



## LA GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO: UN BALANCE HISTÓRICO A TRAVÉS DE SUS MARCOS NORMATIVOS (1959, 1976, 1986)

David Baltazar Vargas  
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

---

**Área temática:** A.2) Historia e historiografía de la educación.

**Línea temática:** 2. Instituciones (formales y no formales).

**Tipo de ponencia:** Reporte parcial.

---

### **Resumen:**

Esta reflexión se ciñe a presentar un recuento de la construcción de la gobernanza en la Universidad Autónoma de Querétaro como producto de un proceso histórico de recomposición de las reglas formales, impulsadas por coyunturas específicas experimentadas durante su desarrollo como una de las organizaciones de educación superior más relevantes del bajío mexicano. Tales reglas se han modificado en el devenir, con un peso motivacional mayoritariamente endógeno, por la relevancia que guardan para el funcionamiento organizacional y como reguladoras de las formas de participación y representación de los distintos sectores integrantes de la comunidad universitaria queretana. La participación de los universitarios en su conducción se ha institucionalizado de forma incremental, a través del establecimiento y reforma de los mecanismos de integración y composición de los distintos órganos de gobierno universitario, orientándolos a ejercer una gobernanza y toma de decisiones próximas a la categoría de *horizontalidad representativa*. Para exponer lo anterior, se toman como referencias las reglas formales instituidas en las leyes orgánicas expedidas en los años de 1959, 1976 y 1986 –ésta última, vigente en nuestros días–, para presentar un cuadro general de la configuración histórica de la gobernanza de esta casa de estudios.

**Palabras clave:** gobernanza, reglas, legislación, horizontalidad, UAQ.

## Introducción

Esta reflexión se orienta a presentar, someramente, el proceso histórico de construcción de la gobernanza en la Universidad Autónoma de Querétaro en los tres momentos coyunturales de mayor relevancia desde su instauración en el año de 1951, tomando como materia de análisis las reglas formales instituidas en los dispositivos normativos dados por el poder público (leyes orgánicas) y expedidos en los años de 1959, 1976 y 1986; este último aún vigente. La relevancia de una metodología de análisis documental en estos instrumentos normativos radica en que han definido –en una continuidad temporal y espacial– la naturaleza de la Universidad como ente público y autónomo de educación superior, le han brindado la capacidad intrínseca para ejercer un auto-gobierno bajo estructuras organizacionales unipersonales y colegiadas-representativas predeterminadas, así como otorgan y retiran reconocimientos a los distintos actores universitarios para participar en la integración de los órganos de gobierno, regulando sus formas y mecanismos de participación. Con fundamento en los indicios recolectados hasta el momento por la investigación, este trabajo propone como hipótesis que la gobernanza de la universidad queretana es producto de un proceso histórico de recomposición de las reglas formales, impulsadas por coyunturas específicas dadas por acumulación de contradicciones y tensiones administrativas en su interior. Tales elementos fueron contestados por diversos sectores de la comunidad universitaria a través de tres movimientos “de renovación universitaria” [acontecidos en los años de 1958, 1976 y 1985] con un peso motivacional cuyas raíces provenían, mayoritariamente, de proyectos e ideas endógenas a la misma organización. Los frutos de estos movimientos desembocaron en la gestión y promulgación de nuevas leyes orgánicas [1959, 1976 y 1986, respectivamente], las cuales fueron institucionalizando de forma formal e incremental la participación de los universitarios en la integración y composición de los distintos órganos de gobierno universitario con el establecimiento de mecanismos específicos. Bajo estos esquemas de reconocimiento y participación regulados desde la legislación, sostengo que la gobernanza y toma de decisiones que se han construido en la Universidad Autónoma de Querétaro son próximas a la categoría de *horizontalidad representativa*, tanto en el involucramiento de su comunidad como en su deliberación a través de sus órganos de gobierno.

## Desarrollo

En el marco del sexagésimo aniversario de la conquista de la autonomía universitaria –consumada con la expedición de la ley orgánica del 29 de enero de 1959–, el ambiente universitario se vuelve propicio para recordar, debatir (y tal vez, replantear algunos paradigmas asumidos como canónicos) sobre los distintos acontecimientos que han marcado el devenir de la máxima casa de estudios de Querétaro. Mis elucubraciones me han conducido a plantear dos interrogantes para poner en contexto tal escenario conmemorativo: ¿qué tipo de gobernanza es la que se tienen actualmente en la Universidad Autónoma de Querétaro? y ¿cómo ha llegado esta organización universitaria del Bajío mexicano a configurar el modelo

de gobernanza prevaleciente? Por el grado de avance que guarda mi investigación, tal vez no cuente con suficientes elementos para enunciar adjetivos definitivos, más allá de la categoría híbrida de *horizontalidad representativa* para nombrar al conjunto de procesos que convergen y se articulan al interior de la Universidad para dirigir su destino y tomar las decisiones sobre ella. Creo tener un poco más de firmeza para brindar una respuesta a la segunda interrogante, a partir del proceso de investigación cualitativo de análisis documental que he desarrollado, identificando coyunturas durante el ciclo de desarrollo organizacional de la universidad queretana en las últimas seis décadas.

Por lo anterior, esta reflexión se orienta a ordenar y sistematizar, someramente, el proceso histórico de la gobernanza construida en la Universidad Autónoma de Querétaro, tomando como referencia las reglas contenidas en los dispositivos legislativos que han refrendado su capacidad de autonomía, de auto-gobierno y de reconocimiento de actores para su participación en la integración de sus órganos de gobierno durante las últimas seis décadas: las leyes orgánicas expedidas en los años de 1959, 1976 y 1986. Sumado a lo anterior, busco plantear algunos elementos que permitan nutrir un debate que analice el tipo de gobernanza que se tiene, y tal vez, el que se necesitará diseñar en el porvenir.

En primer término debo señalar que no debe confundirse el concepto de «gobernanza» con el de gobernabilidad, u otro símil, como parte de los controles teórico-analítico que desarrollo. El concepto de gobernanza adoptado para la articulación de esta reflexión, es el de “la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional [...*supra*], tienen su fundamento en las reglas del juego, es decir, en las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores que cumplen una doble función: solucionar dilemas distributivos y resolver problemas de información” a partir de la extensa discusión que Meléndez (2010) desarrolló en su trabajo de doctorado en administración.

En otras palabras, parafraseo y complemento la anterior afirmación para argumentar que la gobernanza de la Universidad Autónoma de Querétaro debe ser entendida, para fines descriptivos, como un proceso histórico en el cual de forma progresiva y acumulativa, se han implementado e institucionalizado formalmente las distintas formas de participación para la integración y funcionamiento de los órganos de decisión política, financiera y de dirección universitaria, a partir de un reconocimiento dado desde la ley suprema vigente de la Universidad a los distintos actores que conforman la misma.

Como parte de un proceso de conformación histórica de estructuras preestablecidas y traducidas en el establecimiento de órganos unipersonales y colegiados-representativos, las experiencias organizacionales brindadas por las leyes orgánicas de 1959 y 1976 –las cuales, a su vez respondieron a necesidades emergentes de coyunturas específicas-, aportaron elementos para impulsar una reconfiguración de reglas proclives para establecer un reconocimiento de otros actores no contemplados con anterioridad –ni como figuras ni con pesos efectivos de representación-, y a la par establecer mecanismos de participación para la dirección de la organización bajo nuevos términos más definido. Considero que buena parte de esto fue recogido, incorporado por la estructura organizacional estipulada en la ley orgánica promulgada en enero de 1986

–aún vigente–, e implementado de forma progresiva durante el transcurso de las subsecuentes décadas como parte de su desenvolvimiento institucional.

No sobra mencionar que el tema encuentra una justificación dentro del espectro del conocimiento del estado que guarda la educación superior en nuestro país, además del marco de aniversario referido, en que la máxima casa de estudios queretana se inscribe en el listado de las universidades públicas mexicanas con un sistema electoral de autoridades poco vertical, carente de juntas de gobierno, juntas directivas u comisiones depositarias de las autonomías. Esta horizontalidad regulada por el principio de representación política directa de su comunidad [lo que categorizamos en este ensayo como *horizontalidad representativa*], se ha complementado con los resultados obtenidos por la Universidad en los indicadores cualitativos de evaluación acreditación y certificación de su quehacer en los últimos doce años (Baltazar, 2018: 21).

Comienzo el abordaje de la construcción de la gobernanza de la Universidad Autónoma de Querétaro con la promulgación de la ley orgánica de enero de 1959 en *La Sombra de Arteaga*, periódico oficial en la entidad. Este dispositivo normativo vino a redistribuir (y en algunos casos, instituir) las funciones y atributos dentro de la estructura organizacional de la Universidad, las cuales no fueron contemplados o precisadas en el decreto de su creación, promulgado en febrero de 1951. Esta ley constituyó la materialización jurídica del triunfo de una lucha de la comunidad universitaria –donde los estudiantes de bachillerato fueron los principales protagonistas e interlocutores – librada por las calles de Querétaro entre diciembre de 1957 y febrero de 1958, fungiendo como un primer paso dado, pero no suficiente, para el inicio de una construcción de gobernanza proclive a la vertical en la universidad queretana. La legislación de 1959, en primer término, significó la pérdida de potestades del Ejecutivo estatal para designar al rector y a los directores de las escuelas universitarias, así como del manejo presupuestal. En segundo, significó una redistribución del poder político y administrativo dentro de la universidad, al transferir muchas de las facultades a otros órganos colegiados, centralizadas hasta entonces en el rector.

La referida legislación universitaria respondió coyunturalmente a las demandas estudiantiles de reinstalar al rector fundador Fernando Díaz Ramírez en su cargo, así como el otorgamiento de la autonomía de gobierno y técnica por parte del gobierno estatal, y la ruptura del vínculo de decisiones compartidas entre la Universidad y el Ejecutivo estatal estipulado desde su fundación (Baltazar, 2019). Tales demandas del movimiento universitario fueron incluidas en la confección de la norma suprema de la institución, estipulando una arquitectura institucional-formal y organizacional a partir de tres actores estratégicos: el Consejo Universitario, el Patronato y el rector. Las dos primeras figuras colegiadas, debutaron dentro del organigrama universitario; la última fue reconfigurada dentro del esquema normativo más como instancia de administración de recursos materiales, financieros y humanos, así como de proposición ante los órganos colegiados para una conducción de la Universidad menos vertical, bajo la premisa de erradicar su excesiva concentración de poder ocurrida en el pasado inmediato. La ley del 59 reconoció, por vez primera y formalmente, la composición de la casa de estudios en tres sectores: los catedráticos, los

alumnos y las autoridades; éstas emanaban de los primeros bajo el principio de representación y elección directa –salvo el caso del rector y miembros del Patronato-. Su naturaleza ex profesa y la concepción de temporalidad limitada en el ejercicio de sus funciones, había erigido al sector de autoridades en una posición diferenciada dentro del organigrama. El Consejo, máximo órgano académico y político de la Universidad, quedó integrado por el rector, los directores de las escuelas –que simultáneamente eran catedráticos-, un profesor y un alumno representante por cada plantel, así como un representante del gobernador del Estado de Querétaro. Las atribuciones que les fijó la legislación de 1959 fueron las de elegir al rector cada dos años por la mayoría calificada de los votos de sus miembros, designar a los funcionarios de la administración central, directores de escuelas y profesores de las mismas a partir de las ternas propuestas por el rector, así como la autorización para la obtención de los títulos profesionales. El Patronato quedó integrado por los titulares de los órganos de gobierno unipersonales de la Universidad, así como por los representantes de las cámaras y confederaciones de los sectores productivos vecindados en la región. Sobre estos recayó la responsabilidad del manejo presupuestal y del control patrimonial de la casa de estudios. En cuanto al rector, se creó una ambigüedad en torno a su identidad y pertenencia a la comunidad universitaria, ya que la legislación no estipulaba la obligatoriedad de ser parte del claustro de catedráticos previamente a su elección, mientras que restringía fuertemente las posibilidades de desempeñar el cargo al circunscribirlo a la calidad de “ser queretano, de preferencia”.

Pese a que la integración colegiada de los nuevos órganos responsables de la conducción universitaria y la introducción del principio de representación política de los sectores reconocidos como parte de la Universidad significaron una innovación en su diseño organizacional, esto no se tradujo en una conducción democrática ni en una implementación efectiva de la gobernanza durante las décadas siguientes. Fernando Díaz Ramírez (titular de la rectoría antes y después de la promulgación de la ley del 59) pasó a ocupar formalmente un papel preponderante tanto en el Consejo como en el Patronato, al regular cuándo, cómo y qué deliberar acerca de la res universitaria. Diversas crónicas de la época (Obregón, 1993; Díaz, 1976) nos legaron testimonios de la inoperancia de estas instancias entre los años de 1959 y 1963, así como del conjunto de vicisitudes que tuvieron que afrontar los rectores Alberto Macedo Rivas, Hugo Gutiérrez Vega, Enrique Rabell Trejo, Salvador Septién Barrón, Agapito Pozo Balbas y José Guadalupe Ramírez Álvarez para propiciar las dinámicas de funcionamiento identificadas con los intereses de la Universidad. Adicionalmente el Consejo Universitario, como máxima asamblea de los universitarios, se encontraba aún lejos del principio de paridad de sectores, al propiciar en su integración una sobrerrepresentación de la comunidad docente (Baltazar, 2019).

El otorgamiento de la autonomía universitaria en 1959 no fue acompañado con un modelo de organización que operara y garantizara prácticas democráticas para su pleno ejercicio, ni tampoco amplió el espectro de participación de otros actores de la institución distintos al rector y la administración central. El producto de esta superposición entre un diseño organizacional representativo pero asimétrico en la paridad, frente a las prácticas políticas de verticalidad ejercidas en la práctica por la figura del rector en su interacción

con los órganos colegiados de gobierno, acarreó como efecto que la gobernanza de la Universidad tomara –durante varios periodos–, matices de restricción para la participación de los actores y lejanía de la horizontalidad en las cadenas de mando, llevando a una recentralización en la toma de las decisiones.

Es probable que los anteriores problemas en el funcionamiento organizacional fueran avizorados por los actores estratégicos del proceso de reforma universitaria gestionado a lo largo de la primavera de 1976, el cual concluyó con la publicación de una nueva ley orgánica el 26 de agosto. La nueva legislación incrementó la participación de diversos actores universitarios al reconocerlos como partes integrantes de la máxima casa de estudios, pero también fomentó la inclusión de otros adscritos a la sociedad civil queretana dentro de la composición y negociación de las reglas institucionales, en cuanto su diseño y toma de decisiones. Primordialmente reconfiguró la composición del Consejo Universitario, al integrarlo paritariamente entre los sectores de autoridades, catedráticos y estudiantes. La gobernanza colegiada paritaria se replicó por vez primera en las escuelas, facultades e institutos de la Universidad al establecer los Consejos Académicos, institucionalizando una forma de ejercer el gobierno de los planteles con la participación representativa de sus comunidades académicas (Baltazar, 2019).

La ley del 76 estableció un sistema abierto en la composición del Patronato; se incorporó la participación de representantes de las fuerzas productivas y económicas de Querétaro bajo las denominaciones diferenciadas de asociados *estatutarios*, *patrocinadores*, *activos y honorarios*, limitando su función a la preservación e incremento del patrimonio de la Universidad. Así también, la figura de la Sociedad de Padres de Familia debutó con derecho a voz en el Consejo Universitario, los Consejos Académicos y el Patronato. A la luz de este instrumento normativo, los rectores Enrique Rabell Fernández, Mariano Palacios Alcocer y Braulio Guerra Malo lograron modificar algunas tendencias administrativas al interior de la casa de estudios y prepararla para afrontar los retos que las políticas de modernización de la educación superior establecieron a partir del año de 1980.

Buena parte del anterior diseño proclive a la horizontal, representación y colegialidad entre los viejos y nuevos actores-sectores de la Universidad Autónoma de Querétaro reconocidos por la legislación lo categorizo como una gobernanza de tipo *horizontalidad representativa*. Esta la defino como la interacción permanente entre actores representativos de los conglomerados que son reconocidos por la Universidad, cuya legitimidad radica en los instrumentos legales-rationales propios de la arquitectura institucional-formal y organizacional. Los actores representativos son construidos legítimamente por los mecanismos de elección directa –o indirecta en primer grado, en el caso del rector–, y habilitados por sus representados como interlocutores válidos para reproducir, modificar o derogar las instituciones formales e informales dentro de la organización universitaria, 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.

Este modelo de gobernanza representativa y proclive a la horizontalidad fue transferido –con algunos variantes– a la nueva ley orgánica que se promulgó el 02 de enero de 1986, después de un proceso de discusión sobre la necesidad de readecuar la Universidad a las necesidades que la política sectorial de modernización de la educación superior demandaba, y finalmente implementado a través del denominado Plan de Superación Académica (Baltazar, 2018). Esta legislación continúa vigente, y regula los procesos de funcionamiento organizacional de la misma. Además de consolidar el ejercicio de una gobernanza participativa 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.

Los distintos órganos de gobierno unipersonales y colegiados de la máxima casa de estudios queretana sustentan su legitimidad dentro del marco normativo de la ley vigente a partir del principio democrático de representación directa, o en primer grado en algunos casos. Los representantes de los alumnos y de los catedráticos ante el Consejo Universitario o los Consejos Académicos son electos en asambleas abiertas gestionadas por los propios sectores, a través de una votación nominal y mayoritaria. El rector y los directores de escuelas universitarias son designados por el Consejo Universitario, en correspondencia y respeto a los resultados que emitió la comunidad universitaria por medio de los procesos de auscultación –ejercicios de consulta formal empleados simbólicamente y legalmente como plebiscitos de deliberación en la elección de los órganos unipersonales–. La participación de los distintos actores estratégicos reconocidos en la legislación evidencia una alta institucionalización formal de prácticas organizacionales que contribuyen al desarrollo de una gobernanza de amplio espectro entre quienes pueden y quienes quieren participar en la conducción de la Universidad y la toma de decisiones. Lo anterior ha abonado en el desarrollo de la Universidad en las últimas tres décadas.

El actual modelo de gobernanza ha contribuido en la construcción de la legitimidad legal-racional proveniente del sufragio universal universitario a favor de quienes son electos democráticamente para conducir la dirección de esta organización. La gobernanza horizontal y representativa de 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. Queda pendiente para futuros análisis valorar el estado que guarda en este momento

[primavera del 2019] la gobernanza de la Universidad en relación con su arquitectura institucional-formal y organizacional, con el propósito de realizar los ajustes pertinentes hacia el futuro próximo.

## Conclusiones

A partir del empleo de la metodología de análisis documental aplicada en tres leyes orgánicas diferenciadas por el tiempo y contexto de expedición y los resultados obtenidos de ellas, puedo argumentar favorablemente en que el caso de la universidad queretana constituye un ejemplo interesante dentro de la complejidad de los distintos esquemas de gobernanza en el espectro del sistema universitario mexicano. Los instrumentos normativos materializados en su legislación muestran características de horizontalidad, a partir de la diversidad en la gama de los actores reconocidos para participar en las tomas de decisiones, dentro de las reglas y restricciones formalizadas que la misma regula. El principio de representatividad de los sectores universitarios incorporado en la arquitectura institucional y organizacional de la propia legislación universitaria, ha posibilitado –de forma progresiva e incremental– una mayor participación de su comunidad en la elección de autoridades, e indirectamente, de incidir en la toma de decisiones sobre la casa de estudios. Este complejo entramado de interacciones al interior de la Universidad no fue formalizado en una coyuntura ni por medio de un solo instrumento normativo; ha sido producto de un proceso histórico de recomposición de las reglas formales, impulsadas por coyunturas específicas. En estos antecedentes también debemos obsequiar parte de nuestra atención a los actores estratégicos pertenecientes a distintas generaciones de universitarios que contribuyeron a la construcción del modelo de gobernanza representativo y proclive a la horizontalidad que goza la Universidad. Al delinear en lo subsecuente una visión interpretativa con más elementos (propios de lo documental, de lo cualitativo y lo cuantitativo) acerca de la gobernanza en la Universidad como parte de los fenómenos que emergen en el sistema universitario mexicano, seremos capaces de elaborar nuevas propuestas que coadyuven a la mejora de las tendencias administrativas y de la cultura organizacional de las universidades, encaminando una rica discusión que abone a construir la Universidad que nosotros y el país necesitamos.

## Referencias

- Baltazar, David (2018). Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro (proyecto de tesis de doctorado). Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- Baltazar, David (2019). "Seis décadas de construir una autonomía democrática." Gaceta UAQ. 02 (13), 8-12.
- Díaz, Fernando (1976). Historia de la Universidad Autónoma de Querétaro (tomo tres: La Universidad), Querétaro: Publicaciones del Gobierno de Querétaro.
- Ibarra, Eduardo (2009). *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.
- Meléndez, Miguel (2010). *Gestión y gobernanza en las universidades públicas. El pensamiento de los directivos*, El caso de la Universidad Juárez del Estado de Durango (tesis de doctorado). Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí.
- Obregón, Alejandro (1993). Historia de la UAQ. Tomo III, Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.