



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Iztapalapa



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Azcapotzalco



**XX Congreso Internacional de Análisis Organizacional (XX CIAO)**  
“Fenómenos organizacionales emergentes en Latinoamérica frente a la crisis global: Homenaje a Guillermo Ramírez Martínez, 20 años realizando el CIAO”

**El papel de la universidad pública en los procesos de participación política  
estatal en el estado de Oaxaca, dos casos de estudio**

Mesa Temática: 5. Educación y relaciones interorganizacionales para la transformación  
social

Modalidad de la ponencia: 4. Protocolo de Investigación

Elizabeth Escobar Vásquez<sup>1</sup>

Mexicana

Correo Electrónico: [escobarvasquezelizabeth@gmail.com](mailto:escobarvasquezelizabeth@gmail.com)

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa  
Av. San Rafael Atlixco 186, Leyes de Reforma 1ra Sección, Iztapalapa, 09340  
Ciudad de México, México

Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia, del 3 al 7 de octubre de 2022

---

<sup>1</sup> Autor responsable de la comunicación.

## **El papel de la universidad pública en los procesos de participación política estatal en el estado de Oaxaca, dos casos de estudio**

### **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.

## **El papel de la universidad pública en los procesos de participación política estatal en el estado de Oaxaca, dos casos de estudio**

### **Justificación**

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* de la presente investigación 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 presente proyecto de investigación tiene como objeto de estudio a la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) y al Sistema de

Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO), un sistema cerrado que ha sido analizado únicamente por investigadores que pertenecen al mismo, aspecto que permite afirmar que ha sido estudiado de forma incipiente; ya que a la fecha sólo se han publicado trabajos realizados por Espinosa et.al. (2011) quienes elaboraron un artículo como resultado de una investigación doctoral en torno a la cultura organizacional del SUNEO; el siguiente trabajo fue realizado por Zepeda (2018), quien escribió el capítulo de un libro que lleva por título “La Universidad de la Sierra Sur: crónica de una historia”, en el cual aborda el proceso de transición que sufrió dicha universidad, debido a que inicialmente era un campus de la UABJO y tras los resultados obtenidos, por instrucción del gobernador en turno se convirtió en una UPEAS<sup>2</sup> del SUNEO; dicho acontecimiento es muestra de la estrecha relación entre los objetos de estudio que serán analizados.

Las Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario (UPEAS) conforman un sub-sistema de educación superior que ha sido caracterizado por Mendoza-Rojas en 2015 y Mejía en 2016; por lo cual, al igual que el SUNEO se puede afirmar que han sido estudiadas de forma incipiente. Por otra parte, en la investigación educativa se encuentran diversos aportes al estudio de temáticas relacionadas con la autonomía universitaria, gobierno universitario, gobernanza universitaria, estabilidad política al interior de la universidad entre otros temas que permiten conocer la dinámica al interior de la universidad.

En este sentido, Acosta (2020) menciona que los gobiernos estatales apoyan o impulsan la legitimación política de los ajustes y transformaciones de las universidades frente a los cambios en los entornos de estatalidad; en dicha afirmación se refiere a las universidades

---

<sup>2</sup> Universidad Pública Estatal de Apoyo Solidario.

autónomas estatales sin considerar a las UPEAS que cuentan con una estructura organizacional distinta y con esquemas de gobierno universitario subordinado; ya que el rector es designado por el gobernador del estado. Dicha particularidad se establece formalmente en el Decreto de Creación de cada uno de los Órganos Públicos Descentralizados (OPD) que dan forma a las UPEAS a nivel nacional.

Se han realizado diversos estudios acerca de la universidad como organización; sin embargo, el estudio de la única universidad autónoma en el estado de Oaxaca y de un sistema de universidades que se encuentran ubicadas a kilómetros y horas de distancia, que cuentan con un modelo educativo rígido, estricto y legitimado, dirigido por el mismo rector desde hace 30 años a pesar de los cambios políticos que se han presentado en el estado, que ha sufrido diversas reducciones presupuestales, que cuenta con matriculas reducidas pero con un impacto socioeconómico importante; permiten evidenciar los procesos de centralización y descentralización de la oferta pública educativa de nivel superior.

Universidades que para la mayoría de la comunidad estudiantil que las conforman representa la única oportunidad para estudiar una licenciatura y/o posgrado sin salir de su estado de origen; por lo cual, su análisis permitirá conocer y dar a conocer un ejemplo de la relevancia de la educación superior como instrumento de movilidad social en Oaxaca.

### **Planteamiento del problema**

El Sistema de Educación Superior (SES) mexicano es diverso y está conformado por Universidades Públicas Federales (UPF), Universidades Públicas Estatales (UPES),

Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS), Institutos y Universidades Tecnológicas, Universidades Politécnicas, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Abierta y a Distancia de México, Universidades Interculturales, Centros Públicos de Investigación y Escuelas Normales Públicas<sup>3</sup>. El interés del presente proyecto de investigación se encuentra en el estudio de las Universidades Autónomas y de las Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS) que surgen como organismos públicos descentralizados por decreto de creación de los congresos estatales (Mejía, 2016).

Las universidades públicas son instituciones del Estado dotadas de autonomía académica y administrativa de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse, es decir, establecer y respetar normas y reglamentos propios formalizados a través de su Ley Orgánica; aunado a esto, tienen la facultad de elegir y designar a sus autoridades, determinar sus planes y programas de estudio apegados a los principios de libertad de cátedra y para administrar su patrimonio (Carpizo, 1982).

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, a través de la adición de una fracción al Artículo 3° donde se señalan los fines de las universidades y de las Instituciones de Educación Superior (IES) que son educar, investigar y difundir la cultura; mismos que se deben cumplir en forma democrática, nacional, con conciencia social, de

---

<sup>3</sup> <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones.html> consultada el 22 de enero de 2022.

acuerdo con la dignidad humana, fomentando el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia (Olivares et. al., 2009).

En los últimos cincuenta años se han instituido 32 universidades autónomas en México<sup>4</sup> entre las cuales se encuentra la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca que inicialmente operaba como Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca desde 1825, fue hasta 1943 cuando obtiene la autonomía completa y a fines de 1954, se propone que el Instituto sea denominado Universidad hecho que sucedió a través de un decreto elaborado y formalizado el 17 de enero de 1955 cuando se estableció su nombre actual. Su organización tiene como base facultades, institutos y escuelas, ofrece educación media superior en siete preparatorias y educación superior con una oferta amplia de licenciaturas y posgrados<sup>5</sup>.

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. Generalmente, son instituciones 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). Durante el sexenio 2000-2006 las UPEAS contaban con una matrícula de 2,047 alumnos; mientras que al final del sexenio de 2007- 2012 la matrícula ascendía a 12,032 estudiantes que representaba el 16% de la matrícula total (Mendoza- Rojas, 2015).

---

<sup>4</sup> <http://publicaciones.anui.es.mx/acervo/revsup/res031/txt6.htm> consultada el 20 de junio de 2022.

<sup>5</sup> <http://www.uabjo.mx/historia> consultada 20 de junio de 2022.

Hasta 2020, operaban 23 UPEAS distribuidas en Oaxaca, Sonora, Michoacán, Estado de México, Chiapas y Puebla; 10 de estas conforman el Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (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). En 1992 se crea la Universidad del Mar (UMAR) en la costa de Oaxaca y ocho años después, en el año 2000 inician operaciones dos campus ubicados en Puerto Escondido y Huatulco. En 2002, inició labores la Universidad del Istmo con dos campus en Tehuantepec e Ixtepec, la Universidad del Papaloapan en Loma Bonita y la Universidad de la Sierra Sur en Miahuatlán. Para el 2005 inicia operaciones la Universidad de la Sierra Juárez en Ixtlán de Juárez y el siguiente año la Universidad de la Cañada ubicada en Teotitlán de Flores Magón en la región de la Cañada. En 2010 surgió NovaUniversitas; mientras que la Universidad de la Costa y la Universidad de Chalcatongo iniciaron labores en 2013 (Seara, 2010).

Cabe destacar que el gobierno universitario es subordinado; ya que el rector, Dr. Modesto Seara Vázquez fue designado desde 1990 por el entonces Gobernador del Estado de Oaxaca, Lic. Heladio Ramírez López. A 30 años de su creación, se conforma por 10 universidades con 18 campus ubicados en las ocho regiones del estado de Oaxaca (SUNEO, 2020). El modelo educativo se basa en cuatro ejes: docencia, investigación, difusión de la cultura y promoción del desarrollo; respecto a la docencia, toda la comunidad universitaria tiene una jornada de tiempo completo, con una organización académico-administrativa de tipo matricial donde los profesores-investigadores pertenecen a un instituto de investigación e imparten cátedras bajo instrucciones de jefes de carrera (SUNEO, 2020).



Hasta 2020, la matrícula total ascendía aproximadamente, a 11,000 estudiantes de tiempo completo; de los cuales el 15% habla alguna lengua indígena (principalmente zapoteco, mixteco, chinanteco, mixe, mazateco, chatino y triqui) y el 60% de la matrícula total son mujeres (SUNEO, 2020). La expansión del SUNEO es evidente y desde 2010, se busca formalizar la constitución del Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO) para integrar legalmente a las universidades que lo componen (Seara, 2010).

Ahora bien, a nivel federal la UABJO es un ejemplo de los procesos de centralización de la educación superior; mientras que la instauración del SUNEO conformado por UPEAS, es evidencia de los procesos de descentralización de la educación superior. A nivel estatal, 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, quien era idealizado como indígena y campesino oaxaqueño (Zepeda, 2018).

La intervención federal no fue del agrado de los políticos locales, razón por la cual, el gobernador electo negoció con la disidencia; de tal forma que la Sección 22 desde ese momento fungió como el administración 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 (García Martínez, 2014). A los pueblos originarios les reconoció sus sistemas normativos internos y emprendió un proyecto educativo de nivel superior alterno que actualmente se denomina SUNEEO (Zepeda, 2018).

Durante los siguientes periodos de gobierno estatal, se dio continuidad al SUNEEO, destaca el periodo a cargo del Lic. Ulises Ruíz Ortiz quien triplicó la cobertura y consolidó al Sistema (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; así como su proyección a nivel nacional mediante el establecimiento de convenios de colaboración con Instituciones Educativas de prestigio nacional e internacional.

Por último, la pérdida del sentido o propósito inicial de la universidad, para convertirse en un instrumento de política, modificando su sentido y quehacer, modificando su oferta o manipulándola 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 un 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)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Oferta de educación superior en el estado de Oaxaca. Catálogo de licenciaturas 2020-2021. <http://coepesoaxaca.com/wp-content/uploads/2021/02/CATALOeGO-LICENCIATURAS-2020-2021.pdf>.

### **Pregunta general**

A partir del planteamiento antes mencionado, la pregunta general que guía el proyecto de investigación propuesto 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?

Para resolver la pregunta general de investigación se abordaran en primera instancia las siguientes **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 (SUNEO) 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 SUNEO 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 SUNEO 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 SUNEO 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**

1. Comprender la configuración de los arreglos políticos que permiten o impulsan la expansión y mantenimiento del SUNEО y la UABJO.
2. 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.
3. 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.
4. 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.

### **Supuestos**

- a. 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 SUNEJO y la UABJO.

- b. Existen grupos de poder en la universidad pública y en el Estado que establecen arreglos políticos para permitir o impulsar la expansión o mantenimiento del SUNEJO y la UABJO.

### **Marco de referencia teórico**

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<sup>7</sup> o como ciencia del poder<sup>8</sup>. Teóricamente, se distinguen cuatro niveles de estudio en la Ciencia Política: micro política que tiene por objeto a los actores políticos individuales o grupales de escasas dimensiones, meso política donde el objeto es la comunidad política inferior al Estado, macro política en la cual el Estado como tal o cualquier comunidad nacional es el objeto de estudio, mega política, cuyo objeto son las realidades políticas supraestatales (Hernández, 2016).

---

<sup>7</sup> La concepción de la Ciencia Política tiene como base la noción del Estado soberano, analizado desde una perspectiva jurídica donde la soberanía es una manifestación cualificada del poder supremo de una escala jerárquica de poderes al que están sujetos todos los demás; por el contrario, se puede ver como poder que no conoce el sometimiento a otro superior. Ambas posturas conllevan al poder soberano del Estado (Hernández, 2016).

<sup>8</sup> En esta concepción, la Ciencia Política se encarga del estudio de las relaciones de autoridad entre los individuos y los grupos sociales, es decir, se ve a las acciones gubernamentales como manifestaciones materiales del poder (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, 2001); analizar a la *universidad como organización* social permite visualizar las múltiples interpretaciones de la organización que dificultan el consenso en torno a su conceptualización única; no obstante, para efectos de la presente investigación se entenderá como organización a una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membrecías; dicha colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general, con un conjunto de metas donde las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad (Hall, 1996).

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 decisivos cambiantes, que dan pauta a su comparación con un "bote de basura" en el que se arrojan problemas y soluciones (Aguilar, 1993). Mientras que las oligarquías académicas presentan ambigüedad en la misión, visión, estrategias, relaciones de poder y evaluación del desempeño; los mecanismos formales para tomar decisiones son insuficientes o débiles y las inercias son fuertes; hay dificultad para iniciar o terminar asuntos de manera organizada; el trabajo se acumula y rezaga, y hay poca memoria organizacional (Vries y Álvarez, 2015).

Weick (1976) concibe a las organizaciones educativas como sistemas flojamente acoplados, porque sus actividades se realizan con base en planes o procedimientos racionales, se preocupan por el orden, lo eficiente y las estructuras coordinadas; el acoplamiento entre el núcleo técnico (tecnología, rol, tarea o persona, que son inducidos por las labores) y la autoridad de cargo (puestos, oficinas, responsabilidades, recompensas, oportunidades y sanciones) es el que mantiene unida a la organización. Hall (1996) y Etkin (2006) ven a la universidad como un conjunto de actores sociales en interacción, reunidos por el logro de objetivos claramente delimitados, organizados mediante una estructura formal de normas y autoridad, con recursos o elementos instrumentales para lograrlos. Powell y Dimaggio (1999), mencionan que una organización establece los criterios básicos de actuación de sus actores (misión, visión, filosofía, valores, estrategias) y que son importantes los elementos subjetivos e intangibles (creencias y valores de los sujetos que la conforman). A partir de lo cual, se sabe que además de una estructura formal, existe una identidad organizacional que se construye y adapta por el accionar de las personas que la conforman (Claveiro, 2013).



Por último, en un sistema complejo las relaciones causa-efecto no son lineales sino caóticas (no desorden sino un orden subyacente); no hay seguridad sobre los resultados porque los objetivos pueden ser múltiples o contradictorios; coexisten relaciones y procesos de complementariedad y antagonismo; la incertidumbre siempre está presente y hay tensión entre diversidad e integración (Maldonado, 2014). Las universidades se diferencian de otros tipos de organizaciones sociales debido a que sus objetivos organizacionales y la estructura (división y coordinación del trabajo) gira entorno a la producción e intercambio de conocimiento, el cual se convierte en su principal recurso, intangible y cada vez más especializado (Clark, 1991). Los tres elementos fundamentales de una organización universitaria son la estructura del trabajo, el sistema de creencias y las estructuras de autoridad formal e informal (Clark, 1991).

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): a. Gobernante, el actor, el agente, sujeto que dirige, conduce a la sociedad, que puede ser unipersonal, colegiado, asambleario y que dispone de un conjunto de organizaciones y personas para llevar a cabo sus funciones, b. Gobernar, la actuación del gobernante, la gobernanza, la acción de gobernar a la sociedad, de dirigirla, coordinarla, encausarla. Se han construido dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del gobierno: gobernabilidad<sup>9</sup> y gobernanza<sup>10</sup> que comparten el propósito de mejorar la capacidad y rendimiento directivo del gobierno (Aguilar, 2007).

La gobernanza universitaria es la forma en que las instituciones se organizan y son operadas internamente; así como las relaciones con entidades y actores externos en pro del logro de los objetivos de la educación superior. 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). 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).

---

<sup>9</sup> El enfoque de la gobernabilidad se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, es decir, a la capacidad o incapacidad de que el gobierno dirija a su sociedad (Aguilar, 2007).

<sup>10</sup> La gobernanza refiere la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos, bajo el supuesto de que en las condiciones sociales actuales, el gobierno es un agente de dirección legítimo y necesario pero insuficiente para definir por sí mismo el futuro del interés social, es decir, ahora toman parte otros actores, que da origen a una nueva relación entre gobierno y sociedad (Aguilar, 2007).

## **Metodología**

La investigación cualitativa se desarrolla en el entorno natural, el investigador como instrumento para la recolección de datos es un aspecto relevante, emplea múltiples métodos o fuentes de recolección de datos, es inductiva y deductiva, se basa en los significados de los participantes, incluye la reflexividad del investigador y es holística (Creswell, 2018).

Los diseños cualitativos se centran en la recopilación, el análisis y la redacción de los hallazgos o resultados. La pregunta y el objetivo antes planteados se pretenden resolver a través de un estudio de caso, dado que entre sus fortalezas se encuentra la capacidad de medir y registrar la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, los datos pueden ser obtenidos de diversas fuentes (Yin, 1989 en Martínez, 2006), se puede estudiar un único caso o varios y permite combinar distintos métodos para recolectar evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría (Eisenhardt, 1989). Para Yin (1989) el estudio de caso consiste en una descripción y análisis detallados de unidades sociales o entidades educativas únicas; mientras que para Stake (1998) es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, con el fin de comprender su actividad en circunstancias concretas. El estudio de caso es un método de investigación cualitativa que se ha utilizado ampliamente para comprender en profundidad la realidad social y educativa; permite explorar proceso, actividades y eventos (Creswell, 2018).

Como parte del procedimiento para recopilar datos, se debe mencionar que el estudio de caso propuesto se desarrollará en las 10 UPEAS que conforman el SUNEО y en la UA-BJO. En primera instancia se propone desarrollar dos períodos de trabajo de campo, en

el primero se pretende recabar información documental institucional como el decreto de creación, la normatividad universitaria oficial, el organigrama, manuales de organización, plan institucional de desarrollo, entre otros que sean útiles para realizar el análisis de la estructura organizacional. Cabe mencionar que algunos de los documentos mencionados se encuentran en las páginas oficiales de las universidades elegidas, con lo cual se puede iniciar el análisis documental propuesto, esto debido a las restricciones de desplazamiento establecidas como medidas de control ante la pandemia por el COVID-19.

El segundo periodo de trabajo de campo, estaría destinado a la aplicación de entrevistas semiestructuradas<sup>11</sup> para recabar información directa de actores clave identificados: IEEPO – SEP, CGEMSyCyT, COEPES, rectores del SUNEQ y de la UABJO; es probable, que durante el desarrollo de la investigación se presente saturación teórica (repetición de información) que permita establecer los límites o el final de la indagación o 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. Aunado a esto, comprender el funcionamiento del SUNEQ como organización, implica el análisis de actores que pertenezcan a cada una de las 10 universidades porque existen diferencias importantes respecto a su ubicación, la distancia entre las mismas, la oferta académica,

---

<sup>11</sup> Una entrevista semiestructurada incorpora elementos de respuesta cuantificable de opción fija; así como la facilidad para explorar y sondear con mayor profundidad ciertas áreas de interés. Por lo tanto, este tipo de entrevista conlleva ventajas como el proceso de análisis, cuantificación y comparación que permite a los entrevistados explicar sus respuestas y brindar información más detallada cuando sea necesario; así como desventajas entre las que se encuentra la tentación por dedicar demasiado tiempo a temas periféricos, el peligro de perder el control del entrevistado y la reducción de la fiabilidad al utilizar enfoques no estandarizados para entrevistar a cada individuo, actor o participante (Brewerton et. al., 2001).

la población objetivo, la antigüedad, el presupuesto asignado, la cantidad de profesores-investigadores contratados y el tamaño de la matrícula.

Durante ambos periodos de trabajo de campo se tendrá como herramienta adicional, el desarrollo de un diario de campo donde se recaben aspectos producto de ejercicios de observación participativa acerca del comportamiento y las actividades de los actores clave y de la comunidad universitaria. El procedimiento de registro de datos se compone de dos actividades principales: la elaboración de un repositorio de documentos institucionales proporcionados por cada universidad y los que se resulten de una búsqueda en internet, bibliotecas virtuales y demás fuentes alternas de información; así como la construcción de un repositorio de archivos de audio o grabaciones de cada entrevista concedida con el fin de facilitar el análisis de cada material.

Cabe recordar que el análisis o la interpretación de los datos en un estudio cualitativo es constante, 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, que buscan dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas se hará 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 integral y completa.

## Lista de referencias

### Bibliográficas

- Acosta S., A. (2010) Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México. Segunda edición. México, D.F. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Dirección de Medios Editoriales: Unión de Universidades de América Latina.
- Aguilar V., L. F. (1992) El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. Primera antología. Primera edición.
- Aguilar V., L. F. (1993) La implementación de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. Cuarta antología. Primera edición.
- Aguilar V., L. F. (2007) El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista CLAD Reforma y Democracia. Nº 39 (Oct. 2007). Caracas.
- Brewerton, P. Lynne M. (2001) Organizational research methods: a guide for students and researchers. California, Sage.
- Burrell, G. Morgan, G (1979) Sociological Paradigms and Organizational Analysis, Elements of the Sociology of Corporate Life, ASHGATE, Heinemann Educational Books, England.
- 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*. Fifth edition. Los Angeles: SAGE.
- DiMaggio, P., Powell (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48.
- Hall, R. (1996) *Organizaciones: Estructuras, procesos y resultados*, sexta edición, México: Prentice Hall.
- Hernández B. L., J. (2016) Ciencia política y ciencia de la administración: una síntesis apresurada. *Revista Atlántida*, 7; diciembre 2016, pp. 17-42; ISSN 556-4924.
- Horowitz I. L. (1981) *Poder, política y pueblo*. La colección de ensayos de C. Wright Mills. Fondo de Cultura Económica. México.
- 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, junio, 2012, pp. 215-238 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Jepperson, R.L. (1991) Institutions, institutional effects and institutionalism en Powell y DiMaggio (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago. University of Chicago Press.
- Kraatz, M. (2009). Leadership as institutional work: A bridge to the other side. In T. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (Eds.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511596605.003.

Lawrence, T. B. Suddaby (2006) Institutions and institutional work en Clegg S. R. Hardy, C. Lawrence, T. B. Nord, W. R. (eds.) Sage Handbook of Organization Studies. 2nd Edition, London Sage.

Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006) El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y gestión. No 20. Universidad del Norte. pp. 165-193.

Powell, W. W. DiMaggio, P. J. (1999) El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, México.

Salas, H. (2011) Investigación Cuantitativa (Monismo Metodológico) y Cualitativa (Dualismo Metodológico): El status epistémico de los resultados de la investigación en las disciplinas sociales. Universidad de Chile. Cinta de Moebio. núm. 40.

Seara V., M. (2010) Un nuevo modelo de universidad, Universidades para el desarrollo, segunda edición, ISBN: 978-607-95222-1-6, Universidad Tecnológica de la Mixteca Huajuapán de León, Oaxaca.

Vasilachis, I. (2006). La investigación cualitativa. Estrategias de investigación cualitativa. México: Gedisa

Vries, Wietse de; Álvarez Mendiola, Germán (2015) El éxito y el fracaso de las políticas para la educación superior. Primera Parte "La policía, el poder y el gobierno universitario" en Muñoz García, Humberto. La universidad pública en México, Análisis, reflexiones y perspectivas. Universidad Nacional Autónoma de México, Seminario de Educación Superior. Porrúa. 2015. pp. 15-35.



Weick, K. (1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*.

### **Hemerográficas**

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, abril-junio, 2015. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México.

Carpizo, J. (1982) La soberanía del pueblo en el derecho Interno y en el internacional, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 28, Julio-Agosto 1982.

Greenwood, R. Hinings C.R. (1993) Understanding strategic change: the contribution of archetypes. *Academy of management journal*, vol. 36, No.5.

Leblebici, H. Salancik, G. R. Copay, A. King, T. (1991) Institutional change and the transformation of interorganizational fields: an organizational history of the U.S. radio broadcasting industry. *Administrative Science Quarterly*. Maldonado.

Martínez C., P. C. (2006) El método de estudio de caso. *Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y gestión*. No 20. Universidad del Norte.

Ordorika, Imanol (2002), “Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior”, *Perfiles Educativos* , vol. 23, núm. 91, pp. 77-96.

Vries, W. Álvarez M., Ge. (2005) Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana. *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV

(2), núm. 134, abril-junio, 2005, pp. 81- 105. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Distrito Federal, México.

### **Electrónicas**

Acosta S., A (2022) Ciudades universitarias: ideas y representaciones, CAMPUS Suplemento sobre educación superior, 21 abril 2022 <https://suplementocampus.com/ciudades-universitarias-ideas-y-representaciones/>, consultada 20 de junio de 2022.

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/#>, consultada durante mayo de 2021.

Maldonado, C. E. (2014) ¿Qué es un sistema complejo? Revista colombiana de filosofía de la ciencia, vol. 14, núm. 29, julio-diciembre, Universidad de Colombia, Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/414/41438646004.pdf>

Mejía P., G. (2016) Las universidades públicas estatales de apoyo solidario: entre el aislamiento y la precariedad, noviembre 30, 2016, Distancia por tiempos (<http://educacion.nexos.com.mx>) Blog de educación de Nexos.

Mendoza-Rojas, J. (2015), “Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el período 2001-2012”, en Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, UNAM- IISUE/UNIVERSIA, vol.

El papel de la universidad pública

vi, núm. 16, <https://ries.universia.net/article/view/1135/ampliacion-oferta-educacion-superior-mexico-creacion-instituciones-publicas-periodo-2001-2012>.

Oferta de educación superior en el estado de Oaxaca. Catálogo de licenciaturas 2020-2021 <http://coepesoaxaca.com/wp-content/uploads/2021/02/CATALOeGO-LI-CENCIATURAS-2020-2021.pdf>.

Sistema de Educación Superior (SES) <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones.html> consultada 22 de enero de 2022.

SUNEO (2020) Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca, <http://www.suneo.mx/modelo.html> consultada 14 de junio de 2022.

Universidades Públicas en México <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res031/txt6.htm> consultada el 20 de junio de 2022.

Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca (UABJO) <http://www.uabjo.mx/historia> consultada 20 de junio de 2022.