernización, el establecimiento de nuevos mecanismos que permitieran una re-sistematización y nuevas formas de aplicación del subsidio público ordinario, extraordinario, generación de recursos públicos y concursables; esta última forma de financiamiento auspició el surgimiento de múltiples planes, programas y proyectos para la atención de necesidades específicas identificadas desde la evaluación y ejecutadas a la luz de la planeación.

Las medidas *modernizadoras*, al pasar por el tamiz de la autonomía otorgada a distintas instituciones de educación superior y a sus estructuras de gobierno, las formas de su incorporación se manifestaron de distintas maneras, encontrándose en el espectro de las posibilidades desde los casos de mimetización entre el contenido de la política pública y la universidad, hasta algún extremo de la acoplamiento tardía o parsimoniosa entre una y otra.

En universidades que se caracterizaban previamente con una débil institucionalización de las prácticas académicas, administrativas y políticas, la

fuerza de la incorporación de la política pública tuvo efectos relativamente bajos en la sanción de nuevos acuerdos institucionales y de cambios en sus formas de organización. Por el contrario, en aquellas donde la institucionalización podría evaluarse como alta o fuerte, a partir de sus órganos de gobiernos unipersonales y colegiados, la durabilidad de las instituciones formales y la profundidad del cambio en distintos niveles y dimensiones organizacionales podrían suponerse como mayores.

La preexistencia de estructuras institucionales fuertes, o bien la construcción de estas a la par de la implementación de la política pública, fueron factores que determinaron la viabilidad de la modernización del sector, y el tránsito de las universidades a tal estadio. En estas conjeturas, coloco el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro.

II

La reconversión de los arreglos institucionales y la reestructuración de las formas de organización de la Universidad Autónoma de Querétaro con la reforma universitaria del periodo 1985-1986 coincidieron con el momento de mayor despliegue de las políticas públicas de modernización del sector universitario.

En este nudo temporal, la casa de estudios tuvo y aprovechó distintas oportunidades que la coyuntura de reorganización y modernización del sector universitario generó: incorporar buena parte del contenido de la política pública en los rubros de financiamiento y manejo presupuestal, planeación estratégica y evaluación institucional para la constitución equilibrada de sus órganos de gobierno bajo criterios duales –legal/racional y carismático-, para mejorar su imagen frente a la sociedad del Bajío, revertir tendencias

administrativas consideradas como opacas e improvisadas, y resolver problemas institucionales a partir del ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

La reproducción de los contenidos de las políticas de modernización del sector universitario lograron una reproducción a través de su incorporación en sus marcos normativos y en sus instrumentos regulativos, promoviendo paulatinamente una cultura organizacional fundada en la narrativa de la calidad, la planificación, la evaluación para la mejora permanente, la transparencia financiera y de recursos, así como el ejercicio de la democracia deliberativa en la toma de las decisiones.

Las políticas federales que se continuaron en las administraciones encabezadas subsecuentemente por Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña, continuaron con elementos significativos de la política de modernización del sistema de educación terciario, aunque con un mayor énfasis en el aseguramiento de la calidad durante el desarrollo de sus funciones sustantivas.

Tales gobiernos se centraron en consolidar la reorganización del sistema universitario público en otros contextos distintos al surgimiento de las políticas: la internacionalización, la transferencia de conocimientos en el marco de los sistemas nacionales de innovación, y la depreciación de los títulos universitarios frente a la contracción del mercado de trabajo tradicional.

Sin embargo, la reducción del presupuesto ordinario frente al acrecentamiento de los subsidios extraordinarios y concursables; la promoción del cambio en el régimen laboral universitario y del sistema de jubilaciones y pensiones; la contracción en la capacidad matricular a la falta de expansión en infraestructura y recursos humanos en las universidades; la reducción de becas para los estudiantes y su gradual desplazamiento por ofertar sistemas de financiamiento privado (créditos) son efectos que también han acompañado los

cambios y las transformaciones promovidas en la continuidad en la política de modernización..

La evaluación como método y estrategia ha venido acrecentándose como parte de la cultura universitaria en las últimas décadas, gracias a la participación de organismos, consejos y comités calificadores o cuantificadores, constituidos bajo la figura de asociaciones civiles para establecer parámetros e indicadores para la acreditación de la calidad en la educación superior. En instituciones como la Universidad Autónoma de Querétaro, que han construido a la par sus propios sistemas de información, planeación y evaluación conjuntamente con la política pública, las posibilidades de aprovechamiento han sido utilizadas para mejorar progresivamente su imagen como organización educativa universitaria y acceder a mayores bolsas presupuestales para la atención de sus necesidades específicas.

Los datos construidos por los sistemas de planeación y evaluación de la Universidad, en conjunto con otros complementarios brindados por esos organismos acreditadores, fueron adoptados como válidas por parte del Estado y han jugado un papel significativo en la redistribución en la asignación presupuestal, en el otorgamiento de claves presupuestales para la contratación de personal vinculado a las áreas de conocimiento prioritarias, y la adquisición o construcción de infraestructura para el cumplimiento de sus fines.

III

El proceso modernización de la educación superior y soportado en políticas específicas de financiamiento y ejercicio presupuestal, planeación y evaluación por lo menos hasta el mes de noviembre de 2018, le dieron continuidad a los

objetivos expresados en los siguientes términos: la calidad, la eficiencia, la productividad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Las mismas han propiciado que la Universidad Autónoma de Querétaro no pueda incorporar a poco menos de la mitad de aspirantes que, año tras año, demandan un espacio en alguno de sus programas educativos, lo que ha fortalecido el mercado de educación privada en el Bajío de forma considerable en la última década.

El fortalecimiento de los programas y subsidios extraordinarios frente al encarecimiento del presupuesto ordinario, ha convertido a los rectores de la universidad queretana en agentes políticos que requieren insumos simbólicos, institucionales y pragmáticos para entablar comunicaciones francas y directas con las secretarías de Estado encargadas del financiamiento y la conducción de la educación superior.

En el mismo sentido, el robustecimiento de los apoyos y programas de mejoramiento extraordinarios de los profesores e investigadores frente a la constante pauperización de su salario, la pérdida de poder adquisitivo por factores del orden económico, y la eliminación de la jubilación dinámica en la Universidad Autónoma de Querétaro desde 2011 han alterado la idea del “relevo generacional” en el trabajo académico: el personal académico de tiempo completo con nombramientos por tiempo indeterminado cada vez se retira menos al envejecer o expirar el término laboral socialmente convenido, ante la imposibilidad de seguir accediendo a los apoyos y evitar una degradación en su calidad de vida; esto ha generado un efecto de que profesionistas posgraduados dentro y fuera de la propia Universidad puedan acceder con mayor dificultad a su incorporación en plazas de nueva creación como académicos de carrera.

En todo el anterior entramado, la Universidad Autónoma de Querétaro logró integrarse a la *modernización* dentro del tiempo que le permitió potencializar posibilidades y acceder a recursos financieros, materiales y simbólicos que le

permitieron incorporarse al concierto de la calidad educativa, reinventar su presencia en el Bajío, y contrarrestar tendencias administrativas y políticas que le habían generado descalificaciones y problemas de legitimidad en los años previos al despliegue de la nueva política pública.

Aunque la sincronización al proceso reformista, sus resultados y las consecuencias derivadas por la misma se dieron en un tiempo relativamente dilatado (casi tres décadas) en comparación con otras instituciones universitarias del país, su adherencia atrajo como consecuencias distintos efectos, donde el saldo puede considerarse con una mayor inclinación hacia lo positivo.

IV

La introducción de los contenidos de la política modernizante en la Universidad se debió a una oposición poco visible de parte de algunos miembros de su comunidad, pero también al diseño institucional y al nuevo acuerdo institucional dado durante y después del último gran proceso de reforma universitario de 1986.

La consumación de la reforma en la promulgación de una nueva Ley orgánica, producto de una coalición promotora encabezada entre el rector Braulio Guerra y el gobernador –y ex rector- Mariano Palacios, sentó las bases para establecer una universidad queretana moderna, con suficiente coherencia institucional para mantener a sus integrantes adheridos en la persecución de los fines impuestos como organización, pero también con flexibilidad secundaria para incorporar y actualizar permanentemente el equilibrio de fuerzas y funciones para responder a los retos presentados en el propio sistema universitario mexicano en las décadas subsecuentes.

La estructura orgánica existente después de 1986, estableció un contrapeso real de profesores o estudiantes al ejercicio del poder del rector, por conducto del Consejo Universitario, así como también del Gobierno del Estado de Querétaro por conducto del Patronato Universitario.

La continuidad y rotación de las “camadas” que han ocupado la rectoría, independientemente de que se clasifique por perfiles profesionales –los abogados,¹¹² los contadores¹¹³ y los ingenieros¹¹⁴-, por identidad ideológico-partidista –entre los priistas,¹¹⁵ los panistas¹¹⁶ y los izquierdo-morenistas¹¹⁷- o por centro de adscripción laboral entre la Escuela de Bachilleres,¹¹⁸ la Facultad de Derecho¹¹⁹ o la Facultad de Ingeniería,¹²⁰ esto no significó un rechazo o un retraso en la incorporación de la política como arreglo institucional y como palanca para un cambio en la organización.

En un balance general, la adopción de las políticas modernizadoras en la máxima casa de estudios de Querétaro ha generado dentro de los procesos de enseñanza aprendizaje, desplazando gradualmente el nivel de politización del estudiante y el profesor para abstraerse a la vida académica, a la par de asegurar un proceso de formación continuo desde el bachillerato hasta el doctorado dentro de la Institución, contando con mejores condiciones en infraestructura y con una planta docente mejor preparada curricular e intelectualmente acorde a los requerimientos fijados por la planeación estratégica y la evaluación de indicadores institucionales.

La legislación universitaria se ha adaptado de forma incremental y continua al espíritu de la modernización del sistema de educación terciaria, donde la

¹¹² Mariano Palacios, Braulio Guerra.

¹¹³ Dolores Cabrera, Raúl Iturralde.

¹¹⁴ Jesús Pérez, José Alfredo Zepeda, Gilberto Herrera.

¹¹⁵ Mariano Palacios, Braulio Guerra, Jesús Pérez, José Alfredo Zepeda, Dolores Cabrera.

¹¹⁶ Raúl Iturralde.

¹¹⁷ Gilberto Herrera.

¹¹⁸ Dolores Cabrera, Raúl Iturralde.

¹¹⁹ Mariano Palacios, Braulio Guerra.

¹²⁰ Jesús Pérez, José Alfredo Zepeda, Gilberto Herrera.

transparencia, la rendición de cuentas y la planeación han sido los ejes nodales para guiar el desarrollo de la Universidad.

Reformas constantes a los planes de estudios, diversificación y especialización de programas educativos, la introducción de la planeación estratégica en el desarrollo institucional, así como la promoción de una homologación laboral fueron las vías empleadas por la administración universitaria desde 1986 para introducir y gestionar las políticas federales concernientes a modernizarla; a fin de reforzar y consolidar algunos elementos que se incorporaron en la Ley orgánica de 1986 de manera general, y que con el paso de los años ha sido necesario ajustar, ampliar y actualizar.

Después de un penoso pasado y gris periodo en la historia de la Universidad de Querétaro, comprendido desde su pecado de origen que acompañó la primera década de su existencia con el cacicazgo del rector Fernando Díaz Ramírez, pasando por el periodo de los años sesenta caracterizado por la inestabilidad política de los rectores, y finalmente la colonización de la Universidad desde el partido oficial y funcionarios al servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro a lo largo de la década los setenta, las administraciones universitarias que precedieron la promulgación de la Ley orgánica de 1986 y el establecimiento de distintos dispositivos regulativos de la misma han enfocado sus energías en consolidar los indicadores de la evaluación y ampliar la expansión de la misma en las otras regiones del Estado fuera del Bajío: el Semidesierto y Sierra Gorda.

La Universidad Autónoma de Querétaro comparte desde diciembre del 2018, un futuro un tanto incierto frente a la ausencia de una política de Estado que sustituya a la de la modernización. Mientras este escenario no sea claro al corto plazo, la casa de estudios deberá decidir el rumbo a tomar, al margen de la ausencia de definiciones concretas por parte del Estado mexicano: continuar por cuenta propia con el modelo heredado de la política pública e incorporada

en su cultura organizacional, incluyendo sus virtudes y sus efectos no deseados; o apelar a construir una nueva tradición histórica en el escenario de la vida nacional que permita propugnar por proyecto universitario distinto y emancipador de la llamada política neoliberal, para intentar una propuesta de universidad solidaria, plural, asequible y democrática acorde a los desafíos de la fragilidad permanente que ha caracterizado al siglo XXI.

**Anexo I. Cronología de las reformas
normativas en la Universidad Autónoma
de Querétaro y otros sucesos contextuales**

Anexo I.

Cronología de las reformas normativas en la Universidad Autónoma de Querétaro contextuales

Esfera de acción / Año	1982	1983	1984
Ámbito nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones federales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión -Comienzo de la gestión de Miguel de la Madrid como titular del Poder Ejecutivo Federal -Acuerdo secretarial para el establecimiento del Sistema Nacional Permanente para la Planeación de la Educación Superior 	<ul style="list-style-type: none"> -Desaceleración del gasto público federal -Implementación de la “Renovación Moral” de la administración pública federal. -Desaceleración del gasto público federal -Arranque de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 -Fondos extraordinarios para la modernización y mejora de los marcos normativos en las instituciones de educación superior públicas 	<ul style="list-style-type: none"> -Establ Nacion acuerdo -Promu para 1984-19 -Formu implem Integra Educac -Signos macroe
Contexto del Estado de Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones estatales para la renovación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y de los 18 ayuntamientos de la entidad -Tercer año de la gestión de Rafael Camacho Guzmán como gobernador del Estado de Querétaro 	<ul style="list-style-type: none"> -Conflicto entre el magisterio y el Gobierno del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> -Conflicto durante

Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	<p>-Inicio de la gestión del Braulio Guerra Malo como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro</p> <p>-Intentos por establecer las unidades institucionales para la planeación y la evaluación de la Universidad</p>	<p>-Elaboración del Diagnóstico General de la Universidad Autónoma de Querétaro, por parte de la autoridad educativa federal</p> <p>-Intentos de propuestas de actualización normativa. Improcedente a causa del modelo de la Ley orgánica de 1976</p>	<p>-Mesas Rectorías Estado impulsadas normativas administrativas Estudios</p>
---	--	--	---

Esfera de acción / Año	1985	1986	1987
Ámbito nacional	<p>-Elecciones federales para la renovación de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de la Unión</p> <p>-Terremoto de 8.1 que sacudió a la Ciudad de México, Occidente y Sureste del territorio nacional</p>	<p>-Aprobación del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior por parte de la CONPES</p> <p>-Ingreso de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles, Aduaneros y Comercio)</p>	
Contexto del Estado de Querétaro	<p>-Elecciones estatales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, así como de los ayuntamientos en las municipalidades.</p> <p>-Comienzo de la gestión de Mariano Palacios Alcocer como gobernador del Estado de</p>	<p>-Inauguración de los primeros parques industriales en el corredor Querétaro-Pedro Escobedo-San Juan del Río</p>	<p>-Segundo programa de modernización reglamentaria administrativa</p>

	<p>Querétaro.</p> <p>-Primer proyecto de modernización normativa y reglamentaria de la administración pública estatal</p>		
<p>Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro</p>	<p>-Formalización del Programa Académico de Superación Universitaria, por parte de la Rectoría</p> <p>-Sesión del Consejo Universitario en el Palacio de la Corregidora para acordar la coordinación universidad-gobierno para la reforma a la Ley Orgánica, de conformidad con el Programa Académico de Superación Universitaria</p> <p>-Aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Universidad, por parte del Poder Legislativo de Querétaro</p>	<p>-Publicación de nueva Ley Orgánica por decreto del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro en <i>La Sombra de Arteaga</i>. Redistribución de funciones entre distintos órganos colegiados y unipersonales</p> <p>-Proceso de auscultación para la designación del nuevo rector de la Universidad</p> <p>-Elección del rector de la Universidad, por mayoría calificada del Consejo Universitario</p> <p>-Braulio Guerra Malo, reelecto rector de la Universidad Autónoma de Querétaro. Inicio de su gestión</p>	<p>-Instalación de la Planeación</p> <p>-Adopción de la Integración de las Universidades</p> <p>-Proceso de designación de la Universidad</p> <p>-Elección de la Universidad calificada de la Universidad Hermosillo</p>

Esfera de acción / Año	1988	1989	1990
Ámbito nacional	<p>-Elecciones federales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión</p> <p>-Comienzo de la gestión de Carlos Salinas de Gortari como titular del Poder Ejecutivo Federal</p>	-Reorganización del corporativismo sindical en el SNTE y el STPRM	
Contexto del Estado de Querétaro	-Elecciones estatales para la renovación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y de los 18 ayuntamientos de la entidad	-Consternación generalizada en la Entidad por los trágicos sucesos de la familia Castaños Mijangos	-Tensión en el Gobierno
Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	<p>-Inicio de la gestión de Jesús Pérez Hermosillo como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro</p> <p>-Expedición del primer reglamento del Patronato</p>	-Aprobación del Plan Institucional de Desarrollo 1989-1994, por parte del Consejo Universitario	<p>-Proceso de designación de la Universidad</p> <p>-Elecciones universitarias calificadas</p>

	<p>Universitario</p> <p>-Formalización en el establecimiento del Centro de Datos y de Estadísticas e Integración Informativa de la Universidad</p>		Unive Herm
--	--	--	---------------

Esfera de acción / Año	1991	1992	1993
Ámbito nacional	<p>-Elecciones federales para la renovación de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de la Unión</p> <p>-Establecimiento de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior</p>	-Firma del Tratado de Libre Comercio-América del Norte	-Estal (presu
Contexto del Estado de Querétaro	<p>-Elecciones estatales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, así como de los ayuntamientos en las municipalidades.</p> <p>-Comienzo de la gestión de Enrique Burgos García como gobernador del Estado de Querétaro.</p>		-Estal Parqu Río-T

Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> -Inicio de la gestión de Jesús Pérez Hermosillo como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro -Expedición del Reglamento del Comité de Planeación de la Universidad 	-Huelga del personal administrativo	<ul style="list-style-type: none"> -Procedimientos de designación en la Universidad -Elecciones universitarias y calificación de la Universidad -Universidad Zedillo
---	--	-------------------------------------	---

Esfera de acción / Año	1994	1995	1996
Ámbito nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional -Establecimiento del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior -Elecciones federales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión -Asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del partido gobernante a la Presidencia de la República -Comienzo de la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León como titular del Poder Ejecutivo Federal 		

	-«Error de diciembre»		
Contexto del Estado de Querétaro	-Elecciones estatales para la renovación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y de los 18 ayuntamientos de la entidad	-Desaceleración del presupuesto estatal	
Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	-Inicio de la gestión de José Alfredo Zepeda Garrido como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro	-Aprobación del Plan de Desarrollo Institucional 1995-2005, por parte del Consejo Universitario	-Hue -Hue admi -Exp Orgá Univ -Proc desig

			Univ -Elec Univ califi Univ Zepe
--	--	--	---

Esfera de acción / Año	1997	1998	1999
Ámbito nacional	-Elecciones federales para la renovación de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de la Unión		

<p>Contexto del Estado de Querétaro</p>	<p>-Elecciones estatales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, así como de los ayuntamientos en las municipalidades.</p> <p>-Comienzo de la gestión de Ignacio Loyola Vera como gobernador del Estado de Querétaro.</p>		
<p>Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro</p>	<p>-Inicio de la gestión de José Alfredo Zepeda Garrido como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro</p>	<p>-Caída cuantitativa del subsidio otorgado a la Universidad, por parte del Gobierno del Estado de Querétaro</p>	<p>-Proceso de designación de la Universidad</p> <p>-Elección de la Universidad para la calificación de la Universidad de Caborca</p>

Esfera de acción / Año	2000	2001	2002
Ámbito nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones federales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión -Comienzo de la gestión de Vicente Fox Quesada como titular del Poder Ejecutivo Federal 	<ul style="list-style-type: none"> -Implementación de los procesos de asignación presupuestal extraordinaria por el mecanismo de «concursabilidad» 	
Contexto del Estado de Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones estatales para la renovación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y de los 18 ayuntamientos de la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> -Visita de la caravana zapatista a la ciudad de Querétaro 	
Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> -Inicio de la gestión de María Dolores Cabrera Muñoz como rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro 	<ul style="list-style-type: none"> -Primera propuesta de reforma al modelo de «jubilación dinámica» por parte de la Rectoría. Sin acuerdos. -Inicio del proceso de descentralización académica y descentralización administrativa de la Universidad -Establecimiento del campi San Juan del Río 	<ul style="list-style-type: none"> -Proc desig Univ -Elec Univ califi Univ Cabr

Esfera de acción / Año	2003	2004	2005
Ámbito nacional	-Elecciones federales para la renovación de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de la Unión		
Contexto del Estado de Querétaro	-Elecciones estatales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, así como de los ayuntamientos en las municipalidades. -Comienzo de la gestión de Francisco Garrido Patrón como gobernador del Estado de Querétaro.		
Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	-Inicio de la gestión de María Dolores Cabrera Muñoz como rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro	-Huelga del personal académico -Huelga del personal administrativo -Establecimiento del campu Cadereyta de Montes	-Apro Desar 2020, Univer -Proc desig la Un -Elec Univer califi Univer Oliver

Esfera de acción / Año	2006	2007	2008
Ámbito nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones federales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión -Comienzo de la gestión de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa como titular del Poder Ejecutivo Federal 		
Contexto del Estado de Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones estatales para la renovación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y de los 18 ayuntamientos de la entidad 		
Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> -Inicio de la gestión de Raúl Iturralde Olvera como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro -Expedición de un nuevo Estatuto Orgánico, por parte del Consejo Universitario 	<ul style="list-style-type: none"> -Establecimiento de los campus Jalpan de Serra, San Joaquín y Tolimán 	<ul style="list-style-type: none"> -Proceso de designación de la Universidad -Elección de la Universidad calificada por la Universidad Olvera,

Esfera de acción / Año	2009	2010	2011
Ámbito nacional	-Elecciones federales para la renovación de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de la Unión		
Contexto del Estado de Querétaro	-Elecciones estatales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, así como de los ayuntamientos en las municipalidades. -Comienzo de la gestión de José Eduardo Calzada Rovirosa como gobernador del Estado de Querétaro.		
Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	-Inicio de la gestión de Raúl Iturralde Olvera como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro	-Acuerdo político entre la Rectoría y los sindicatos académico y administrativo para la modificación del régimen de jubilaciones y pensiones, principalmente en la denominada la «jubilación dinámica»	-Implementación para «jubilación» -Procesos de designación en la Universidad -Elecciones universitarias calificadas

			<p>Univer Ruiz, e</p> <p>-Exped Orgáni Ley o Consejo</p> <p>-Establ Arroyo Ezequie</p>
--	--	--	--

Esfera de acción / Año	2012	2013	2014
Ámbito nacional	<p>-Elecciones federales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión</p> <p>-Comienzo de la gestión de Enrique Peña Nieto como titular del Poder Ejecutivo Federal</p>		-Desap de la Guerre
Contexto del Estado de Querétaro	-Elecciones estatales para la renovación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y de los 18 ayuntamientos de la entidad		
Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	-Inicio de la gestión de Gilberto Herrera Ruiz como rector de la	- Expedición del primer Reglamento de la Comisión de	Proceso designa

	<p>Universidad Autónoma de Querétaro</p> <ul style="list-style-type: none"> -Abolición del sistema de «listas complementarias» -Recentralización del personal administrativo comisionado a actividades distintas al de las funciones sustantivas de la Universidad 	<p>Presupuesto y Control de la Universidad</p> <ul style="list-style-type: none"> -Acuerdo entre la Rectoría y el Patronato de la Universidad para eliminar procesos de contratación duplicados (docente y administrativa) del personal adscrito -Implementación del EXCOBA-CENEVAL como mecanismo de ingreso de aspirantes a cursas estudios universitarios 	<p>la Univ</p> <ul style="list-style-type: none"> -Elección Univer califica Univer Ruiz, re
--	--	--	--

Esfera de acción / Año	2015
Ámbito nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones federales para la renovación del Poder Legislativo de la Unión -El gobernador de Querétaro, José Edu solicita licencia para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo Federal
Contexto del Estado de Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones estatales para la renovación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, así como en las municipalidades. -El Poder Legislativo designa a Jorge López como gobernador sustituto de Querétaro -Comienzo de la gestión de Francisco Domínguez como gobernador del Estado de Querétaro.

Situación en la Universidad Autónoma de Querétaro	-Inicio de la gestión de Gilberto Herrera Universidad Autónoma de Querétaro

Anexo II. Ejemplo de entrevista aplicada

Anexo II

Ejemplo de entrevista aplicada

Transcripción estenográfica de la entrevista realizada al Maestro en Administración Raúl Iturralde Olvera, rector de la Universidad Autónoma de Querétaro del 20 de enero del 2006 al 19 de enero del 2012. A la fecha de la entrevista, funge como director general del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro.

Ejercicio realizado el viernes 18 de enero del 2019, en el centro de trabajo del entrevistado en la calle de Pasteur Sur # 14, centro histórico, Santiago de Querétaro, Querétaro. Hora aproximada de inicio: 14:15 horas. Hora aproximada de conclusión: 15:55 horas.

== A solicitud del entrevistado, se le envió el guion de la entrevista con siete días de anticipación. ==

Aplicador: David Baltazar Vargas

- 1. Cuando asumió la rectoría de la Universidad Autónoma de Querétaro en enero del 2006, ¿cuáles fueron los principales problemas que detectó en el desarrollo de las funciones sustantivas de la misma?**

RESPUESTA: La Universidad Autónoma de Querétaro es diversa y compleja, es una institución que ha logrado ganarse el espacio de privilegio entre la población; gracias al trabajo de todas las generaciones que han transitado por sus aulas y espacios administrativos, en la actualidad la UAQ es una

institución fortalecida en lo académico y reconocida nacionalmente por su alta calidad académica.

No obstante, como toda organización en permanente transformación, a mí me correspondió una etapa muy difícil debido a los graves desequilibrios estructurales que se venían padeciendo; los problemas que se me presentaron a lo largo de seis años corresponden a lo que identifiqué como crisis de crecimiento de una Universidad Pública que debe responder con calidad académica al desarrollo de un estado que, como Querétaro, ha venido experimentando un crecimiento explosivo en materia económica, poblacional y que generó diversos conflictos sociales; problemáticas sociales a las cuales la UAQ debía dar respuestas por medio de la formación de profesionistas capaces de atender las demandas de una sociedad en desarrollo.

Te puedo decir que en términos académicos la Universidad mantenía una línea ascendente de trabajo, la docencia estaba fortalecida, así como las actividades de extensión; mientras que la investigación iniciaba un periodo de consolidación a través de los grupos de trabajo en todas las facultades. Recibí una institución académicamente bien plantada, pero con problemas estructurales en el orden financiero.

Por ello, en el plan de trabajo que presenté a la comunidad universitaria, establecí un diagnóstico a profundidad que abarcaba tanto a las funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión de la cultura), como las adjetivas (las diversas tareas de gestión y administrativas) de la institución, también incluí el análisis de los sectores que integran a la Universidad, maestros, estudiantes y trabajadores administrativos. Y más que un problema concreto a resolver establecí que teníamos el gran desafío de ejercer responsablemente la autonomía universitaria y poner a la UAQ al servicio de una sociedad democrática que nos estaba exigiendo calidad académica, pertinencia social y responsabilidad pública. Los ejes centrales de la propuesta de trabajo en aquellos años, se centraron en la búsqueda de una Universidad

comprometida con la calidad académica, socialmente pertinente, financieramente viable, políticamente respetuosa de la pluralidad y públicamente responsable.

Para integrar mi propuesta acudí con los universitarios para indagar sobre los aspectos que más les preocupaban dentro de la Universidad. Así, de los estudiantes recuperé sus demandas de mejora en la infraestructura física, en las bibliotecas, laboratorios y centros de cómputo, asimismo, demandaban la mejora del personal docente, becas para estudiar y apoyo para la movilidad estudiantil; para los profesores, los puntos sensibles se centraban en el crecimiento en el número de plazas de tiempo completo, apoyo para estudios de posgrado, programas de actualización docente, mayores incentivos para la investigación y, por sobre todas las cosas, los profesores demandaban la estabilidad en el empleo y la exigencia de que la Universidad resolviera los fuertes problemas estructurales presentes en la institución; mientras que entre las demandas de los trabajadores administrativos, destacan las de estabilidad en el empleo, el que se les dotara de los implementos necesarios para el buen desarrollo de sus actividades, reclamaban mayores plazas para los trabajadores sindicalizados. Desde luego, no puedo obviar, que la Escuela de Bachilleres y las distintas facultades tenían, a su vez, sus propias demandas y propuestas de trabajo, cuestiones que obligaban a buscar mecanismos y estrategias de respuesta para atender esta amplia diversidad de planteamientos de los universitarios y, en ocasiones, se presentaban necesidades y demandas contrapuestas entre los sectores, cuestión bastante normal en una comunidad activa, crítica y propositiva, como lo son los universitarios.

2. A partir de ese diagnóstico, ¿hubo algunos que le generaran mayor preocupación o interés por intervenir inmediatamente, desde su calidad de titular de la Universidad?

RESPUESTA. En la Universidad no hay problemas grandes y pequeños, todos tienen que ser atendidos con prontitud y eficiencia; sin embargo, en un esfuerzo de hacer cortes para el análisis, identifiqué que, en el primer periodo de la administración, el problema principal que decidí atender fue la crisis financiera, la cual provenía de dos fuentes. Por un lado, teníamos deudas con la Secretaría de Hacienda, con el IMSS, con el INFONAVIT; deudas que amenazaban la estabilidad administrativa y académica de la Universidad; tan difícil era la situación que el IMSS tenía embargado parte del patrimonio universitario. Por otro lado, estábamos en el inicio de la enorme cresta de trabajadores académicos y administrativos que se jubilaban y que, por derecho, correspondía cumplir con las obligaciones pactadas a nivel de los contratos colectivos pactados, presionando a la Universidad a cubrir las plazas de los profesores y administrativos sin tener los recursos suficientes para ello. Ambos aspectos se convirtieron en una prioridad en los primeros años de mi gestión al frente de la UAQ.

Durante el segundo periodo, con las finanzas saneadas, el objetivo principal fue mejorar en todos los sentidos la calidad académica, la ampliación de la oferta educativa y la expansión de la matrícula estudiantil. El crecimiento de los indicadores académicos está, tanto en las actas del H. Consejo Universitario, como en los informes anuales que, por Ley Orgánica, presentaba a la comunidad universitaria. En ellos se da cuenta del dinamismo que la escuela de Bachilleres y las facultades le imprimieron al trabajo académico; fueron años marcados por el entusiasmo que docentes, estudiantes y personal administrativo, manifestaban en el cumplimiento de sus compromisos y por el cariño hacia el Alma Mater. En suma, estoy hablando de una intensa actividad que siempre se concretaron en acciones positivas para la formación de los jóvenes universitarios.

3. ¿Cuáles fueron los principales retos y problemáticas que identificó al iniciar su gestión rectoral, en torno al aspecto de gestión y operación del financiamiento de la Universidad? ¿Se tomaron medidas desde la legislación y los reglamentos para regularlos o modificar este rubro a lo largo de su rectorado?

RESPUESTA. La respuesta la dividiré en dos partes. La primera parte la relaciono con los retos institucionales, cómo te mencioné en la pregunta previa, los principales problemas estaban dados por las deudas y el creciente número de trabajadores con derecho a jubilarse. Ambas cuestiones responden a las diferencias que la Universidad tenía en ese momento entre lo que denominábamos el modelo SEP y el modelo UAQ. Permíteme ampliar un poco más esta idea. La SEP manejaba un modelo de prestaciones muy por debajo de lo que nosotros teníamos pactado en los contratos colectivos, por este motivo, el presupuesto asignado anualmente por la cámara de diputados no alcanzaba para cubrir la nómina universitaria, obligando a la UAQ a recurrir a los ingresos propios y aportaciones del gobierno del estado para subsanar esas diferencias. Sin embargo, esa brecha al paso de los años, lejos de disminuir se fue ampliando, lo que derivó en la crisis que me tocó enfrentar.

La manera en que enfrentamos esta problemática siempre fue dentro del marco normativo de la UAQ. El H. Consejo Universitario siempre estuvo informado y tomó las decisiones que le correspondían de acuerdo a su ámbito de competencia. Los sindicatos, los directores de las unidades académicas, también fueron actores activos y participaron de la toma de decisiones. Después de intensas negociaciones y análisis de las mejores opciones para salir de la crisis, logramos construir un acuerdo para solucionar la problemática que enfrentábamos. Las actas del H. Consejo Universitario son muestra de lo que comento, ahí puedes revisar detalladamente los pasos que se dieron para resolver un problema que amenazaba con la viabilidad académica de la Universidad.

La segunda parte de la respuesta la remito a los cambios en la legislación universitaria. La decisión adoptada fue modificar los reglamentos y normas en las que el H. Consejo Universitario tenía atribuciones para hacerlo; así, después de muchas discusiones en los órganos colegiados de la Universidad, llevamos a cabo modificaciones al Estatuto Orgánico, al reglamento de posgrado, al reglamento de alumnos y al conjunto de normas secundarias vinculadas al quehacer académico y de gestión de la institución. Una segunda vertiente de las modificaciones a la legislación se dio a partir de los acuerdos con los sindicatos, con ellos convenimos adecuar el contrato colectivo en las cláusulas correspondientes al sistema de pensiones y jubilaciones para darle viabilidad a la Universidad.

El resultado, en mi opinión, fue satisfactorio, contribuimos de manera decisiva al saneamiento financiero pues entregamos una Universidad sin deudas, incluso con superávit y, sobretodo, logramos establecer condiciones para el desarrollo futuro de la Universidad, y, puedo afirmarlo, logramos darle estabilidad económica y política de largo plazo. El ejemplo más palpable es que logramos constituir los fideicomisos de pensiones y jubilaciones para el personal docente, para el personal administrativo y el personal de confianza. Para el término de mi ciclo en la rectoría, dichos fideicomisos tenían alrededor de 700 millones de pesos y una estructura organizativa bien definida.

4. ¿Cuáles fueron los principales retos y problemáticas que identificó al arranque de su administración, en torno al aspecto de las políticas de planeación para el desarrollo de la Universidad? ¿Se tomaron medidas desde la legislación y los reglamentos para regularlos o modificar este rubro a lo largo de su rectorado?

RESPUESTA. Nuestro punto de partida de la planeación fue bajo el reconocimiento de la vida académica como esencia de la Universidad, ya que en

ella aprendemos a pensar, perseguimos la verdad, inculcamos el honor, buscamos forjar hombres y mujeres de bien, con valores y compromiso social.

Durante mi gestión se impulsó el modelo de planeación participativa. El Plan Institucional de Desarrollo fue el resultado de la muy productiva participación de toda la comunidad universitaria. Un elemento que nos dio cohesión en ese periodo, fue el dar respuesta al reto permanente de la superación académica, revisando, actualizando y modificando la estructura y organización de los esquemas del conocimiento, para continuar cumpliendo la función social asignada de formar profesionistas al máximo nivel, tanto en las cuestiones técnicas como éticas y de sensibilidad social.

Durante mi administración, y siempre en estricto apego a la legislación universitaria, mantuvimos el diálogo constante con todos los sectores universitarios, quienes ejercieron libremente su derecho a proponer y decidir sobre los aspectos académicos esenciales de la institución. En este sentido, el proceso de consulta, decisión e instrumentación de los acuerdos, garantizó el buen nivel académico de la Universidad y, sobre todo, aseguró la diversificación de la oferta educativa y el crecimiento de la matrícula estudiantil, en el bachillerato, la licenciatura y el posgrado, sobre bases disciplinarias sólidas.

De manera concreta, recuerdo que impulsamos tres grandes políticas de planeación: la primera consistió en fortalecer los procesos de autoevaluación y modificación de planes de estudio sobre la base de estudios de factibilidad disciplinaria y profesional, fomentando la participación de cuerpos académicos y órganos colegiados de la Universidad. La segunda se centró en atender señalamientos y recomendaciones de evaluaciones externas para mejorar la calidad educativa y para abrir opciones profesionales emergentes que las nuevas condiciones sociales demandaban y, la tercera, buscó el cierre de brechas académicas en los programas educativos, para asegurar un desarrollo profesional homogéneo de todos los estudiantes.

- 5. ¿Cuáles fueron los principales retos y problemáticas que identificó en 2006, en torno al aspecto de las políticas de evaluación del desempeño institucional existentes en la máxima casa de estudios? ¿Se gestionaron medidas desde la legislación y los reglamentos para regularlos o modificar este rubro a lo largo de su rectorado?**

RESPUESTA. En esos años se venían dando cambios profundos en las estructuras universitarias, las nuevas necesidades de conocimiento que los esquemas globales imponían, nos obligaba como institución a profundizar en el desarrollo del modelo académico centrado en el aprendizaje con atención enfocada al alumno y donde las relaciones entre el profesor y el estudiante deberían darse en un ambiente que facilitara la transmisión y creación del conocimiento sin mayores jerarquías académicas; se avanzó significativamente en cuestiones que en la actualidad son parte natural de la vida cotidiana de la Universidad, como la movilidad académica, los sistemas de tutorías, las estancias de trabajo, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como los planes de estudios multidisciplinarios. La presencia de estas innovaciones en el plano de la educación superior, exigieron la creación de un modelo curricular flexible.

En virtud de lo anterior y como te lo mencioné en la pregunta tres, hicimos modificaciones para modernizar la legislación universitaria, hacerla más flexible y darle cabida a las diferentes modalidades educativas como las carreras semipresenciales, por plataformas en internet y la educación a distancia.

- 6. Siete años después de haber concluido su función como rector de la Universidad Autónoma de Querétaro, ¿cómo evalúa Usted los indicadores de la Universidad construido durante su administración rectoral, propios de los comportamientos del financiamiento, la planeación y la evaluación?**

RESPUESTA. En sentido estricto no me corresponde hacer una evaluación de mis acciones como rector; lo que sí puedo hacer es presentar un breve comparativo entre los indicadores del inicio de mi administración en 2006 y los datos de cierre en 2012. En correspondencia con el plan de trabajo aprobado por el H. Consejo Universitario, los esfuerzos se centraron en alcanzar los máximos indicadores posibles de calidad académica. Puedo destacar que más del 90% de los estudiantes matriculados en la UAQ se formaron bajo programas educativos reconocidos por su calidad académica y obtuvieron el reconocimiento de los organismos evaluadores externos, tal es el caso de la evaluación de pares de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), la acreditación que otorgan los organismos profesionales agrupados en los Consejos para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), al inicio de mi gestión, la UAQ contaba con menos del 50% en este rubro.

En cuestión del desarrollo de la academia y el posgrado, comento lo siguiente. Pasamos de un Cuerpo Académico Consolidado reconocido por el Programa de Mejoramiento del Profesorado de la SE (PROMEP-SEP) en 2005, a 13 cuerpos académicos consolidados en 2011, se dice fácil y puede parecer un dato muy pequeño, la realidad es que para lograrlo se requiere tiempo, esfuerzo sistemático de los profesores, apoyo perseverante de la administración, pero sobretodo, el poder inculcar en el conjunto de los universitarios la cultura de la auto evaluación y la evaluación externa, pues no siempre estamos dispuestos a exponer nuestro trabajo al escrutinio público. También pasamos de 128 profesores con el Perfil PROMEP-SEP en 2005 a 237 en 2011, casi duplicamos el número, lo hicimos crecer 85%.

En investigación y posgrado también se obtuvieron resultados positivos. El número de profesores en el Sistema Nacional de Investigadores, pasó de 67 en 2005 a 169 en 2011, prácticamente triplicamos la cifra, lo cual constituye un enorme motivo de orgullo. En posgrado sucedió algo semejante, pasamos de 5 a 18 programas de posgrado reconocidos por el CONACYT, que prácticamente

significó cuadruplicar nuestro potencial; a ello debemos agregar que varios programas que obtuvieron el reconocimiento en 2012, fueron trabajados y propuestos durante mi periodo. Un elemento que estimuló fuertemente el crecimiento, fue la creación del estímulo a la calidad, el cual integré con recursos propios, independientes a los estímulos docentes que se cubren con bolsas federales y que se entregaba a los profesores que lograban ingresar al PROMEP y al SNI.

También me interesa señalar el mejoramiento de la infraestructura física y en el equipamiento de aulas, laboratorios, centros de cómputo y bibliotecas. Fueron cambios relevantes que garantizaron el crecimiento académico y posibilitaron que la UAQ se colocara entre las mejores universidades del país. De manera especial quiero destacar la construcción del Campus Aeropuerto, aspecto que ampliaré más adelante.

**7. ¿Las políticas en materia de educación superior impulsadas por la Federación fueron un factor en consideración, cuando se planteó su interés realizar cambios institucionales en la Universidad?
¿Recuerda alguna en particular?**

RESPUESTA. Si se presentaron diversas políticas públicas. Una de ellas es la referente a la asignación del presupuesto. La SEP otorgaba el presupuesto asignado el año anterior, más un incremento equivalente a la tasa de inflación estimada para el año en cuestión, destinado al gasto de operación y el incremento a los salarios correspondiente.; mientras que, para el caso de crecimiento de la planta física, la Universidad presentaba sus necesidades y la SEP asignaba el monto que consideraba adecuado. El cambio se produjo en el mecanismo para acceder a recursos adicionales; de tal manera que durante mi administración se generalizaron los concursos, mediante convocatoria, para obtener el presupuesto necesario para el crecimiento general de la institución. Al finalizar mi segundo periodo de gestión, teníamos que sujetar nuestros

proyectos a concurso para los proyectos de expansión de la matrícula, el estímulo a los indicadores de calidad, la creación de plazas de tiempo completo, la atención a problemas estructurales, para ampliar la planta física, para apoyar las actividades de los profesores, entre otros.

Otro cambio que recuerdo y considero relevante es que en el periodo en el que estuve al frente, la Federación tenía como política pública el que las universidades se certificaran, bajo el mecanismo de la evaluación externa, como instituciones con calidad académica. La normativa de la SEP establecía que al menos el 75% de la matrícula universitaria, en el nivel licenciatura, debería estar evaluada favorablemente por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y por los Consejos para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), para ser reconocida como Universidad de buena calidad académica y, si se lograba que más del 90% de la matrícula tuviera esa evaluación, entonces se le consideraba como institución de excelencia. Con orgullo te puedo compartir que durante mi administración logramos que el 90% de la matrícula de licenciatura alcanzó la certificación más alta de la SEP.

8. ¿Cómo considera que fue la relación “legislativa” ante Consejo Universitario para sacar adelante las reformas, mejoras y cambios propuestos?

RESPUESTA. Los cambios en la legislación no se producen de la noche a la mañana, requieren de todo un proceso de maduración, y de un tratamiento de técnica jurídica especial para no caer en contradicciones con leyes superiores u ordenamientos complementarios, pero, además, como en todo proceso de cambio, el diálogo es la base de los acuerdos. La Universidad tiene una estructura organizativa muy participativa, que permite la libre expresión y sana confrontación de ideas, de este modo se garantiza que los acuerdos alcanzados sean producto de la convergencia de ideas. Durante la rectoría, te

puedo decir que los órganos legislativos, tanto de las facultades, como de la Universidad en su conjunto, siempre se mostraron críticos, nunca aceptaron alguna propuesta sin antes analizar y debatir su contenido; con esta filosofía de participación y toma de acuerdos, la relación legislativa estuvo marcada por el respeto, la libertad de expresión y la toma conjunta de decisiones.

9. ¿Contó algún tipo de consultoría externa o interna para diseñar alguna propuesta de mejora en alguno de los rubros relacionados a la gestión del financiamiento, la planeación o la evaluación de la Universidad?

RESPUESTA. No, durante mi administración, los procesos de consulta, elaboración de proyectos y diagnósticos institucionales, fueron realizados por los universitarios a partir de las resoluciones de los órganos colegiados y bajo supervisión constante del H. Consejo Universitario. Lo único que por normatividad nos exigía la SEP para concursar por recursos para atender los problemas estructurales, era que debíamos presentar un estudio actuarial de algún despacho especializado que estuviera certificado ante lo que ahora es la Secretaría de la Función Pública (no recuerdo el nombre anterior).

10. ¿Hubo algún tipo de injerencia –“presión”-, ya fuese de adentro o de afuera de la Universidad, cuando se plantearon propuestas de innovación o mejora de los aspectos del manejo financiero, la planeación o la evaluación?

RESPUESTA. El rango de institución autónoma nos faculta para gobernarnos a nosotros mismos, a tomar las decisiones que consideremos adecuadas para cumplir con la misión social que tenemos encomendada; en este sentido, no es aceptable la injerencia externa que trate de influir en el rumbo que debe tomar la Universidad, como tampoco es aceptable que los grupos universitarios por medio de la presión traten de imponer sus puntos de vista. Desde luego no de

de reconocer que la Universidad es un espacio público, donde toda la sociedad puede opinar y participar, en este sentido, considero normal que los diversos sectores sociales, como el sector privado, las organizaciones sociales, el sector gubernamental en sus distintos niveles y la ciudadanía en general, estén atentos al devenir de su Universidad.

Durante el periodo 2006-2012 hubo una multitud de temas en los que la Universidad estuvo inmersa y generó todo tipo de comentarios, opiniones; sin embargo, todo el tiempo hubo un diálogo abierto y respetuoso con todos los sectores sociales, se abrieron espacios de debate público, pero dejando en claro que las decisiones finales fueron responsabilidad de la comunidad universitaria, los universitarios nos caracterizamos por alcanzar acuerdo de una manera madura e informada.

11. ¿Cómo fue el proceso de construcción de la agenda universitaria, en la cual se articularán diversas propuestas proclives a la mejorar de las funciones sustantivas de la Universidad?

RESPUESTA. En mi caso, la agenda universitaria la fui construyendo por etapa. La primera etapa corresponde al momento de presentar mi candidatura para la rectoría, momento en el que presenté un plan de trabajo que expuse ante toda la comunidad universitaria y defendía en discusiones públicas en el H. Consejo Universitario. La segunda etapa inicia en el momento de la toma de protesta, es cuando presento ante la comunidad universitaria el plan de trabajo a desarrollar en tres años. Y la tercera etapa se da a lo largo del periodo y afirmaré que se construye en cada una de las sesiones, ordinarias y extraordinarias, del H. Consejo Universitario, en el que se presentan los proyectos específicos de las facultades y de los diversos sectores que componen a la Universidad.

Por otra parte, la agenda es el resultado de ideas, iniciativas, demandas y necesidades tanto de la comunidad universitaria, como de la sociedad en su conjunto, pues nuestro carácter de institución pública que se sostiene a partir de los impuestos de los contribuyentes, nos obliga a mantener un vínculo indisoluble con la sociedad, debemos escucharla e impulsar conjuntamente proyectos de desarrollo para mejorar la calidad de vida de los queretanos

12. ¿Le tocó ejercer alguna nueva atribución/facultad en materias de gestión de financiamiento, planeación o evaluación después de la implementación de alguna nueva política adoptada?

RESPUESTA. No hubo nuevas atribuciones del rector. La Ley Orgánica es el máximo ordenamiento legal y no fue modificada; de hecho, corresponde al poder legislativo modificarla. El Estatuto Orgánico, segundo ordenamiento en importancia después de la Ley Orgánica, si fue modificado, pero no se tocaron las atribuciones y obligaciones del rector. Esto me parece un punto fundamental que le da fuerza a la propia institución, pues impide el surgimiento de ambiciones personales e inhibe intentos de modificar la Ley al gusto de las autoridades en turno. Gracias a ello, la Universidad tiene estabilidad y sus proyectos académicos tienen la garantía de su cumplimiento en el largo plazo.

13. ¿Creó Usted que se dio continuidad a las políticas, procedimientos y formas de consenso que Usted imprimió en la Universidad, por quienes le sucedieron en la rectoría en periodos subsecuentes?

RESPUESTA. La Universidad debe estar en constante cambio y transformación. En lo personal considero que la vida universitaria en cada cambio de rector debe mantener algunas líneas de continuidad y otras deben ser modificadas para corregir errores y alinearnos con el rumbo que lleva la

sociedad; así que seguramente, ha habido cosas que se han mantenido (como los cambios en la legislación universitaria y en los contratos colectivos), y otros en los que se han producido cambios; sin embargo, como al concluir mi periodo, me jubilé y, con ello, me alejé de la vida universitaria, poco podría decirte, porque desde entonces mi papel es de un ciudadano que se informa del acontecer universitario. En este sentido, mi respuesta es algo marginal, pero creo que los métodos de trabajo y procedimientos académico-administrativos no corresponden a decisiones de un periodo particular, sino que ya están bien cimentados en la historia de la UAQ, en sus ritmos de trabajo y en lo que está establecido en la legislación. Lo que cada administración hace es poner el sello personal mediante el énfasis en el impulso a alguno de los aspectos de las funciones sustantivas y adjetivas.

14. Si pudiera señalar sólo uno de los logros que tuvo su gestión, ¿Cuál es el que tiene mayor significado para Usted? ¿Le gustaría ser recordado en la Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro por este logro indicado?

RESPUESTA. Sin lugar a dudas y de manera contundente te digo que de lo que me siento más orgulloso y convencido y que considero una medida trascendente para la vida universitaria, fue la creación del Campus Aeropuerto. Concretamos la donación de 70 hectáreas en beneficio del patrimonio universitario y logramos obtener los recursos para crear instalaciones adecuadas a los tiempos que la sociedad del conocimiento exige. En ese espacio se abrieron las puertas para el desarrollo de modelos académicos, basados en la multidisciplinaria y la descentralización académica, aspectos que hoy están creciendo en importancia, se abrieron licenciaturas novedosas, como nanotecnología, gastronomía, y desarrollo humano, entre otras.

Para concretar el proyecto, se elaboró el Plan Maestro de Desarrollo del campus UAQ-Aeropuerto, se descentralizaron algunas actividades de docencia, investigación y extensión del Centro Universitario; se edificaron las instalaciones para la Facultad de Lenguas y Letras, se ofertaron nuevas carreras y se integraron las Unidades Multidisciplinarias de Estudio para que contribuyeran al avance del conocimiento y al desarrollo sustentable de la región.

15.¿Cree Usted que la Universidad viene cambiando en un sentido incremental-progresista-positivo, después de la conclusión de su gestión como rector?

RESPUESTA. Desde luego que sí, la Universidad es una institución viva y actuante. Y puedo decir que contamos con una comunidad universitaria proactiva, responsable y que ejerce la crítica con un sentido propositivo, llevando a cabo acciones que hacen que la Universidad crezca al ritmo que la sociedad demanda. El crecimiento cuantitativo y cualitativo de la Universidad Autónoma de Querétaro es palpable, el sitio de honor y de vanguardia alcanzado a nivel estatal y nacional, es el más claro indicador de que, independientemente de quien dirija los destinos académicos, tiene muy clara su misión de contribuir firmemente a elevar los niveles de bienestar colectivo.

16.¿Cómo visualiza la Universidad en un futuro próximo, tal vez pensándolo hacia el año 2025 o 2030?

RESPUESTA. Hacer predicciones en un mundo convulso como en el que vivimos, es algo complicado, pero en este caso me apego al desarrollo histórico de la Universidad y creo en un futuro progresivo para la institución, porque ha sabido sortear los obstáculos y ha tenido la capacidad de preparar profesionistas con la suficiente calidad para responder a los requerimientos de

su entorno; y estas son tendencias que seguramente continuarán en los próximos 15 años. Para el 2030 tengo la imagen de una Universidad fortalecida en sus funciones sustantivas, con un claro liderazgo académico en la región y en el país, será la vanguardia en la formación del capital humano en las áreas estratégicas para el desarrollo científico y tecnológico y con un gran nivel de ascendencia social. La sociedad queretana, como ahora, seguirá confiando en la UAQ y se sentirá totalmente identificada con los principios y valores que encierra el lema de educar en la verdad y en el honor.

Fuentes de información

Fuentes de información

I. Bibliográficas

Acevedo Borrego, Adolfo, Carolina Linares y Orestes Cachay, “Modelo general de liderazgo por roles en el contexto peruano. Estudio exploratorio sobre espíritu directivo en el Perú”, en: *Industria Data. Revista de investigación*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, volumen 19, número 01, enero-junio del 2016, pp. 45-58, consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81650062007> el 01 de julio del 2019.

Acosta Silva, Adrián, *Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2011.

Arreola Cortés, Raúl, *Historia de la Universidad Michoacana*, Morelia, Universidad Michoacana, 1984.

Aguilar Villanueva, Luis (editor), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Baltazar, David, Margarita Espinosa Blas y Cecilia Landa Fonseca, “La autonomía universitaria en perspectiva histórica”, en: *Recinto de palabra y libertad. 60 años de autonomía universitaria*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2019.

Bauman, Zygmunt, *Modernidad Líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea de México, tomo 2*, México, Océano, 2008.

Braudel, Fernand, *La Historia y las Ciencias Sociales*. Madrid, Alianza Editorial, 2014.

Bryman, Alan, *Social Research Methods*. Nueva York, Oxford University Press, 2004.

Brunsson, Nils, y Johan P. Olsen, *La Reforma de las Organizaciones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.

Buendía Espinosa, Angélica, *et. al. Laberintos y enjuegos: (re) encuentros con Eduardo Ibarra Colado*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2014.

_____ y María Elena Quiroz Lima, “Políticas públicas y aseguramiento de la calidad. Perspectivas analíticas para el estudio en México”, en: Buendía (coordinadora), *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2014.

Comas, Óscar, María Magdalena Fresán, Angélica Buendía e Isabel, Gómez, “El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional”, en: *Revista de Educación Superior*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, volumen 43, número 169, enero-marzo del 2014.

Díaz Ramírez, Fernando, *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, tomo III, Querétaro, edición del autor, 1976.

“Estadística sobre población, hogares y vivienda. Aspecto de análisis: migración interna (estatal): lugar de residencia cinco años antes según grupos de edad por entidad federativa, 2000, 2005 y 2010” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultada en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo60&s=est&c=23611> el 02 de junio del 2017.

Guerra Malo, Braulio, *Plan de Superación Académica. UAQ*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1983.

_____, *Informe de Labores*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1983.

_____, *6to Informe de Labores. UAQ*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1988.

Gutiérrez López, Miguel Ángel, *Itinerario de la autonomía de la Universidad Michoacana*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2016.

Herrera Ruiz, Gilberto, *Sexto informe de labores. Rectoría 2012-2018*, Santiago de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2018.

Hirtt, Nico, “Los tres ejes de la mercantilización escolar”, en: www.stes.es/socio/nico/3ejjes.pdf (documento en línea, consultado el 29 de marzo del 2018).

Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Critica, 1995.

Ibarra Colado, Eduardo, “Teoría de la organización: mapa conceptual de un territorio en disputa”, en: Enrique de la Garza Toledo (coordinador), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

_____, *La Universidad hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

_____, (coordinador), *Estudios Institucionales: caracterización, perspectivas y problemas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2009.

Índice de Regiones Socioeconómicas. México 2000, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2004.

“Información estadística de educación superior. Ciclo escolar 2015-2016. [Región centro-sur].” Consultado en: <http://www.anuies.mx/anuies/instituciones-de-educacion-superior/institucion.php?varSectionID=22&varIDInstitucion=1156>, el 29 de marzo del 2018.

Kent, Rollin, *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Universidad Autónoma de Aguascalientes/Fondo de Cultura Económica, 2002.

López Zarate, Romualdo, *El financiamiento a la educación superior. 1982-1994*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996.

- _____, *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional: análisis comparado de seis instituciones de educación superior*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2003.
- Marsike, Renata, “La Universidad en México. Historia y desarrollo” en: *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, número 08, 2006, pp. 11-34; consultado en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86900802>, el 23 de febrero del 2020.
- Matus, Carlos, “Política, planeación y gobierno”; en: *Revista de la CEPAL*, número 31, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1987.
- Mendoza Rojas, Javier, *Los conflictos en la UNAM en el siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- _____, *Transición de la Educación Superior Contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad/Porrúa Hermanos, 2002.
- Mendoza Tovar, Mauricio M., *Emprender e innovar en la incertidumbre: El establecimiento de la UAM Cuajimalpa como experiencia institucional*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C., 2013.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel, *Safari a la estrategia*. México, Granica, 2000.
- Miranda Correa, Eduardo, *Del Querétaro rural al industrial. 1940-1973*, México, H. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Querétaro, 2005.

Muñoz, Humberto, *La universidad pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Obregón Álvarez, Alejandro y Juan Trejo Guerrero, *Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, tomo III, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1993.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, UNESCO), *Replantear la educación: ¿Hacia un bien mundial?*, París, UNESCO, 2015.

Ornelas, Carlos, *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Centro de Investigación sobre el Desarrollo Económico/Fondo de Cultura Económica, 1995.

Piñera Ramírez, David, *Historia de la educación superior en México: cuestiones esenciales y prospectiva del siglo XXI*, Baja California, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2002.

Poole, Marshall S. y Andrew H. Van de Ven, "Theories of organizational change and innovation processes", en: *Handbook of Organizational Change and Innovation*, New York, Oxford University Press, 2004

Powel, Walter y Paul Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Rama, Claudio, *La Tercera Reforma de la Educación superior en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Reyes, J. *Análisis del Programa Nacional de Educación Superior. 1984-1988*, México, Secretaría de Educación Pública, 1983.

Rincón Frías, Gabriel, *et. al. Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1993.

Rubio Oca, Julio (coordinador), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública, 2006.

Sabatier, Paul y Christopher Weible, “The advocacy coalitions framework”, en: *Theories of the policy process*, Los Ángeles, University of California Press, 2007.

Servín, Elisa (coordinadora), *Del Nacionalismo al Neoliberalismo (1940-1994)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Simon Delgado, Kevyn y Daniel Guzmán Cárdenas, *La organización estudiantil en la Universidad Autónoma de Querétaro (1958-2016)*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2016.

Simon Delgado, Kevyn y Francisco Vallejo Fragoso, *Caminos Rojos. Interpretaciones sobre las izquierdas en México durante la Guerra Fría*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2018.

Scott, W. Richard, *Institutions and Organizations. Ideas, interests and identities*, Thousand Oaks, Sage. 2010.

Torres Santomé, Jurjo, *Educación en tiempos del neoliberalismo*, Madrid, Morata, 2007.

Tovar Herrera, José Manuel, *Raúl Arreola Cortés: Estado, poder político y autonomía universitaria*, Morelia, tesis de licenciatura, Facultad de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2015.

Universidad Autónoma de Querétaro, *25 años de autonomía universitaria*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 1983.

_____, *Universidad Autónoma de Querétaro. Patrimonio cultural de Querétaro, 1951-2001 [testimonios de cinco décadas]*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2001.

II. Documentales

AGN Archivo General de la Nación. Venustiano Carranza, Ciudad de México.

Fondos: presidente Luis Echeverría Álvarez; presidente José López Portillo; presidente Miguel de la Madrid Hurtado; presidente Carlos Salinas de Gortari; presidente Ernesto Zedillo Ponce de León; presidente Vicente Fox Quesada.

AUAQ Archivo de la Universidad Autónoma de Querétaro. Cerro de las Campanas. Santiago de Querétaro, Querétaro.

Fondos: Muerto; Consejo Universitario; Rectoría; Secretaría Académica; Secretaría de Administración.

III. Cualitativas.

Entrevista con la Mtra. Dolores Cabrera Muñoz, rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro de enero de 2000 a diciembre del 2003, y de enero del 2003 a diciembre del 2006; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

Entrevista con el M.I. José Alfredo Garrido Zepeda, rector de la Universidad Autónoma de Querétaro de enero de 1994 a diciembre de 1996, y de enero de 1997 a diciembre de 1999; Santiago de Querétaro, 16 de enero del 2018.

Entrevista con el Dr. Gilberto Herrera Ruiz, rector de la Universidad Autónoma de Querétaro de enero de 2012 a diciembre de 2015; Santiago de Querétaro, 17 de enero del 2018.

Entrevista con el M.A. Raúl Iturralde Olvera, rector de la Universidad Autónoma de Querétaro de enero de 2006 a diciembre de 2008, y de enero de 2009 a diciembre de 2011; Santiago de Querétaro, 18 de enero del 2018.

Entrevista con el Ing. Jesús Pérez Hermosillo, rector de la Universidad Autónoma de Querétaro de enero de 1988 a diciembre de 1990, y de

enero de 1991 a diciembre de 1993; Santiago de Querétaro, 22 de diciembre del 2019.

Entrevista con el Dr. Mariano Palacios Alcocer, rector de la Universidad Autónoma de Querétaro de enero de 1979 a diciembre de 1982, y gobernador del Estado de Querétaro de octubre de 1985 a septiembre de 1991; Ciudad de México, 12 y 13 de agosto del 2019.

IV. Hemerográficas

Periódico *El Universal*. Ciudad de México. Años 1977-2015.

Periódico *El Excelsior*. Ciudad de México. Años 1980-2000.

Periódico *Diario de Querétaro*. Santiago de Querétaro. Años 1983-2015.

Periódico *Tribuna*. Santiago de Querétaro. Años 1976-2012.

Periódico Oficial del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*. Santiago de Querétaro. Años 1957-1986.