



## EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA ESTATAL EN EL ESTADO DE OAXACA, DOS CASOS DE ESTUDIO

**Elizabeth Escobar Vásquez**  
escobarvasquezelizabeth@gmail.com

**Área temática:** Política y gestión de la educación

**Línea temática:** 5. Procesos de la política educativa

**Porcentaje de avance:** 40%

Trabajo de investigación educativa asociada a tesis de grado

**Programa de posgrado:** Doctorado en Estudios Organizacionales, séptimo trimestre (220).

**Institución donde realiza los estudios de posgrado:** Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.



### Resumen

El análisis de la universidad como organización y como botín político o instrumento de política que influye en la sociedad de forma directa o indirecta a través del desarrollo condicionado de la oferta pública de educación superior en el estado de Oaxaca tiene como objetivo entender el papel de la universidad pública en la conformación de arreglos políticos que permiten o impulsan la expansión y mantenimiento del Sistema de Educación Superior en el estado de Oaxaca; a través de la relación Estado-poder político-universidad como organización analizada a partir de la ciencia política y los Estudios Organizacionales en el Sistema de Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (SUNEO) y la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO).

**Palabras clave:** Poder político, arreglo político, universidad como organización, SUNEO, UABJO

### Introducción

El análisis de la universidad como organización y como botín político o instrumento de política que influye en la sociedad de forma directa o indirecta a través del desarrollo condicionado de la oferta pública de educación superior en el estado con mayor rezago educativo, busca entender la relación entre el Estado y la universidad; así como la influencia de las estrategias o políticas educativas implementadas por el gobierno estatal en los sexenios donde se presentan acciones de expansión y/o mantenimiento de la oferta pública de educación superior en el estado de Oaxaca.

La pertinencia teórica se encuentra enmarcada en la relación Estado-poder político-universidad como organización; relación analizada a partir de la Ciencia Política y los Estudios Organizacionales. La universidad como organización se ha analizado desde tres perspectivas: la primera con un enfoque estructural dirigida al estudio y descripción de las universidades como un sistema de relaciones ordenadas hacia diversos fines (Weick, 1976; Clark, 1991; Hall, 1996); la segunda, orientada al análisis de la cultura organizacional, el clima de trabajo, las representaciones de los administrativos y académicos (Biglan, 1973a, 1973b) y la tercera vinculada a los procesos políticos, con el fin de entender cómo se organiza la distribución del poder y las formas que adquiere el liderazgo (Baldrige et.al., 1977; March y Olsen, 1993).

En cuanto a la relevancia, el objeto de estudio son las Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS) que conforman un subsistema de educación superior caracterizado por Mendoza-Rojas (2015) y Mejía (2016); específicamente, el Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO) estudiado por Espinosa et.al. (2011) y Zepeda (2018); subsistema y sistema estudiados de forma incipiente. Por otro lado, se encuentra la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca (UABJO), una de las Universidades Autónomas que han sido estudiadas ampliamente a partir de temáticas como la autonomía universitaria, gobierno universitario, gobernanza universitaria, estabilidad política al interior de la universidad entre otras que permiten conocer la dinámica al interior y sus diversos vínculos al exterior.

Fue en 1929 cuando en México, se dota de autonomía a la UNAM y para 1980 se eleva el principio de autonomía universitaria a rango constitucional. En los últimos cincuenta años se han instituido 32 universidades autónomas en México, entre las cuales se encuentra la UABJO, que inicialmente operaba como Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca (1825), para 1943 obtiene la autonomía completa y a finales de 1954 es denominado Universidad a través de un decreto elaborado y formalizado el 17 de enero de 1955. Por otro lado, las UPEAS surgieron en 1978 con la creación de la Universidad Estatal del Valle de Toluca y su expansión se dio en 1994 (Mendoza-Rojas, 2015); se trata de instituciones, generalmente, establecidas en municipios o regiones con nula o baja oferta de educación superior, cuentan con matrículas reducidas y ofertan carreras convencionales o licenciaturas innovadoras. Sus estudiantes son jóvenes de bajos recursos con deficiencias académicas, los docentes son egresados de posgrados de calidad que, ante la falta de oportunidades laborales, migran a estas regiones aisladas (Mejía, 2016).

Hasta 2020, operaban 23 UPEAS distribuidas en Oaxaca, Sonora, Michoacán, Estado de México, Chiapas y Puebla; 10 de las cuales conforman el SUNEO que surgió en 1990, para contribuir en la descentralización de los servicios de educación superior con la apertura de la Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM), Universidad del Mar (UMAR) en 1992, Universidad del Istmo, Universidad del Papaloapan y Universidad de la Sierra Sur en 2002, Universidad de la Sierra Juárez en 2005, Universidad de la Cañada en 2006, NovaUniversitas en 2010, Universidad de la Costa y Universidad de Chalcatongo en 2013 (Seara, 2010).

Ahora bien, durante los años 80's en Oaxaca se presentaron procesos político-sociales en los que la educación jugó un papel determinante. El proceso más importante fue la revitalización

de la disidencia, cuando la UABJO pierde fuerza política y surge el movimiento magisterial de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) unido a la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez (ODRENASIJ) conformada por 27 comunidades serranas. Para aminorar el poder político ganado por la disidencia y frenar las luchas obreras, campesinas, estudiantiles, étnicas y magisteriales que se presentaban en Oaxaca, el presidente de la república impulsó el triunfo de la gubernatura estatal por parte del Lic. Heladio Ramírez López (Zepeda, 2018).

Dicha intervención federal no fue del agrado de los políticos locales, razón por la cual, el gobernador electo negoció con la disidencia y como resultado, la Sección 22, desde ese momento, fungió como el administrador del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), atribución que le otorgó el control de las plazas docentes, los nombramientos de los cargos de autoridad al interior del IEEPO y la rectoría de la educación a nivel estatal. A los pueblos originarios les reconoció sus sistemas normativos internos e inició un proyecto educativo de nivel superior alterno (Zepeda, 2018). Durante los siguientes periodos de gobierno estatal, se dio continuidad a dicho proyecto, destacando el periodo a cargo del Lic. Ulises Ruíz Ortiz quien triplicó la cobertura y consolidó al denominado SUNE0 (Seara, 2010). En contraste, la UABJO se ha mantenido politizada, aspecto que no condiciona su grado de consolidación al mantener y ampliar su oferta educativa.

Finalmente, la pérdida del sentido o propósito inicial de la universidad, para convertirse en un instrumento de política, modificando su sentido y quehacer, condicionando su oferta para responder a las exigencias económicas y políticas de los intereses del gobierno o del Estado se hace evidente en Oaxaca, donde se presenta un auge o explosión de universidades privadas, en el estado con el mayor índice de analfabetismo, con el menor porcentaje de asistencia a clases, con un sindicato poderoso a nivel nacional y una oferta de educación superior pública del 35% (33 IES) y privada del 65% (63 IES).

A partir del planteamiento antes mencionado, la *pregunta general* es: ¿Cuál es el papel de la universidad pública en la conformación de arreglos políticos que permiten o impulsan la expansión y mantenimiento del Sistema de Educación Superior del estado de Oaxaca?

### *Preguntas específicas*

1. ¿Cómo se han construido los arreglos políticos que permiten o impulsan la expansión y mantenimiento del Sistema de Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (SUNE0) y la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO)?
2. ¿Cuáles son los grupos de poder que operan al interior de las universidades y que participan en los arreglos políticos al exterior del SUNE0 y la UABJO en pro de la expansión y mantenimiento de las mismas?
3. ¿Quiénes son los actores, instancias educativas estatales o grupos de poder con los que se establecen los arreglos políticos para la expansión o mantenimiento del SUNE0 y la UABJO?

4. ¿Por qué el vínculo entre el Estado, el poder político y la universidad funciona como condicionante del desarrollo y mantenimiento del SUNEО y la UABJO?

### *Objetivo general*

Analizar el papel de la universidad pública en la conformación de arreglos políticos que permiten o impulsan la expansión y mantenimiento del Sistema de Educación Superior del estado de Oaxaca.

### *Objetivos específicos*

- Comprender la configuración de los arreglos políticos que permiten o impulsan la expansión y mantenimiento del SUNEО y la UABJO.
- Analizar la conformación de los grupos de poder que operan al interior de las universidades y que participan en los arreglos políticos que permiten o impulsan la expansión y mantenimiento del SUNEО y la UABJO.
- Identificar y analizar a los actores, instancias educativas estatales o grupos de poder que existen en el entorno de las universidades y que conforman la contraparte en el desarrollo de los arreglos políticos establecidos para la expansión y mantenimiento del SUNEО y la UABJO.
- Analizar el vínculo entre el Estado y la universidad mediante el poder político capaz de condicionar el desarrollo y mantenimiento del SUNEО y la UABJO.

### *Supuesto*

La universidad pública ha sido entendida como botín político o instrumento de política que influye en la sociedad de forma directa o indirecta a través del desarrollo condicionado de la oferta pública de educación superior en el estado de Oaxaca con la implementación de acciones de expansión y/o mantenimiento del SUNEО y la UABJO.

### *Desarrollo*

La presente investigación tiene como base la relación Estado-poder político-universidad como organización, analizada a partir de la ciencia política y los estudios organizacionales; por lo cual, el primer aspecto por abordar es la Ciencia Política que para algunos autores tiene como objeto de estudio al Estado y para otros el análisis del poder, es decir, la concepción de la Ciencia Política como ciencia del Estado o como ciencia del poder; hay cuatro niveles de

estudio, teóricamente, micro política (actores políticos de escasas dimensiones), meso política (comunidad política inferior al Estado), macro política (Estado), mega política (Hernández, 2016).

La política ha sido entendida como una técnica encaminada al perfeccionamiento del ejercicio del poder, asimilada y reproducida por la Ciencia Política; razón por la cual, en las teorías sobre el poder la discusión constante es sobre la política. No obstante, la política no sólo refiere el ejercicio del poder político. En este sentido, Schmitt establece una teoría del Estado total como unidad política organizada; por otro lado, Lechner buscó determinar el papel y el objetivo de la política con base en la función que se le asigne, aspecto que lo llevo a concluir que el objetivo de la política es la construcción del orden social y a tomar una postura crítica acerca de la percepción de la política determinista o instrumentalista (Jiménez, 2012).

Schmitt y Lechner definen el concepto de lo político con base en los asuntos públicos o intereses colectivos como el bien común, el interés general, la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad, donde tiene cabida la conceptualización de Bismark al entender a la política como el arte de lo posible, es decir, la política vista como una actividad interesada en la consecución, ejercicio y control del poder político que implica el ejercicio de una serie de acciones, conductas y funciones que realizan personas y grupos (partidos y movimientos políticos) para actuar e incidir en un determinado escenario de confrontación. De tal forma que el poder político es un instrumento, un recurso que permite concretar los ideales políticos y que se manifiesta como resultado de una relación humana puesto que aparece a partir de la interrelación. Sin poder político no existe la posibilidad, capacidad o facultad de hacer que las cosas sucedan (Jiménez, 2012).

Por otro lado, se establece que la política es inherente al ser humano, una dimensión que trasciende los límites propios de la existencia individual donde la función de la política es la cohesión social y la creación de sentido de pertenencia al grupo social; así deja de ser un medio para ejercer el poder político y se transformar en un fin, es decir, la política como realización humana o como aspiración humana que se desarrolla a partir de una serie de actividades para asignar y decidir fines y objetivos colectivos, mediante una confrontación de propuestas (Jiménez, 2012). El poder político es exclusivo, autorizado (legítimo) y no depende de los papeles técnicos sino de la posición de clase y las afiliaciones políticas de los actores que lo ejercen (Horowitz, 1981).

Ahora bien, la universidad es una de las instituciones más politizadas de la sociedad (Ordorika, 2002); así que el estudio de la universidad como organización social ha permitido conceptualizarla de distintas maneras, bajo diferentes enfoques. Clark (1991) con base en Mitzberg (1974), Cohen, March y Olsen (1972) entiende a las universidades modernas (organizaciones del conocimiento) como anarquías organizadas, sistemas flojamente acoplados o estructuras complejas. En una anarquía organizada no hay claridad en la dirección, los objetivos se derivan de la acción, hay elevada rotación de personal (ambivalencia o indeterminación de funciones) y sus tecnologías no son claras (los procedimientos no son entendidos por los miembros de la organización);

aspectos que provocan procesos decisorios cambiantes, que dan pauta a su comparación con un “bote de basura” en el que se arrojan problemas y soluciones (Aguilar, 1993).

El estudio de las universidades públicas entendidas como organizaciones complejas, anarquías organizadas o sistemas flojamente acoplados, ha generado dos posturas analíticas, la primera es positiva y considera a la universidad como un agente de cambio de otras instituciones sociales; así como necesaria para dar respuesta a los requerimientos técnico-funcionales de los sectores económicos. Al contrario, la postura negativa, hace énfasis en la fragmentación de la universidad, a través de la implementación de políticas públicas que promueven una relación diferente entre el Estado, el mercado y la universidad, dicho por Neave (1990) se trata de la incorporación de la ética de la competencia al gobierno de la universidad y de la modificación en la toma de decisiones y el control de los sistemas de educación superior (Badillo et.al., 2015).

Finalmente, la vinculación de las universidades con el Estado se da a partir de los procesos o formas de gobierno, concepto que tiene dos denotaciones esenciales (Aguilar, 2022): gobernante (actor-agente) y gobernar (la actuación del gobernante). De tal forma, que las Instituciones de Educación Superior (IES) son vistas como actores corporativos que proceden estratégicamente dentro de la organización y se relacionan activamente con su entorno (Brunner, 2011). Por otro lado, el gobierno universitario es la expresión de las relaciones legítimas de poder visualizado como un orden político estructurado, con autoridades y figuras de autoridad, reglas para el ejercicio del poder institucional, normas, leyes y reglamentos, actores y grupos de interés o de presión como sindicatos, organizaciones gremiales y estudiantiles, corrientes políticas, sociedades secretas, acuerdos clandestinos que configuran los esquemas de gobernabilidad institucional o las redes organizadas de poder que conforman los espacios, acuerdos y arreglos institucionales (Acosta, 2010).

Respecto a la metodología, la pregunta y el objetivo antes planteados se pretenden resolver a través de un estudio de caso, método de investigación cualitativa utilizado ampliamente (Creswell, 2018); dicho estudio, se desarrollará en la UABJO y en las 10 UPEAS que conforman el SUNEQ. En primera instancia, se proponen dos períodos de trabajo de campo, en el primero se pretende recabar información documental institucional y el segundo estaría destinado a la aplicación de entrevistas semiestructuradas para recabar información directa de actores clave como el IEEPO-SEP, CGEMSYCYT, COEPES, rectores del SUNEQ y de la UABJO.

Es probable, que durante el desarrollo de la investigación se presente saturación teórica que permita establecer los límites o el final de la búsqueda de información directa, es decir, cuando la información recopilada no aporte nada nuevo a las categorías de análisis planteadas será el momento de detener el proceso de obtención de información, y con esto se reducirá el universo de análisis. Cabe recordar que el análisis o la interpretación de los datos en un estudio cualitativo es un proceso continuo que se presenta en distintos y diversos momentos de la investigación, no necesariamente al final de la misma; por lo cual, entre los métodos de tratamiento y análisis de datos, se encuentra el uso del software de análisis cualitativo MaxQDA porque permite el tratamiento de la información obtenida a partir del marco teórico construido y de la información

directa brindada por los actores durante las entrevistas concedidas, a través de la construcción de un sistema de códigos deductivo (con base en el marco teórico) e inductivo (con base en la información obtenida); de tal manera que resulte en una codificación y análisis integral y completo.

## Referencias

- Acosta S., A. (2010) *Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*. México, D.F.: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Aguilar V., L. F. (1993) *La implementación de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública.
- Brunner, J. (2011) *Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias*. Revista de Educación. Madrid.
- Clark, B. R. (1991) *El sistema de educación superior, Una visión comparativa de la organización académica*. Editorial Nueva Imagen.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: SAGE.
- Horowitz I. L. (1981) *Poder, política y pueblo*. La colección de ensayos de C. Wright Mills. México: Fondo de Cultura Económica.
- Seara V., M. (2010) *Un nuevo modelo de universidad, Universidades para el desarrollo*. México: Universidad Tecnológica de la Mixteca.
- Zepeda G., E. (2018) *La Universidad de la Sierra Sur: crónica de una historia* en Buendía E., A. *Políticas gubernamentales y universidades públicas mexicanas. Desafíos a la homogeneidad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Badillo V., R. Krücken, G. Buendía E., A. (2015) Liderazgo de los rectores frente a la “tercera misión” de la universidad: Visiones globales, miradas locales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 20, núm. 65. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México.
- Carpizo, J. (1982) La soberanía del pueblo en el derecho Interno y en el internacional. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 28*.
- Hernández B. L., J. (2016) Ciencia política y ciencia de la administración: una síntesis apresurada. *Revista Atlántida*, núm. 7. ISSN 556-4924.
- Jiménez B., W. G. (2012) El concepto de política y sus implicaciones en la ética pública: reflexiones a partir de Carl Schmitt y Norbert Lechner. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 53. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela.

Ordorika, I. (2002), Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior, *Perfiles Educativos*, vol. 23, núm. 91.

Aguilar V., L. F. (2022) *Cátedra Luis F. Aguilar Villanueva*. <https://www.coljal.mx/investigacion-lineas/iniciativas/catedra-luis-aguilar/>

*Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas*. UNAM. <http://www.execum.unam.mx/#>

Mejía P., G. (2016) *Las universidades públicas estatales de apoyo solidario: entre el aislamiento y la precariedad*. Distancia por tiempos. Blog de educación de Nexos. <http://educacion.nexos.com.mx>

Mendoza-Rojas, J. (2015) *Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el período 2001-2012*. Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES). vol. VI, núm. 16, <https://ries.universia.net/article/view/1135/ampliacion-oferta-educacion-superior-mexico-creacion-instituciones-publicas-período-2001-2012>

*Sistema de Educación Superior (SES)*. <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones.html>

*Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca (UABJO)* <http://www.uabjo.mx/historia>

*90 años de la autonomía UNAM*. <http://www.ahunam.unam.mx/autonomia/1929.html>