



**XVI**  
Congreso Nacional de  
Investigación Educativa  
CNIE-2021

## El posgrado en la Universidad Veracruzana en la era de los indicadores: análisis histórico del proceso de gobernanza, un estudio de caso (1990-2018), tensiones y prácticas dinámicas

**Emmanuel Álvarez Hernández**

*mael.padronestrada@gmail.com*

Área temática 10. Política y gestión de la educación.

Línea temática: Procesos de la política educativa.

Trabajo de investigación educativa asociada a tesis de grado.

Programa de posgrado: Doctorado en Historia y Estudios Regionales. 5° Semestre.

Institución donde realiza los estudios de posgrado: Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico.



### Resumen

Este trabajo analiza la relación entre gobernanza y autonomía, a partir de una investigación de posgrado en la Universidad Veracruzana. Metodológicamente, utiliza un enfoque de análisis discursivo, descriptivo y organizacional. La referencia empírica se fundamenta en discursos textuales, marcos normativos nacionales e institucionales desde un sistema de co-gobierno y una gestión de la calidad de la educación superior.

**Palabras clave:** *Gobernanza universitaria, autonomía universitaria, gestión de la calidad, políticas del posgrado.*

## Introducción

El presente trabajo de investigación educativa asociado a tesis de grado describe el proceso de transformación que la gobernanza del posgrado ejerce sobre la autonomía de la Universidad Veracruzana; considerando que el nivel de posgrado realiza una función sustantiva vinculada a la investigación, a la profesionalización y la gestión de la calidad en las Instituciones de Educación Superior que gozan de autonomía, debe ser tratado de manera diferenciada al nivel de licenciatura, así como al resto del conjunto de funciones sustantivas que tienen las universidades públicas estatales.

El análisis de la relación entre gobernanza y autonomía, parte de un estudio de caso. El referente empírico se encuentra en los discursos textuales y marcos regulatorios nacionales e institucionales, así como en los sistemas de gestión de la información. El trabajo se articula con la investigación doctoral *El posgrado en la Universidad Veracruzana en la era de los indicadores: análisis histórico del proceso de gobernanza, sus tensiones y prácticas (1990-2018)*.

Con la finalidad de diagnosticar tensiones y giros conceptuales y prácticos entre gobernanza, autonomía y democracia se plantean las siguientes preguntas: ¿Qué cambios o reformas implican la gestión de la calidad en el posgrado de la UV que afecten o modifiquen conceptualizaciones y prácticas de la autonomía universitaria, así como de la democracia? ¿Qué efectos se han producido en las dimensiones sistémica e institucional de la UV? ¿De qué manera el posgrado de la UV se ha diferenciado y se ha articulado desde una perspectiva de políticas públicas?

Objetivos: explicar los cambios del posgrado de la UV en la búsqueda de la calidad que tensan la autonomía universitaria, en el siglo XXI.

## Desarrollo

### Gobernanza del posgrado en la gestión de la calidad UV

La Gobernanza da lugar a planteamientos paradójicos que trastocan los derechos conquistados y funcionales para el Estado de bienestar, y privilegia por otra parte los derechos de una sociedad de servicios, generando paradojas entre el comercio de servicios y la participación ciudadana<sup>1</sup>.

En la perspectiva de Rodríguez<sup>2</sup>, la gobernanza se apoya en la participación de interesados que no forman parte integral del gobierno o de la institución; funge como un esquema de gobierno democrático ampliado, que articula la participación pública y privada, nacional o internacional, en su caso; empleando modelos de gestión política centrados en la “nueva gerencia pública”<sup>3</sup>. Al esquema de gobernanza obedece la conformación de instancias y organizaciones, con autonomía plena o relativa del Estado, el cual ocupa una función reguladora. Por lo tanto, las funciones de consulta, vinculación, supervisión y control de la acción de gobierno son delegadas a organismos gubernamentales como CONACYT, SNI, PROMEP; así como no gubernamentales CENEVAL, ANUIES y COMEPO para el posgrado.

En este sentido, la gobernanza del posgrado ha generado nuevos mecanismos de gubernamentalidad, a través de los organismos y programas gubernamentales; el Estado recupera el control y evidencia una tendencia política centralista que se refleja en la implementación de regulación externa eminentemente federal, como la acreditación del posgrado tensionando la autonomía.

Para la educación superior, se recupera el marco conceptual de José Joaquín Bruner, apegado a la definición de Harvey, “la gobernanza en la educación superior se refiere a la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente y a sus relaciones con entidades externas con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior” 4.

La autonomía que gozaba la UV desde su creación, se limitaba a la toma de decisiones para elaborar sus planes y programas, así como a la libertad de cátedra, reflejando una autonomía curricular y académica exclusivamente.

A partir de 1996, la autonomía obtenida a través de la reforma a su ley orgánica, faculta a la universidad para decidir sobre su gobierno e instituir una junta de gobierno como su atribución, asimismo, le permite tener autonomía de gestión, lo cual le otorga responsabilidad sobre su propio desarrollo. En lo posterior, hacia el 2018, la autonomía que obtiene la universidad es de orden financiero, para manejar con libertad sus presupuestos y sin la intermediación del gobierno estatal, que permite una relación directa con el gobierno federal, de esta manera no solo concurre en las funciones sustantivas en el cumplimiento del objeto educativo, que es responsabilidad del Estado, sino que mantiene una relación horizontal con el estado y la federación, al mismo tiempo que desplaza la subordinación jerárquica.

La autonomía de la Universidad Veracruzana, se enfrenta a la ampliación de su marco regulatorio, reconoce lo dispuesto por normatividades de autoridades externas que se reconocen en el marco jurídico como tratados internacionales, leyes federales y estatales, para armonizarlo con su normatividad institucional interior. En este ejercicio la universidad se enfrenta a conciliar las diferencias entre diversos marcos regulatorios, por lo que requiere para su resolución de la participación y del juicio de una tercer autoridad externa al gobierno universitario. De este modo acontece la dinámica del posgrado en la UV, debido a mantener un doble referente normativo.

Por otra parte, siguiendo a Acosta Silva, se sostiene que en la actualidad el gobierno de las universidades pondera el gerenciamiento de políticas educativas, es decir, sus órganos de gobierno han perdido capacidad de decisión y propiamente coordinan políticas de organismos externos, en específico que representan los intereses de los organismos internacionales y del gobierno federal, creando segmentos. Sin embargo para los fines del presente trabajo, se afirma que muchas de estas políticas son adaptaciones que terminan siendo filtradas a nivel local sobre todo en las instituciones que gozan de autonomía y la ejercen, ya que estas últimas tienen funciones diversificadas, estructuras normativas y actores que hacen contrapesos<sup>5</sup>.

la gobernanza del posgrado en la gestión de la calidad nos conduce a reconocer, la presencia del posgrado en la región, para localizar la oferta del posgrado de la UV. El posgrado en Veracruz forma parte del Sistema

Nacional de Educación Superior. Se integra de los niveles de especialización, maestría y doctorado. De acuerdo con el anuario estadístico de educación superior de posgrado<sup>6</sup> 2018- 2019, en la entidad Veracruzana<sup>7</sup>, existe la atención a una matrícula de 12,219 estudiantes de posgrado, en los niveles de especialización en un 10.20%, maestría en un 78.80% y doctorado en un 11%. Esto quiere decir que la gran concentración se encuentra en los estudios del nivel de maestría, que corresponde a una matrícula estudiantil de 9,631. Esta demanda es atendida a través de una gama amplia de Instituciones de Educación Superior (IES).

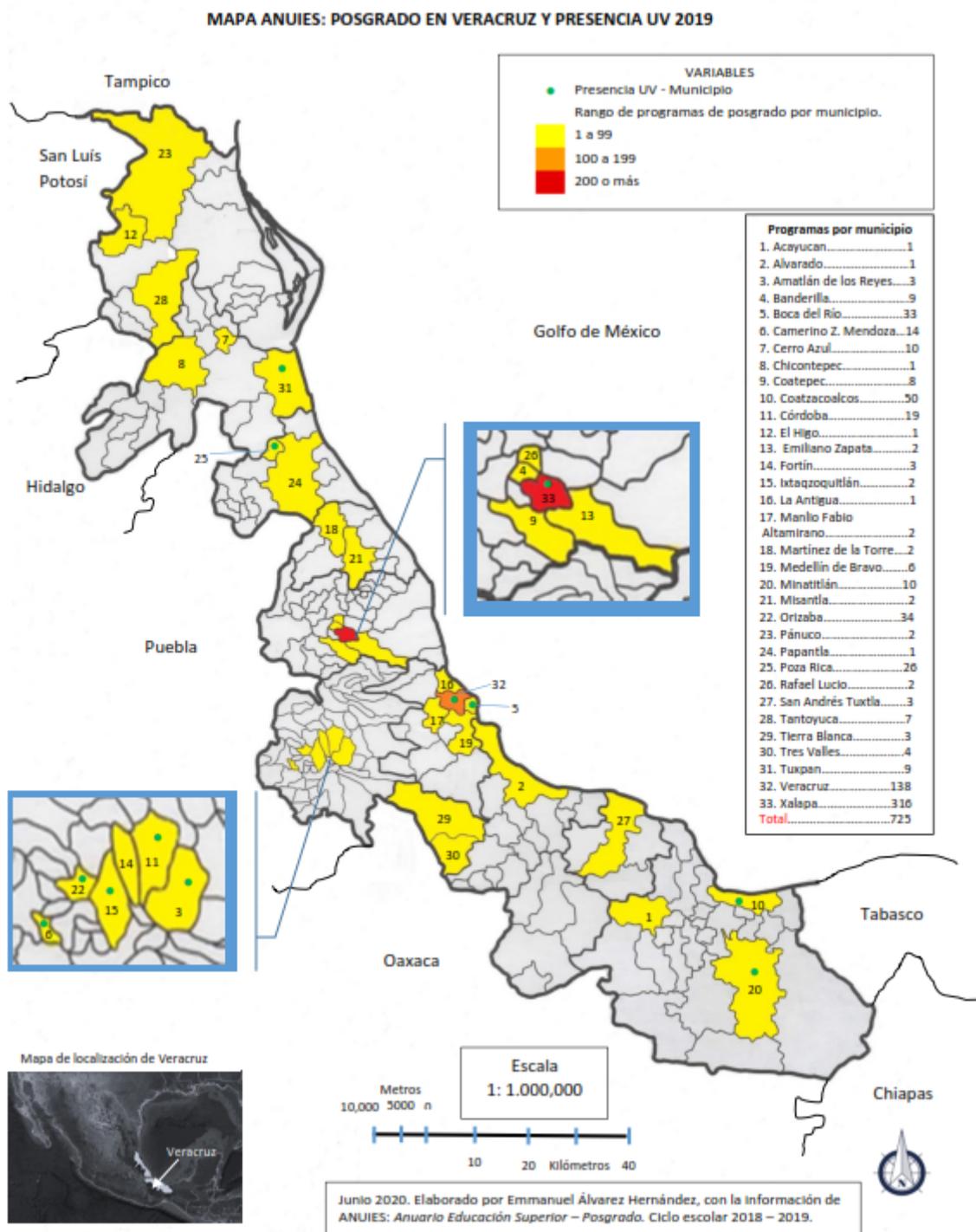
Los propósitos del siguiente mapa (véase mapa 1.) son mostrar la disposición de la cobertura general del posgrado en Veracruz, representar los municipios con mayor concentración de programas académicos y comparar la cobertura de la Universidad Veracruzana frente a la totalidad de programas, provengan de financiamientos públicos o particulares. Esto representa la totalidad del subsistema de posgrado en la entidad Veracruzana de acuerdo con ANUIES.

En su totalidad, suman 174 IES que ofrecen estudios de posgrado a través de 725 programas académicos de posgrado<sup>8</sup>. En el nivel de especialidad se localizan 110 programas académicos equivalentes al 15.17%; 535 equivalente al 73.80% corresponde a la oferta de maestrías; 80 de estos programas equivalentes al 11.03% son doctorados.

Cabe destacar que la oferta del posgrado en la entidad Veracruzana está presente en tan solo 33 municipios de los 212 que integran el Estado de Veracruz. Esto equivale al 15.56% del total de municipios en la entidad veracruzana; sin embargo, a pesar de existir presencia del posgrado en diferentes subregiones a lo largo del estado de Veracruz, se encontró que aún persiste una distribución desigual y altamente centralizada en Xalapa, capital del estado, la cual cuenta con 316 programas académicos de posgrado, lo que representa el 43.58% de la oferta en la entidad; subsecuentemente, el municipio de Veracruz concentra una presencia significativa de programas, 138 programas equivalentes al 19.03%. Otras ciudades que concentra una atención regular de programas son Coatzacoalcos, Orizaba, Boca del río, Poza Rica, Córdoba y Ciudad Mendoza, consecutivamente.<sup>9</sup>

De acuerdo con el *Anuario estadístico de Educación Superior*, para el posgrado 2018 – 2019, la Universidad Veracruzana tiene presencia en 12 municipios. El posgrado de la UV se ofrece a través de 93 dependencias, el número de programas académicos de posgrado con que se cuenta de acuerdo con ANUIES, asciende a 170 registros, este dato incluye programas activos, es decir con registro, pero que no necesariamente hayan reportado matrícula en el ciclo escolar. Debido a esta información, nos vemos en la necesidad de consultar las fuentes de información del PNPC-CONACYT para poder dar cuenta de las diferencias existentes en los distintos sistemas de gestión de la información.

Mapa 1. Gestión del Posgrado en Veracruz. (Datos retomados del anuario ANUIES 18-19. Elaboración propia)



De acuerdo con la información proporcionada por el padrón nacional de posgrados de calidad (PNPC), en el 2018, la distribución en el posgrado de calidad veracruzano se realizó de la siguiente manera:

**Tabla 1. Distribución de posgrados de calidad en Veracruz PNPC 2018.**

Distribución de IES-PE-ÁREAS	Biología - Química	Biotecnología y Ciencias Agropecuarias	Ciencias Sociales	Fisicomatemática y Ciencias de la Tierra	Humanidades y Ciencias de la Conducta	Ingenierías	Medicina y Ciencias de la Salud
CIESAS					1		
COLPOS		3	1				
COLVER			1				1
Instituto de Ecología A.C.	2						
I.T.B.R.		1				1	
ITO						6	
ITVER		1				2	
ITS Misantla						2	
ITS Poza Rica						2	
ITS Tantoyuca		1				1	
ITS TB		1					
ITS Xalapa						1	
LANIA A.C.						1	
Secretaría de Marina				2			
Universidad Veracruzana	10	14	10	4	16	11	8
Parciales por área	12	21	12	6	17	27	9

Elaboración propia. Datos PNPC-CONACYT 2018. (Elaboración propia).

La tabla 1. Nos permite hacer la comparación de dos dinámicas de la gestión de la calidad en posgrado. En primera instancia, en la dinámica estatal, se refleja el crecimiento del posgrado en el área de conocimiento de Ingeniería, entonces hay un crecimiento de la cobertura de índole tecnológica es importante destacar esta cifra en el ámbito institucional de la Universidad Veracruzana, ya que en una parte significativa contribuye a la tendencia y ponderación de programas tecnológicos.

En lo institucional, se observa que la UV, tiene una presencia importante en la región veracruzana, ya que representa el 70.17% de la oferta de posgrado en Veracruz. Ahora bien, con respecto de este dato, se demarca la preeminencia explícita de un esquema de gobernanza del posgrado, que supere la mera desagregación regional de programas generales estatales, debido a que como se observa en la tabla 1, la oferta académica que identifica a esta institución es ser de orden humanista, lo cual se refleja en la gestión de la calidad del posgrado, ya que ocupa el ámbito más amplio de su oferta con el 21.91%.

De acuerdo con la tabla 1, la UV contaba desde entonces con 73 programas de posgrado en el PNPC, los cuales se distribuyen regionalmente de acuerdo con el Mapa 2. Se observa que existe una alta centralización de los programas en las Ciudades de Xalapa y Boca del Río. Sin embargo, en contraste con el mapa 1., se observa que la región Coatzacoalcos- Minatitlán no cuenta con programas de posgrado de calidad.

Cabe destacar que la gran presencia y expansión del posgrado en Veracruz, obedece a un crecimiento desregulado, y este fenómeno se repite en la UV, ya que aproximadamente, el 50% de la presencia del posgrado como se observa en el Mapa 2, se muestra una pertenencia al PNPC. SE afianza la idea que la UV es una gobernanza de partes; ya que por una parte tiene que negociar con una fuerza que se impone en la oferta de posgrado como lo es la demanda, así como responder ante los estándares e indicadores para la consecución de financiamientos y la permanencia de su prestigio dentro del PNPC. Ello ha sido un reto que atender en la gestión de la calidad del posgrado en la Veracruzana al ser concebido como autofinanciable.

Por último, las dinámicas del desarrollo del posgrado en las diferentes escalas de acuerdo a las áreas de conocimiento, demarcan la necesidad de particularizar la implementación de políticas estratégicas, para la consolidación y el desarrollo adecuado del posgrado, que permita preservar la identidad y diversidad institucional, así como la pertinencia socioeconómica de la región.

Mapa 2. Gestión de la calidad y gobernanza del posgrado. (Información PNPC 2018. Elaboración propia)

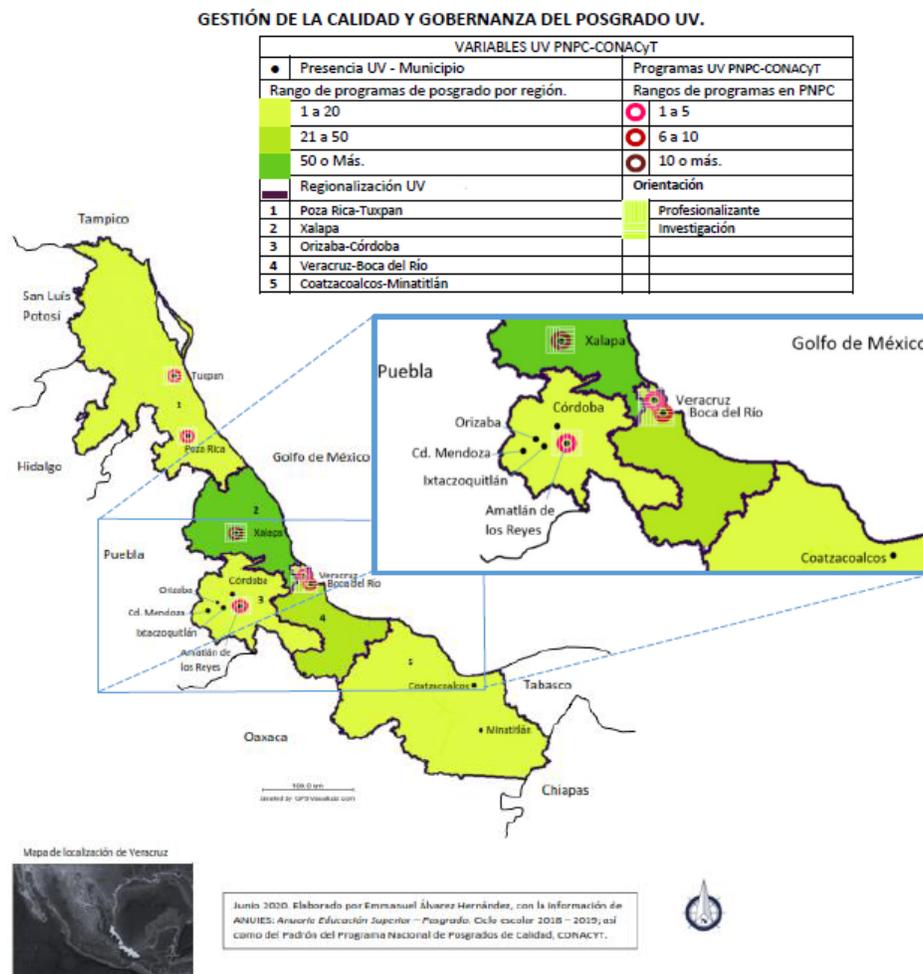
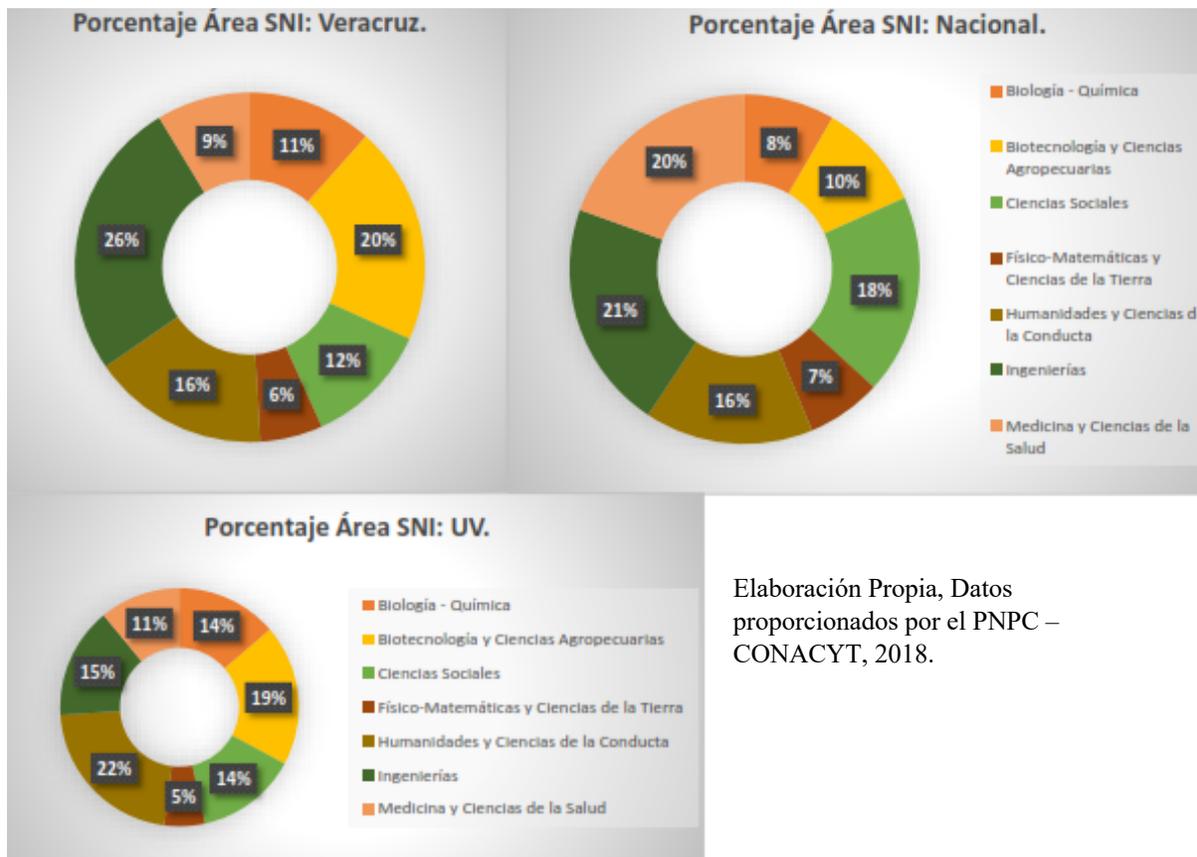


Imagen 3. Comparativa del desarrollo del posgrado por Área de conocimiento Nacional, estatal e institucional UV



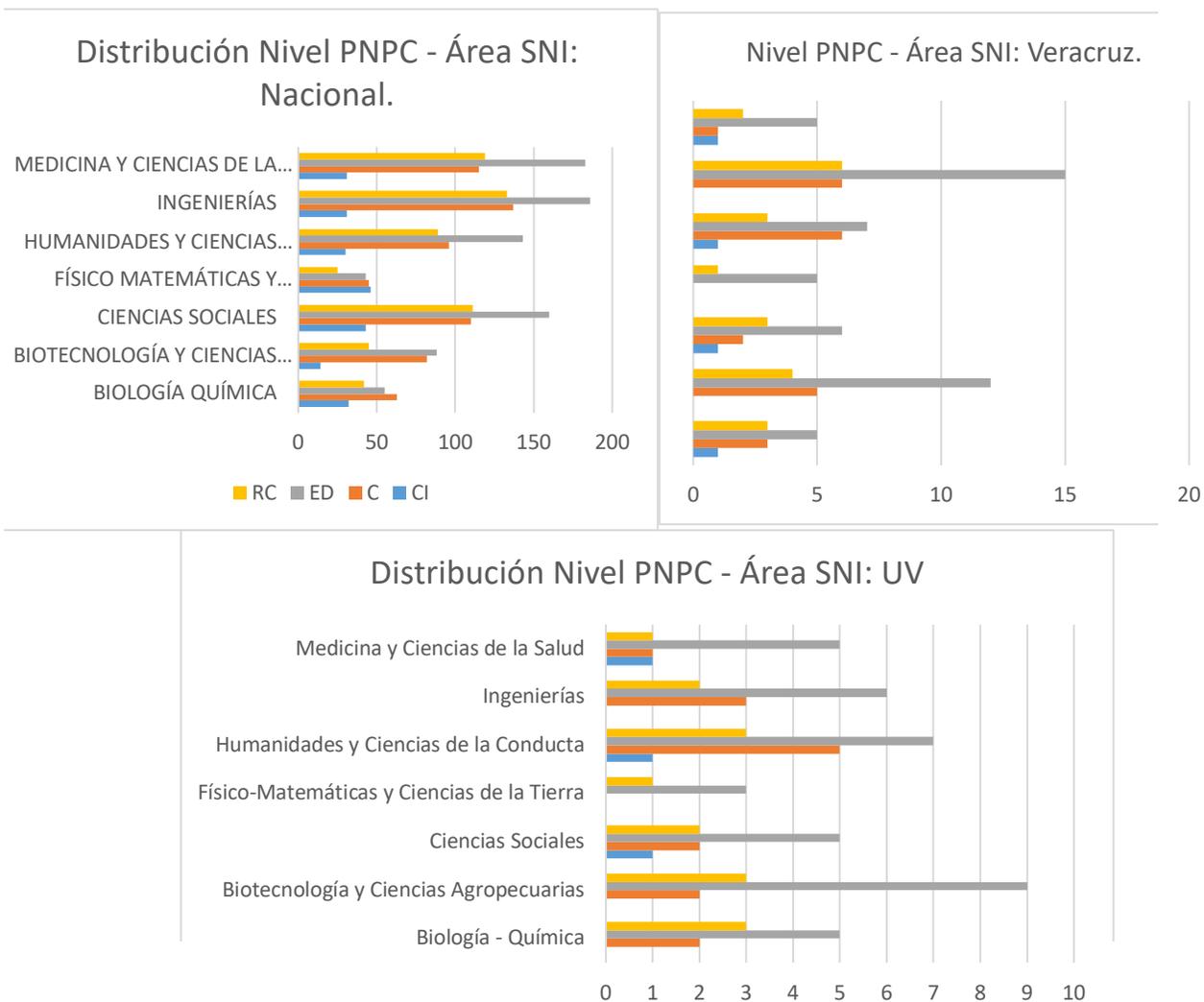
Elaboración Propia, Datos proporcionados por el PNPC – CONACYT, 2018.

Elaboración Propia, Datos proporcionados por el PNPC –CONACYT, 2018.

De acuerdo con la imagen 3, se observa la dinámica del desarrollo de las áreas de conocimiento, en su comparación nacional, estatal e institucional. De ello resultan diferencias significativas en cuanto a las proporciones y contribución en lo estatal con respecto del desarrollo tecnológico y biológico agropecuario; mientras que en el caso del área de medicina se mira diferencias significativas con respecto de la media nacional. Por otra parte, el desarrollo del área de fisicomatemática y las ciencias de la tierra se comporta con la mínima presencia en las tres escalas.

En cuanto a la lógica institucional, se observa que, a pesar de haber crecimiento en diferentes áreas de conocimiento, que se han dado con el desarrollo del posgrado, sigue imperando la oferta de programas de humanidades y ciencias de la conducta, que caracterizan a la identidad de la UV.

Imagen 4. Distribución del nivel PNPC – Área SNI. 2018 Nacional, estatal, UV



Elaboración Propia, Datos proporcionados por el PNPC –CONACYT, 2018.

La gestión de la calidad ha dependido de la inserción de un modelo de planeación estratégica que ha detonado el desarrollo de un sistema de gestión de la información para el aseguramiento de la calidad, de la responsabilidad y fortaleza de los núcleos académicos básicos. En este momento como se observa, esta gestión está centrada en la pertenencia de los programas académicos al PNPC, más que en escalar dentro de los niveles de mayor complejidad que conforman el PNPC.

## Conclusiones

El alcance de este estudio ha sido descriptivo y comparativo, tomando como referente empírico los sistemas de gestión de la información y bases de datos de ANUIES, CONACYT y UV, los cuales nos han permitido diagnosticar la gobernanza y gestión de la calidad en el posgrado UV.

Se observa un estancamiento en la gestión de la calidad institucional de la UV, referida a los posgrados incorporados al PNPC, así como muy baja promoción de los programas.

La ausencia de programas de PNPC en las regiones, es un aspecto que se ha de revisar en relación con la calidad de los Núcleos Académicos Básicos, así como la alta concentración y centralización del posgrado. Esto se observa en virtud de variables como la descentralización y el apoyo a académicos para asegurar la calidad en las regiones y asegurar la calidad de los programas.

La gobernanza del posgrado ha significado para la Universidad Veracruzana un cambio en su percepción institucional, que le ha llevado a modernizarse a afianzarse de su autonomía para tomar decisiones construidas a través del trabajo colegiado. Dejar de ser un mero espectador o una institución que se coordina con las políticas nacionales, para asumirse como una institución actuante que participa, negocia, discute y toma decisiones para visualizarse en el panorama nacional como una institución de calidad.

## Referencias

- Acosta Silva, A, "Gobierno Universitario y comportamiento institucional: la experiencia mexicana, 1990 2012". (*Bordon. Revista de Pedagogía*, 66(1), (2014), 31-44. Doi: 10.13042/Bordon.2014.66102).
- ANUIES (2018 - 2019). Anuario estadístico. CDMX, México: ANUIES. Recuperado de <https://bit.ly/2D8qSba>
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*. 137-159. [http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355\\_06.pdf](http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf)
- CONACyT (2018) *Sistema de consultas PNPC*. Ciudad de México, México: Recuperado de <https://bit.ly/2RqnddH>
- Lindblad, S., Johannesson, I., & Simola H., "Education Governance in transition: An introduction". (*Scandinavian Journal of Educational Research*, 46 (3) (September 2002), 237-245. DOI: 10.1080/0031383022000005652).
- Rodríguez Gómez, R. (2015). Gobernabilidad, Gobernanza y Autonomía universitaria. En E. Bárzana García, J. Martuscelli Quintana & M. A. Morales Ramírez. (Coords.) *La Autonomía universitaria en México*. (pp. 301-314).

## Notas al final

1 Lindblad, Johannesson & Simola (2002), en términos educativos, consideran que el cambio de gobierno trae consigo, cambios en la gestión y la dirección educativa, que implican mayor implementación de prácticas de gestión del sector privado, indicadores de desempeño objetivos y mensurables, lleva a concebir un bien público desde un enfoque privado o de comercio de servicios, y al ciudadano como un consumidor.

2 Rodríguez Gómez, R. (2015). Gobernabilidad, Gobernanza y Autonomía universitaria.

3 Rodríguez Gómez, R. (2015). Gobernabilidad, Gobernanza y Autonomía universitaria. P. 304.

4 Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. P. 139.

5 Acosta Silva, A, (2014) "Gobierno Universitario y comportamiento institucional: la experiencia mexicana, 1990 2012".

6 El Anuario que presenta la información de ANUIES, toma como fuente los cuestionarios 911.9B Ciclo escolar 2018-2019, para la Estadística del Posgrado.

7 El posgrado en Veracruz, representa el 5.53% de la totalidad de programas académicos del posgrado en México, y atiende al 3.4% de la matrícula total a nivel nacional. En la escala nacional puede presentarse este dato como uno de los más bajos en cobertura.

8 Esta variable representa a los programas de posgrado activos, es decir, contabiliza aquellos programas académicos que presentaron cualquiera de las siguientes condiciones: matrícula activa, egresados en tránsito y procesos de titulación, así como los que no cuentan con alguna o ninguna de las condiciones expuestas, al ciclo escolar 2018-2019.

9 Anuario estadístico. CDMX, México: ANUIES.