

## **CAPÍTULO IV**

# **GOVERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS DE POSGRADO DE LA UV: TENSION ENTRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA GESTIÓN DE LA CALIDAD**

Emmanuel Álvarez Hernández

Guillermo Cruz González

## **CAPÍTULO IV**

### **GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS DE POSGRADO DE LA UV: TENSION ENTRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA GESTIÓN DE LA CALIDAD**

Emmanuel Álvarez Hernández\*  
Guillermo Cruz González\*\*

**SUMARIO:** I. Introducción; II. La era de la gestión de indicadores: contexto de la gobernanza del posgrado; III. Orígenes de la Gobernanza y su recepción en el discurso educativo; IV. Gobernanza en Educación Superior; V. Gobernanza del posgrado en la gestión de la calidad UV; VI. Conclusiones; VII. Lista de fuentes.

#### **I. Introducción**

El presente capítulo describe el proceso de transformación que la gobernanza del posgrado ejerce sobre la autonomía de la Universidad Veracruzana. Considerando que el nivel de posgrado cumple una función sustantiva vinculada a la investigación, profesionalización y gestión de la calidad en las Instituciones de Educación Superior con autonomía, es fundamental abordarlo de manera diferenciada respecto al nivel de licenciatura y al conjunto de funciones sustantivas de las universidades públicas estatales.

En primera instancia, se aborda, desde un marco historiográfico, la incorporación del concepto de gobernanza en el discurso educativo durante las últimas tres décadas, analizando cómo se adapta y se aborda a diferentes niveles: internacional, nacional e institucional. En segundo lugar, se analiza la implementación de políticas educativas, identificando tensiones normativas entre la autonomía y la gobernanza, así como prácticas discursivas, como el manejo de la calidad. Finalmente, se examinan aspectos específicos de la gobernanza del posgrado y la gestión de la calidad en el contexto de la Universidad Veracruzana.

Con el propósito de diagnosticar tensiones y cambios conceptuales y prácticos entre gobernanza y autonomía, y de identificar los actores con acceso a la participación y toma de decisiones (así como aquellos excluidos), surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué cambios o reformas en la gestión de la calidad del posgrado en la Universidad Veracruzana

---

\* Docente de la Facultad de Pedagogía, escolarizado, región Xalapa, de la Universidad Veracruzana y Doctorante del Doctorado en Historia y Estudios Regionales del Instituto de Investigaciones Histórico – Sociales, correo institucional: emalvarez@uv.com.mx

\*\*Coordinador Procesos Académicos-Administrativos de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Universidad Veracruzana; correo institucional: guicruz@uv.mx

impactan o transforman las conceptualizaciones y prácticas de autonomía universitaria y democracia? ¿Qué repercusiones se observan en las dimensiones sistémica e institucional de la Universidad Veracruzana? ¿De qué manera el posgrado de la Universidad Veracruzana se ha distinguido y articulado desde una perspectiva de políticas públicas?

Los objetivos son, pues: explorar los cambios del posgrado de la Universidad Veracruzana en su búsqueda de calidad durante la transición al siglo XXI; e identificar políticas internas y externas para analizar y comprender las transformaciones en democracia y autonomía universitaria, considerando la gobernanza como una forma de cogobierno y administración neoliberal de recursos.

## **II. La era de la gestión de indicadores: contexto de la gobernanza del posgrado**

El contexto de implementación de indicadores para el cumplimiento de metas en el posgrado y la investigación ofrece una ventana para identificar transformaciones en el gobierno universitario y prácticas académicas. Esta transformación se vincula con la influencia de la corriente neoliberal en el ámbito educativo. De esta manera, es crucial comprender la preeminencia de la gestión del cambio y su relación con paradigmas de administración privada adaptados a contextos del sector público. Esto ha llevado a reinterpretar la educación, especialmente en el posgrado de la UV, no como un bien público, sino desde una perspectiva de gestión de servicio comercial o privado. Históricamente, esto se refleja en políticas como el mecanismo autofinanciable, que estuvo vigente desde 1994 hasta la eliminación del PNPC. Sin embargo, simultáneamente, surge una perspectiva que reconoce la educación como un bien común, entendiendo la educación superior y todos sus niveles como derechos sociales que deben ofrecerse con base en el principio de gratuidad.

Dentro del ámbito universitario, la gobernanza del posgrado implica un cambio en el modelo de gobierno y gestión educativa. Esto establece diferencias significativas entre las funciones de licenciatura y posgrado. Se observa una evolución hacia una desvinculación de la Educación Superior de su compromiso y función social, particularmente en programas de licenciatura, para luego reconectarse con el posgrado. En este nivel, se enfatiza la formación de recursos humanos de alto nivel bajo esquemas de calidad que incluyen rendición de cuentas, transparencia y selección rigurosa en el ingreso, en respuesta a demandas empresariales, sociales y productivas.

En el panorama de la gobernanza de la educación superior, se introduce el discurso de gestión de la calidad educativa. Este enfoque ha dado lugar a la implementación de prácticas e instrumentos que

buscan medir o evaluar a través de indicadores. Estos indicadores, en ocasiones, responden a metas o aspiraciones externas a las instituciones educativas. Como resultado, se percibe una tensión o cambio en el modelo tradicional de gobierno universitario, basado en la autonomía y participación académica, debido a la creciente influencia de agentes externos, situación que se evidencia con mayor claridad en el posgrado y la investigación.

Adicionalmente, se ha observado la emergencia de una oferta educativa diversificada, particularmente vinculada con sectores productivos y comerciales. Esta vinculación tiene dos consecuencias principales: por un lado, si bien las instituciones pueden percibirse como menos eficientes, experimentan una alta rentabilidad. Por otro lado, las universidades estatales se encuentran ahora inmersas en un contexto de competencia y rivalidad. Esta competencia abarca desde la búsqueda de financiamiento hasta la atracción de usuarios, académicos y estudiantes. En este sentido, el capital humano se reconoce y valora como un recurso fundamental y estratégico.

En segundo lugar, se han eliminado, o se han reducido en lo posible, los escalafones, los concursos cerrados, los sistemas de permanencia y de ascenso más o menos automático. La idea es que el avance profesional dependa en todo momento de un mejor desempeño, susceptible de ser medido, cuantificado, evaluado por alguien ajeno a la profesión —el público, los clientes, o alguien que actúa en su nombre. Ese sentido tiene en el Reino Unido, por ejemplo, la supresión de la definitividad en las plazas de profesores universitarios, o en México, el mayor peso de la parte contingente del ingreso de profesores e investigadores (es decir, el ingreso que depende de indicadores de productividad) (Escalante, 2016, p. 60).

Como resultado, se observa una demarcación impulsada por regulaciones y la inclusión de todos los usuarios en procesos de evaluación. Esto refleja una orientación hacia una lógica empresarial que se centra en indicadores, eficiencia, rentabilidad y desempeño. Estas dinámicas, similares a los procesos administrativos del sector privado, han transformado los modelos de gobierno y han repercutido en la autonomía de las Instituciones de Educación Superior (IES). En el contexto mexicano, un cambio de gobierno busca reducir los corporativismos profesionales.

El relato principal que legitima la educación moderna se origina en el paradigma de la Ilustración. A partir de este marco, se establece la legitimidad científica y veritativa de las instituciones de conocimiento, como las universidades. Además, este paradigma otorga legitimidad a las prácticas éticas, políticas y sociales de todos los actores involucrados en el proceso educativo. No obstante, como se ha señalado desde las últimas décadas del siglo XX, las prácticas científicas están menos guiadas por ideales y más orientadas hacia acciones performativas.

Esta evolución se alinea cada vez más con la lógica de circulación de capitales:

La transmisión de los saberes ya no aparece como destinada a formar una élite capaz de guiar a la nación en su emancipación, proporciona al sistema los «jugadores» capaces de asegurar convenientemente su papel en los puestos pragmáticos de los que las instituciones tienen necesidad [...] Si los fines de la enseñanza superior son funcionales, ¿quiénes son los destinatarios? El estudiante ha cambiado y deberá cambiar más aún. Ya no es un joven salido de las «élites liberales» y más o menos afectado por la gran tarea del progreso social entendida como emancipación. En ese sentido, la universidad «democrática», sin selección a la entrada, poco costosa para el estudiante y para la sociedad si se considera el coste-estudiante per cápita, sino acogiendo gran número de solicitudes, cuyo modelo era el del humanismo emancipacionista, aparece hoy como poco performativa (Lyotard, 1998, pp.90-91).

La teoría funcionalista de sistemas promueve uno de los valores fundamentales del neoliberalismo: la eficiencia (Escalante, 2016). Aunque el sistema educativo optimiza funciones dentro del sistema social, se convierte en un mecanismo de selección para la competencia profesional en dicho sistema. La universidad, especialmente a través de sus programas de posgrado, garantiza las competencias que demanda el mercado global y los roles que el sistema social necesita. Esta orientación afecta directamente el carácter universal de la educación y desafía el modelo napoleónico de universidad estatal moderna, al incorporar un enfoque empresarial que prioriza la economía del conocimiento sobre la solidaridad y la cohesión social.

En el contexto de la tensión entre lo público y lo privado en la educación, es esencial reconocer cómo se articulan los discursos que respaldan la evaluación y el desplazamiento hacia un enfoque neoliberal. Esto se refleja en la implementación de sistemas métricos, la creación de modelos educativos, ajustes presupuestarios, controles y la redefinición del servicio educativo público. La educación se conceptualiza cada vez más como una inversión en capital humano, alineándose con lógicas económicas de oferta-demanda y valoración de la trayectoria académica.

La disputa entre el sector público y privado en educación ha llevado a la introducción de reformas argumentadas en la supuesta ineficiencia del sistema público. Sin embargo, como señala Escalante (2016), “los sistemas educativos actuales son difíciles de comparar con sus contrapartes pasadas o con resultados de otros países” (p. 164). Sin referentes claros de comparación, la educación pública se convierte en un terreno fértil para debates ideológicos. Así, se tiende a culpar a la escuela de los problemas contemporáneos, especialmente en términos económicos, debido a su considerable inversión pública, su estructura burocrática y la percepción de falta de rendición de cuentas, lo que cuestiona su eficacia.

El neoliberalismo, según Escalante (2016), no busca eliminar el financiamiento público, pero sí pretende reducir la oferta pública de educación. Esta perspectiva es especialmente relevante en el contexto mexicano de la segunda década del siglo XXI, particularmente en el nivel de posgrado. El sector privado ha ganado terreno al sujetar sus programas a evaluaciones y concursos para acceder a fondos públicos de entidades como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). La intención de disminuir la oferta pública no implica su total desaparición, sino una reconfiguración que reduce las funciones y el alcance del Estado. Esto resulta en una transferencia de responsabilidades hacia el mercado y entidades descentralizadas del Estado en áreas como salud, educación, seguridad y retiro, mientras que el Estado conserva un papel regulatorio y financiero.

En el marco de las tensiones sobre la educación superior, se han implementado políticas educativas alineadas con un enfoque neoliberal que establece estándares globales (Ramírez, Atriano & Rueda, 2014). Estas políticas abarcan aspectos como privatización, financiamiento, evaluación y acreditación, cooperación internacional, investigación institucional, internacionalización del posgrado, uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC), transferencia de conocimiento, gobernanza universitaria, y responsabilidad social universitaria.

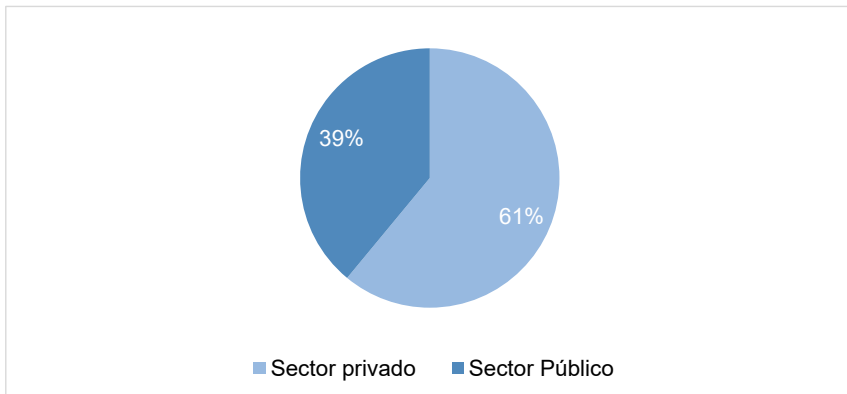
Para Ramírez, Atriano & Rueda (2014), estas políticas indican un crecimiento del mercado, una disminución de la participación de la sociedad civil y una reducción del papel del Estado. Aunque estas políticas buscan ampliar la matrícula educativa, existe una contradicción inherente: mientras promueven una mayor inclusión, simultáneamente reducen los fondos destinados a la educación superior e investigación, lo que genera tensiones y desafíos en el sistema educativo.

En 1990, a nivel nacional, el posgrado público en México experimentó un notable crecimiento, contando con aproximadamente 9,000 programas de posgrado que abarcaban especialidades, maestrías y doctorados. Este auge se vio impulsado por avances tecnológicos, diversificación de modalidades educativas, establecimiento de redes colaborativas como UNIVERCO o RIBIE, y convenios entre países de América Latina y la Unión Europea. Es relevante señalar que el 51% de estos programas estaban centrados en el nivel de maestría, lo que marcó un cambio significativo en la dinámica educativa tanto para México como para América Latina, especialmente en contraste con el crecimiento previo del nivel de licenciatura. Dada la limitada cobertura educativa, este modelo de educación superior se categorizó como “universidad élite” (Ramírez, Atriano & Rueda, 2014).



Al analizar las políticas de privatización, financiamiento y crecimiento en el contexto del posgrado mexicano durante la segunda década del siglo XXI, se observa una tendencia hacia un mercado educativo más expansivo. Según datos de la ANUIES (2019), durante el ciclo escolar 2018-2019, la matrícula total a nivel nacional ascendió a 361,276 estudiantes. De este total, el sector privado atendió a 221,756 estudiantes, lo que representa un 61% del total, mientras que el sector público atendió a 139,511 estudiantes, equivalente al 39%. Estas cifras evidencian una creciente participación del sector privado en la oferta educativa de posgrado en México, reflejando las dinámicas y tendencias emergentes en el sistema educativo superior del país.

**Imagen 1. Matrícula de posgrado. Ciclo 2018-2019, ANUIES.**



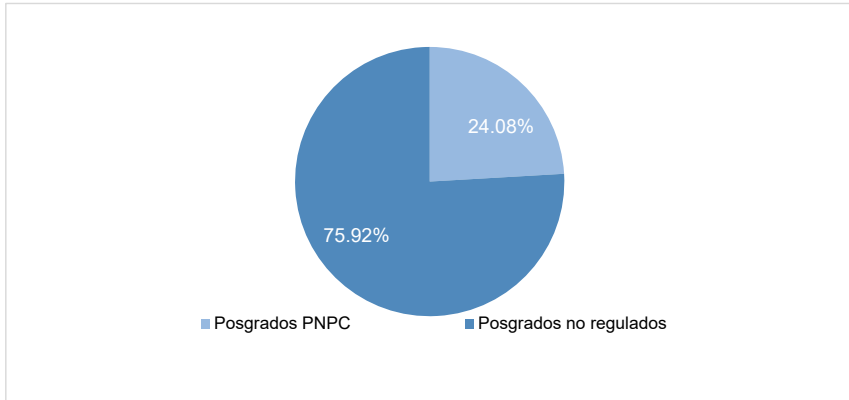
Fuente: Elaboración propia con datos de ANUIES, 2019.

En relación con las políticas de evaluación y acreditación en el ámbito del posgrado, es esencial subrayar algunos datos significativos. Según información de la ANUIES para el periodo 2018-2019, se registró un total de 9,940 programas académicos de posgrado, tanto públicos como privados, en México. Sin embargo, de esta cifra, solamente 2,394 programas están reconocidos en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad de CONACyT (PNPC) al año 2019.

Estos números reflejan una situación particularmente notable: existe una regulación limitada de la oferta académica de posgrado en el país. Concretamente, solo el 24.08% de todos los programas a nivel nacional cuentan con el reconocimiento y acreditación por parte de CONACyT. En contraste, el 75.92% restante de los programas no están bajo esta regulación o no cuentan con dicho reconocimiento. Esta disparidad subraya la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación y

acreditación para garantizar la calidad y pertinencia de los programas de posgrado ofrecidos en México.

**Imagen 2. Calidad en el posgrado 2018-2019**



Fuente: Elaboración propia con datos de ANUIES, 2019.

El análisis sobre el financiamiento y la regulación en el ámbito del posgrado en México es crucial para entender la dinámica y los retos actuales del sistema educativo superior. A partir de lo expuesto y en relación con las observaciones de Escalante (2016), es evidente que, aunque una porción significativa de los financiamientos proviene del ámbito federal, canalizados a través del PNPC-CONACyT, una proporción considerable de los programas académicos pertenecen al sector privado y operan sin una regulación clara. Esto sugiere una dualidad en el sistema donde, sin el apoyo estatal, la formación de investigadores y profesionales de alto nivel podría orientarse predominantemente por las demandas del mercado.

En cuanto a las políticas de cooperación internacional, el Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) ofrece un marco para entender cómo se facilitan y gestionan las relaciones transfronterizas en educación superior. Los diferentes modos de suministro, como el comercio transfronterizo y el consumo en el extranjero, han moldeado la movilidad y especialización en programas de posgrado. Programas como COLUMBUS buscan estandarizar y facilitar el reconocimiento de estudios y competencias a nivel global en disciplinas específicas.

No obstante, la política de internacionalización parece enfrentar desafíos significativos. A pesar de los esfuerzos, persisten lagunas en términos de coordinación entre políticas de cooperación internacional y otras áreas estratégicas como desarrollo productivo, ciencia, y



tecnología. Además, el presupuesto destinado a investigación en México, representando un 0.5% del PIB, está por debajo del promedio de los países de la OCDE. Esta disparidad evidencia una falta de alineación entre las intenciones políticas y su implementación efectiva, lo que subraya la necesidad de una revisión y reorientación estratégica para fortalecer el sistema de educación superior en el país.

Por otra parte, se reconoce la internacionalización como un programa altamente centralizado, y en la actualidad, tiene sentido si se le vincula al desarrollo de la investigación. Para José Joaquín Brunner (en Ramírez, Atriano & Rueda, 2014) de acuerdo con la investigación, se crean tres segmentos dentro del subsistema de posgrado.

1°. Universidades complejas, comparables a las de los países desarrollados, con un buen equilibrio entre docencia (posgrado), investigación y servicio a la sociedad. Se sitúan casi exclusivamente en vinculación a cuatro grandes clústeres: México, DF, (y su zona metropolitana); Santiago de Chile, Buenos Aires, Argentina; y unas cuantas ciudades de Brasil como Sao Paulo, Río de Janeiro, Campiñas, entre otras. Con todas ellas no llegan a 3%.

2°. Universidades importantes en las principales ciudades de todo el continente, bien organizadas, con selectos cuadros de profesores e investigadores de tiempo completo, en su gran mayoría con grados de maestro en Ciencias y doctores, y un impacto significativo en sus respectivos países, pero más centradas en docencia del posgrado y que sólo tienen algunas unidades de investigación aisladas. Aunque muchas de ellas con cierto desarrollo de investigación y formación de investigadores de vinculación internacional. Estimamos que constituyen no más de 7% de la realidad universitaria latinoamericana.

3°. El 90% restante son universidades centradas en la docencia en licenciatura, o pregrado, con poquísimo desarrollo del posgrado-investigación y un aporte a los contextos sociales muy limitado.

En México, la UNAM, la UAM, el IPN y la UACH, entran en la categoría de universidades complejas que han vinculado los estudios de posgrado a la investigación y el servicio. Lo curioso es que si bien están colocadas en el peldaño de universidades complejas vinculadas al posgrado y a la investigación, el empeño sigue siendo lograr un mayor impacto internacional, entablar convenios con universidades de otros países para ofrecer proyectos de investigación colectivos, e impulsar y desarrollar programas de formación de investigadores de manera compartida, con créditos de doble o triple reconocimientos y por tanto, grados homologados con validez oficial internacionalmente (p.7).

Nuevamente, como se demuestra, el sentido de la internacionalización del posgrado se difumina, ya que se justifica principalmente por la necesidad de proyectarse globalmente y participar en rankings y métricas institucionales. A pesar de que la internacionalización tiene un significado preciso, se presta a confusión. En particular, la internacionalización del posgrado se entiende como la “incorporación de rasgos académicos con estándares de alta calidad que demanda el mundo científico-tecnológico y económico-social” (Ramírez, Atriano & Rueda, 2014, p.8).

Por otro lado, la internacionalización educativa busca una formación común para futuros profesionales e investigadores, permitiendo el intercambio y movilidad sin conflictos en países bajo tratados internacionales, como el TLCAN, basándose en reglas de comercio de servicios.

En la Universidad Veracruzana (UV), la internacionalización del posgrado se reconoce como un indicador de una política externa derivada del nivel PNPC, representando el máximo desarrollo de un programa académico de posgrado. En 2010, la UV estableció la Dirección General de Relaciones Internacionales (DGRI). Para 2013, la internacionalización se estructuró como un conjunto de estrategias bajo el marco del AGCS, buscando integrarse como una dimensión de las funciones sustantivas universitarias. Desde entonces, se han implementado recursos y programas como el Programa para la Movilidad de la UV (PROMUV), infraestructura tecnológica, y académica, incluyendo la creación de escuelas para estudiantes extranjeros y programas de certificación y aprendizaje de idiomas, con el objetivo de fomentar la cooperación, movilidad y establecimiento de redes (DGRI, 2013-2017). Hacia 2017, la internacionalización se consolidó como una prioridad dentro de las políticas institucionales de la UV, considerándose un tema transversal (UV, 2017-2021).

Al analizar estas políticas públicas, se evidencia una paradoja en las reglas del mercado. Esta paradoja favorece al mercado global mientras simultáneamente se intenta regular el financiamiento de un servicio mayormente proporcionado por Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. A pesar de que se ejerce vigilancia sobre estas instituciones, dada su naturaleza pública y su participación en esquemas federales de financiamiento a través de programas de productividad y acreditación curricular (como el SNI y PNPC), no se elimina ni se regula de manera efectiva el financiamiento que reciben.

Como resultado de estas políticas, el sector privado se ve favorecido. La falta de regulación sobre los servicios que ofrecen permite un crecimiento desmedido de la oferta de posgrados privados. Aquí es donde el argumento de la eficiencia se desvanece: al reducirse el gasto gubernamental en educación pública y al liberalizar la oferta privada de posgrados sin regulación, se compromete la calidad educativa. Así, el énfasis en la eficiencia basada en la libre competencia del mercado no se sostiene.

Como señala Escalante (2016), se espera que las universidades se integren al mercado, incluso operando como mercados en sí mismas. Se promueve que se regulen mediante incentivos que fomenten la generación de patentes, la obtención de financiamiento basado en

investigación y productividad. Sin embargo, existe una incoherencia evidente en estas políticas. Mientras se ejerce una estricta regulación sobre el sector público que recibe financiamiento gubernamental, el sector privado se exime de responsabilidades como la rendición de cuentas, la gestión de calidad y la pertinencia social y económica.

### **III. Orígenes de la Gobernanza y su recepción en el discurso educativo**

En este apartado, se resalta la importancia de reflexionar teóricamente sobre la gobernanza educativa y, al mismo tiempo, se señala la carencia de un análisis crítico del enfoque predominante en las políticas de educación superior pública. Esto es crucial para entender el impacto de dicho enfoque en la autonomía y democracia de las instituciones.

Según Aguilar (2010, p.187), la gobernanza tiene sus raíces en las corrientes de la Nueva Gestión Pública (NGP), que han dejado una huella significativa en la administración gubernamental. Estas corrientes, tanto administrativas como institucionales-estatales, se caracterizan por promover un enfoque gerencial en la administración pública, especialmente ante la crisis que enfrentó el Estado social en la década de 1970, independientemente de su orientación particular, ya sea socialdemócrata, socialista, asistencial o de desarrollo.

La gobernanza implica una redistribución de responsabilidades y servicios, y promueve la descentralización en la toma de decisiones. Esta transformación en los esquemas de gobernabilidad desplaza la capacidad de decisión hacia diversos actores, como mercados, entidades privadas, gobiernos locales y organismos públicos autónomos. Esta descentralización decisional se presenta como una condición esencial para lograr un alto rendimiento y eficiencia operativa.

Desde una perspectiva descriptiva, la gobernanza se refiere a las prácticas gubernamentales para implementar políticas, programas y servicios. Sin embargo, adquiere un matiz teórico al evidenciar que “el gobierno ha perdido los recursos necesarios y la autonomía para dirigir la sociedad de manera independiente” (Aguilar, 2010, p. 200).

La gobernanza emergió como una alternativa innovadora en la administración pública en respuesta a la crisis económica. Sin embargo, surge una interrogante relevante: ¿En qué contexto y circunstancias se integra la gobernanza en el ámbito educativo? Además, ¿por qué se enfoca particularmente en el posgrado?

José Joaquín Brunner retoma el marco conceptual, basándose en la definición de Harvey (citado en Brunner, 2011), que establece: “La gobernanza en la educación superior se refiere a cómo las instituciones están organizadas y operan internamente, así como a sus relaciones

externas, con el propósito de alcanzar los objetivos de la educación superior” (p.139).

Bajo esta perspectiva, Brunner (2011) identifica cuatro modelos universitarios que reflejan la evolución y adaptación histórica de la universidad desde su renovación moderna:

- Universidad Napoleónica: Se caracteriza por una marcada influencia estatal, centralizada y orientada hacia un servicio profesional dirigido por una autoridad tecnoburocrática estatal.
- Autogobierno universitario: Representado por modelos como Bolonia, París y Oxford, este enfoque destaca por su gobernanza colegiada, liderada por académicos con independencia financiera. Aquí prevalecen principios como la colegialidad, autogobierno y gestión.
- Modelo de Partes Interesadas: Se orienta a gestionar intereses tanto internos como externos, operando en mercados diseñados por el Estado para fomentar la competencia. Este modelo busca maximizar la eficiencia, reorganizar la administración universitaria bajo principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), y se enfoca en resultados, indicadores de desempeño y reestructuración administrativa.
- Emprendimiento Privado: Este modelo resalta los intereses de agentes externos, fomentando el liderazgo y una cultura organizacional emprendedora (Brunner, 2011).

Desde una perspectiva política y académica, se identifican dos cambios significativos. Primero, a nivel internacional, es esencial examinar la gobernanza, ya que organismos internacionales influyen en políticas nacionales. Estas políticas son gestionadas por los órganos de gobierno de las Instituciones de Educación Superior (IES) y coordinadas con los gobiernos nacionales, guiando así la dirección de la educación superior a nivel global. Es crucial analizar las repercusiones del neoliberalismo en la educación superior, particularmente basándose en las implicaciones político-académicas de dos documentos fundamentales: el Consenso de Washington y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Estos documentos proporcionan un marco institucional específico para entender la gobernanza.

En segundo lugar, al examinar la transformación impulsada por la Nueva Gestión Pública (NGP), se observa un cambio significativo en las prácticas académicas que influyen en la toma de decisiones.

La idea que le sirve de punto de partida es que no hay diferencias significativas entre la administración del sector público y la del sector privado. Ambas obedecen a una misma lógica, admiten la misma clase de racionalización.

El primer paso consiste en liberar a los administradores del control de los líderes políticos, y de todas las servidumbres y limitaciones que impone la política. A continuación, se puede establecer un mecanismo de evaluación a partir del desempeño, de modo que los funcionarios rindan cuentas en los mismos términos que cualquier empleado en una empresa, y se puede imponer una nueva actitud, un “ethos” de servicio al cliente. Desde luego, para conseguir eso es necesario eliminar el sistema de la burocracia

pública: plazas fijas, definitividad, escalafón, ascenso por antigüedad, e imponer entre otras cosas un régimen de remuneración flexible, que sirva para ofrecer incentivos.

Aclaremos en un paréntesis que la homologación de los dos campos implica de hecho la superioridad de la administración del sector privado, porque sigue las señales del mercado, y no está sujeta a las irracionalidades de la política (Escalante, 2016, p.177).

Esto implica un énfasis en la mejora continua y la valoración del logro educativo. Se promueve una cultura de evaluación en diversos ámbitos: aprendizajes, docencia, planes, programas e institucionales. La Nueva Gestión Pública también enfatiza la gestión de la calidad, siendo el posgrado un pilar fundamental en el Sistema Interno del Aseguramiento de la Calidad en la Universidad Veracruzana.

Por ende, la gobernanza se ha establecido como un pilar esencial para redefinir las funciones gubernamentales desde una perspectiva innovadora. Esta perspectiva se centra en acciones de política pública que buscan promover el bienestar social. Estas acciones se enfocan en áreas como el combate a la corrupción, mejora de servicios públicos, transparencia, acceso a información, protección de datos personales y fomento de un gobierno abierto. Todo esto se logra mediante la cooperación, interdependencia y participación ciudadana.

En este contexto, los objetivos de la educación superior han evolucionado. Ya no se centran únicamente en formar élites liberales para liderar a la sociedad hacia la emancipación. Ahora, el enfoque se dirige hacia el bienestar social, promoviendo prácticas de interdependencia, cooperación, participación ciudadana y responsabilidad social, pilares fundamentales para una gestión de calidad en la gobernanza de la educación superior.

Según Escalante (2016), la Nueva Gestión Pública (NGP) representa un enfoque neoliberal que emergió en la década de 1990 y que subyace en lo que hoy entendemos como gobernanza. No obstante, es crucial destacar que existe una diferencia fundamental en cómo se conceptualiza la NGP en comparación con el concepto de gobernanza. Aguilar (2010) distingue entre dos perspectivas clave en relación con la capacidad y eficacia gubernamental en su relación con la sociedad:

- Nueva Gestión Pública (NGP): Este enfoque propone una administración pública postburocrática y descentralizada. Se centra en una gestión pública más gerencial, orientada a resultados y eficiencia.
- Gobernanza o Nueva Gobernanza: Este concepto busca establecer un modo postgubernamental de gestión en diversos ámbitos públicos. Se caracteriza por operar a través de redes, sinergias y asociaciones entre diversos actores: tanto gubernamentales como de la sociedad civil y económica. Este enfoque se considera especialmente relevante para las dinámicas sociales contemporáneas, ya que potencia las capacidades, recursos y alcance de las entidades gubernamentales.

Con esta distinción, se puede apreciar que, aunque relacionados, la NGP y la gobernanza tienen objetivos y mecanismos de operación distintos en el ámbito público.

#### **IV. Gobernanza en Educación Superior**

La gobernabilidad se refiere, tanto conceptual como prácticamente, a la eficiencia en la toma de decisiones que se materializan mediante políticas públicas y a la legitimidad de la acción gubernamental. Esta eficiencia en la toma de decisiones implica atender las demandas sociales a través de políticas pertinentes y viables que generen resultados satisfactorios. Por lo tanto, la toma de decisiones implica la implementación o ejecución de acciones que deben ser legítimas; dicha legitimidad proviene de la articulación de voluntades para lograr resultados o fines en un contexto de libertad de elección.

Con base en tales elementos, la gobernabilidad es definida de acuerdo a una demostrada capacidad del gobierno para gobernar. Ello implica, por un lado, el alcance de un relativo poder de control sobre los distintos ámbitos de la vida económica, política, social y cultural, conforme a una agenda gubernamental determinada. Por otro, el despliegue de condiciones para auspiciar los proyectos y actividades de la ciudadanía en dichos ámbitos. El grado en que ambos aspectos se consiguen materializar depende tanto de los recursos con los que cuenta el Estado para tales fines, como de la trama normativa e institucional construida al efecto (Rodríguez, 2015, p. 302).

En la educación superior, específicamente en la Universidad Veracruzana, la gobernanza se ha entendido tanto como gobernabilidad como gestión de la calidad. Esto ha otorgado a la institución una mayor autonomía en sus procesos académicos, financieros, de organización y gobierno. Al mismo tiempo, ha propiciado un significativo crecimiento y consolidación de los programas de posgrado e investigación.

Los regímenes democráticos contemporáneos enfrentan un dilema básico: instrumentar soluciones que respondan a las crecientes y plurales demandas sociales de acceso y participación en la distribución de recursos, y al mismo tiempo cumplir con metas de crecimiento económico y satisfacción de compromisos de eficacia y transparencia en la gestión (Rodríguez, 2015, p. 303).

La gobernanza da lugar a paradojas que desafían los derechos consolidados del Estado de bienestar, al tiempo que enfatiza los derechos de una sociedad orientada a servicios, lo que genera tensiones entre el outsourcing y la participación ciudadana. Según Rodríguez (2015), la gobernanza se basa en la participación de grupos y organizaciones que no forman parte directa del gobierno o de la institución. Este enfoque amplía la democracia, integrando participación pública y privada, tanto a nivel nacional como internacional, y se apoya en modelos de gestión política como la “nueva gerencia pública” (Rodríguez, 2015, p.304). En

este marco, organismos como CONACYT, SNI, PROMEP, CENEVAL, ANUIES y COMEPO desempeñan funciones de consulta, vinculación, supervisión y control en áreas como el posgrado.

En relación con el posgrado, la gobernanza y la gerencia universitaria han introducido nuevos mecanismos después de procesos de descentralización y autonomía universitaria. Aunque se ha avanzado hacia una descentralización, el Estado mantiene una tendencia centralista evidente en acciones regulatorias federales, como la acreditación de posgrados.

Desde una perspectiva diferente, de Vries y Álvarez (2014) señalan la emergencia de políticas temporales que evolucionaron hacia reformas laborales en posgrados e institutos de investigación, y más tarde impactaron en toda la docencia universitaria. Estas políticas priorizan la eficiencia y productividad, otorgando incentivos específicos pero a menudo omitiendo derechos laborales básicos, como la jubilación y el seguro social. Según de Vries y Álvarez (2014, p. 27), “los académicos son evaluados por el gobierno federal, pasando por alto regulaciones laborales locales o contratos colectivos”.

En este contexto, Acosta Silva sugiere que las universidades contemporáneas están más enfocadas en la gestión de políticas educativas que en la toma de decisiones autónomas. Aunque hay influencias de organismos internacionales y del gobierno federal, muchas de estas políticas se adaptan y aplican a nivel local, especialmente en instituciones con autonomía consolidada, que cuentan con estructuras, normativas y actores que equilibran estas influencias externas (Acosta, 2014).

## **V. Gobernanza del posgrado en la gestión de la calidad UV**

La Universidad Veracruzana (UV) ha experimentado transformaciones significativas en su autonomía desde su fundación hasta la fecha. Inicialmente, hasta 1996, la autonomía estaba limitada principalmente a la toma de decisiones sobre planes y programas académicos y la libertad de cátedra, es decir, se centraba en una autonomía curricular y académica.

Sin embargo, a partir de la reforma a su ley orgánica en 1996, la UV adquirió una mayor autonomía, permitiéndole decidir sobre su estructura de gobierno y estableciendo la junta de gobierno como una de sus principales atribuciones. Hacia 2018, esta autonomía se expandió al ámbito financiero, otorgándole a la universidad la capacidad de gestionar sus presupuestos directamente con el gobierno federal, evitando intermediación estatal. Esto no solo refuerza su papel en la educación superior, que es responsabilidad del Estado, sino que



también establece relaciones más horizontales con entidades estatales y federales, desplazando la subordinación jerárquica previa.

No obstante, esta autonomía también implica desafíos. La UV debe armonizar su normatividad interna con las leyes federales y estatales, así como con tratados internacionales, lo que puede generar conflictos jurídicos o administrativos que requieren la intervención de autoridades externas para su resolución.

En cuanto al posgrado en la UV, este forma parte del Sistema Nacional de Educación Superior y se distribuye en niveles de especialización, maestría y doctorado. Según datos del ciclo escolar 2018-2019, la UV atendió a 12,219 estudiantes de posgrado en Veracruz. La mayoría de estos estudiantes se concentra en programas de maestría, representando el 78.80% de la matrícula total de posgrado, lo que equivale a 9,631 estudiantes.

Para satisfacer esta demanda, la UV colabora con una variedad de Instituciones de Educación Superior (IES), tanto públicas como privadas. Estas instituciones incluyen universidades públicas con diferentes grados de autonomía, centros de estudios de posgrado, asociaciones civiles, universidades privadas, institutos tecnológicos, entre otros. Esta diversidad refleja la complejidad y la amplitud del panorama educativo de posgrado en la región de Veracruz.

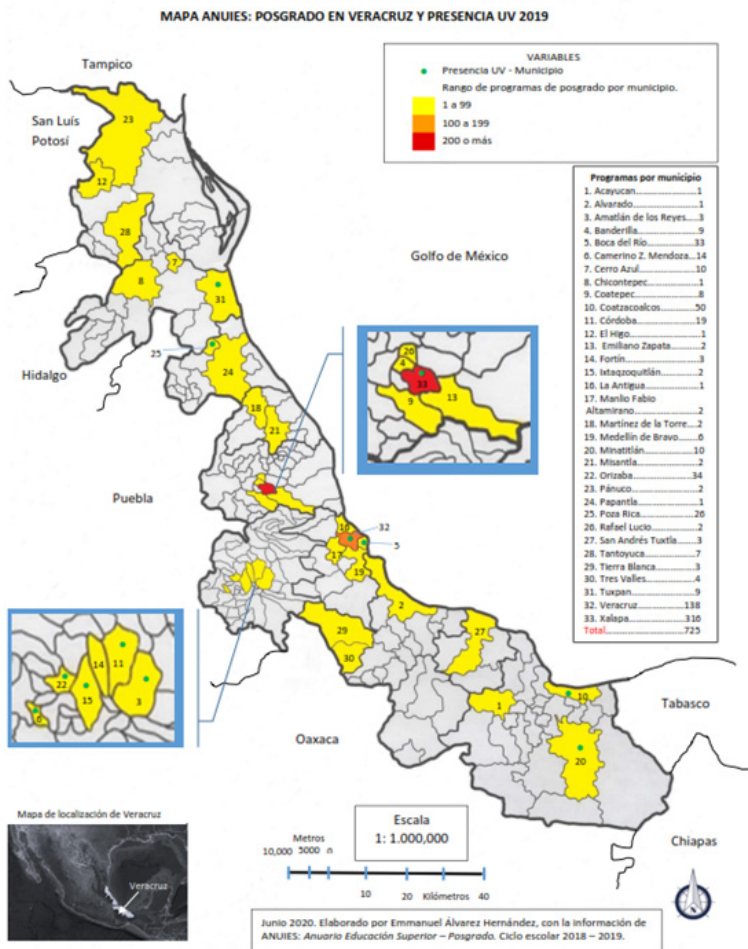
El mapa que se presenta a continuación tiene como objetivos principales ofrecer una visión panorámica de la distribución geográfica del posgrado en Veracruz, destacando áreas de mayor concentración y evaluando la presencia de la Universidad Veracruzana (UV) en relación con la oferta total de programas de posgrado en la entidad, ya sean financiados públicamente o por entidades privadas.

De acuerdo con datos proporcionados por la ANUIES, en Veracruz existen 174 Instituciones de Educación Superior (IES) que ofrecen un total de 725 programas académicos de posgrado. Esta oferta se segmenta en 110 programas de especialidad (15.17%), 535 programas de maestría (73.80%) y 80 programas de doctorado (11.03%).

Es importante subrayar que la distribución de estos programas no es uniforme en el territorio veracruzano. De los 212 municipios que componen el estado, solo 33 (15.56%) albergan programas de posgrado. La centralización es notablemente evidente, ya que Xalapa, la capital, concentra el 43.58% de estos programas, con 316 en total. Siguiendo esta tendencia, el municipio de Veracruz alberga 138 programas (19.03%). Otras ciudades como Coatzacoalcos, Orizaba, Boca del Río, Poza Rica, Córdoba y Ciudad Mendoza también presentan una presencia significativa de programas de posgrado.

En cuanto a la Universidad Veracruzana, según el Anuario Estadístico de Educación Superior 2018-2019, tiene presencia en 12 municipios con 93 dependencias. Aunque la UV reporta 170 registros de programas académicos de posgrado según la ANUIES, es crucial señalar que esta cifra puede variar debido a diferentes sistemas de gestión de información. Por lo tanto, es necesario contrastar esta información con fuentes adicionales como el PNPC-CONACYT para obtener una imagen más precisa y completa.

**Mapa 1. Posgrados de calidad en Veracruz y presencia de la UV**



Fuente: Anuario estadístico de Educación Superior

De acuerdo con la información proporcionada por el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), en el 2018 la distribución de los posgrados de calidad se realizó de la siguiente manera:

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PNPC-CONACYT 2018.

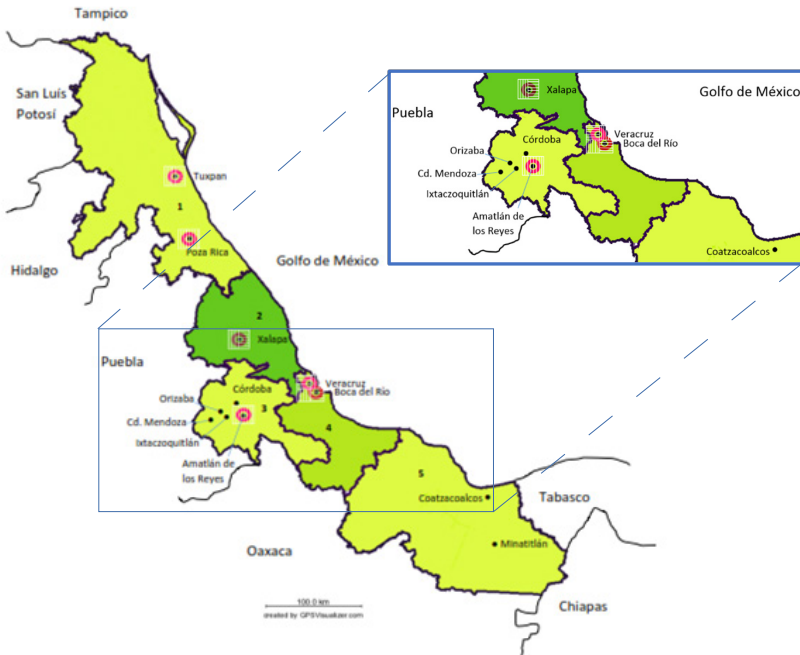
La Tabla 1 permite contrastar dos dinámicas en la gestión de calidad del posgrado. Inicialmente, en el contexto estatal, se destaca el crecimiento del posgrado en el área de Ingeniería, evidenciando un incremento en la cobertura tecnológica. Es esencial resaltar el significativo aporte de la Universidad Veracruzana (UV) a esta tendencia, dado que contribuye considerablemente a la oferta de programas tecnológicos en el estado.

Desde una perspectiva institucional, la UV representa el 70.17% de la oferta total de posgrado en Veracruz. Este dato subraya la importancia de establecer un modelo de gobernanza del posgrado que vaya más allá de una mera distribución regional, especialmente al considerar que, como se muestra en la Tabla 1, la Universidad tiene una fuerte orientación humanista. Esta área abarca el 21.91% de su oferta académica en posgrado.

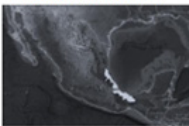
Según la Tabla 1, la UV ofrecía 73 programas de posgrado reconocidos por el PNPC. La distribución regional de estos programas se ilustra en el Mapa 2, evidenciando una marcada concentración en las ciudades de Xalapa y Boca del Río. Sin embargo, contrastando con el Mapa 1, se nota la ausencia de programas de posgrado de calidad en la región Coatzacoalcos-Minatitlán.

## Mapa 2. Gestión de la calidad y gobernanza del posgrado UV

VARIABLES UV PNPC-CONACyT			
●	Presencia UV – Municipio		Programas UV PNPC-CONACyT
	Rango de programas de posgrado por región.		Rangos de programas en PNPC
	1 a 20	●	1 a 5
	21 a 50	●	6 a 10
	50 o Más.	●	10 o más.
Regionalización UV		Orientación	
1	Poza Rica-Tuxpan	■	Profesionalizante
2	Xalapa	■	Investigación
3	Orizaba-Córdoba		
4	Veracruz-Boca del Río		
5	Coatzacoalcos-Minatitlán		



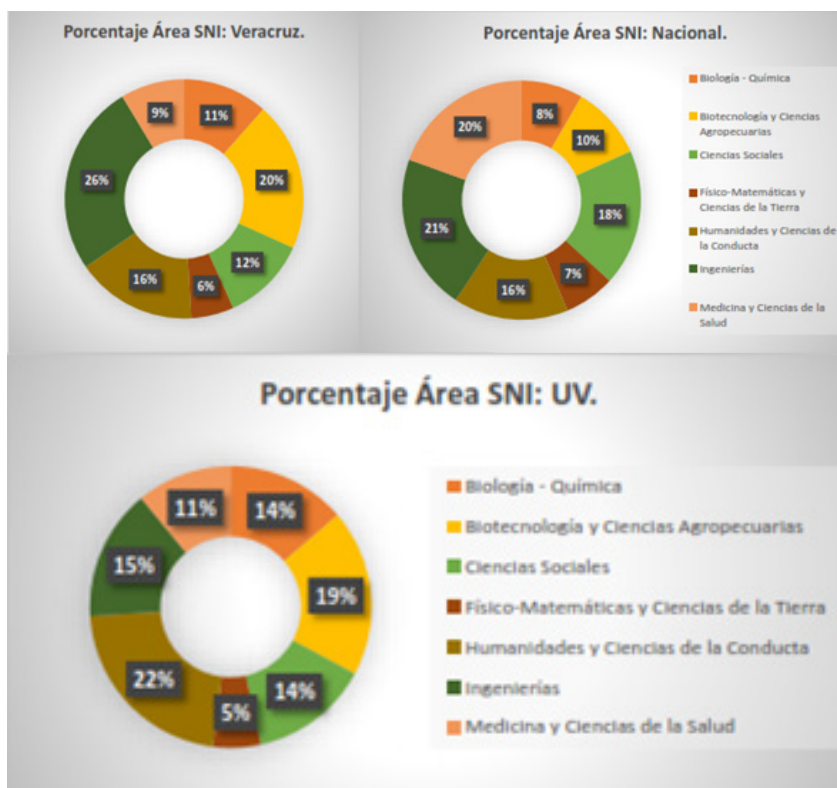
Mapa de localización de Veracruz



Junio 2020. Elaborado por Emmanuel Álvarez Hernández, con la información de ANUIES: Anuario Educación Superior – Posgrado. Ciclo escolar 2018 – 2019; así como del Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad, CONACyT.



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



Según se muestra en la Imagen 3, al analizar la gobernanza y gestión de calidad del posgrado, se pueden identificar distintas dinámicas en el desarrollo de áreas de conocimiento a nivel nacional, estatal e institucional. Estas diferencias se hacen evidentes, especialmente al comparar la contribución estatal en áreas como tecnología y biología agropecuaria. Además, se destacan variaciones significativas en el ámbito de la medicina con respecto a la media nacional. Contrariamente, áreas como fisicomatemáticas y ciencias de la tierra presentan una presencia mínima en las tres escalas.

Desde una perspectiva institucional, a pesar del crecimiento diversificado en diversas áreas de conocimiento, la Universidad Veracruzana (UV) continúa priorizando la oferta de programas en humanidades y ciencias de la conducta. Estas áreas, indudablemente, reflejan y consolidan la identidad académica y formativa de la UV.

## VI. Conclusiones

Este estudio adopta un enfoque descriptivo y comparativo, utilizando como base empírica los sistemas de gestión de información y bases de datos de ANUIES, CONACYT y UV. Estas fuentes han sido fundamentales para analizar la gobernanza y gestión de calidad en el posgrado de la Universidad Veracruzana (UV).

Se identifica un estancamiento en la gestión de calidad institucional de la UV, particularmente en los posgrados incorporados al PNPC. Estas tendencias se ven influenciadas por la rotación continua de registros entre programas de reciente creación, un limitado avance en su desarrollo y una promoción insuficiente de los programas existentes.

Los hallazgos obtenidos hasta ahora plantean nuevas interrogantes y señalan la necesidad de profundizar en la investigación. Se requiere la incorporación de instrumentos adicionales que permitan analizar variables relacionadas con el desarrollo del posgrado, incluyendo indicadores externos. El objetivo es identificar cómo las políticas de la UV se alinean o divergen de las directrices externas y centralizadas.

Es crucial abordar la ausencia de programas del PNPC en ciertas regiones. Esto demanda una revisión detallada en relación con la calidad de los Núcleos Académicos Básicos y plantea interrogantes sobre la alta centralización del posgrado. Variables como la descentralización y el apoyo a académicos son fundamentales para garantizar la calidad en todas las regiones y fortalecer la excelencia de los programas.

## VII. Lista de fuentes

- ACOSTA SILVA, A, "Gobierno Universitario y comportamiento institucional: la experiencia mexicana, 1990 2012". (Bordon. Revista de Pedagogía, 66(1), (2014), 31-44. Doi: 10.13042/Bordon.2014.66102).
- AGUILAR, LUÍS F. "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis". Frontera Norte, 22(2010), 187-213, <https://bit.ly/2t20PO1> (Consultado el 01 de marzo de 2020).
- ANUIES (2018 - 2019). Anuario estadístico. CDMX, México: ANUIES. Recuperado de <https://bit.ly/2D8qSba>
- BRUNNER, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. Revista de Educación. 137-159. [http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355\\_06.pdf](http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf)
- CONACyT (2018) Sistema de consultas PNPC. Ciudad de México, México: Recuperado de <https://bit.ly/2RqnddH>
- CONGRESO DE LA UNIÓN (08. 05. 2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF.
- DE VRIES, WIETSE & ÁLVAREZ, G., "El éxito y el fracaso de las políticas para la educación superior". (En H. Muñoz (Coord.), La universidad pública en México. Análisis, Reflexiones y perspectivas (pp. 15-35). D.F., México: MAPorrúa).

- DERBEZ, L. E. (1 y 2 de Octubre 2015). Conferencia de Clausura. Encuentro ARSEE, UDLAP, Puebla, México.
- ESCALANTE G, F. Historia mínima del neoliberalismo. (2016, D.F., México: COLMEX).
- LINDBLAD, S., JOHANNESSON, I., & SIMOLA H., "Education Governance in transition: An introduction". (Scandinavian Journal of Educational Research, 46 (3) (September 2002), 237-245. DOI: 10.1080/0031383022000005652).
- FLORES, E. (Junio 10, 2019). El tijeretazo al gasto en ciencia y tecnología en 2019 es el mayor en 7 años y daña a 97 institutos. Sinembargo.mx, Secc. Unidad de datos. <https://www.sinembargo.mx/10-06-2019/3591411>
- LYOTARD, J. F. (1998) La condición postmoderna. Barcelona, España: Altaya.
- MARTÍNEZ PADILLA, CARLOS, "La Gobernanza en las Universidades Politécnicas (UUPP). La Gestión del Modelo de Educación Basada en Competencias (MEBC)". Tesis Doctoral FLACSO. México, DF. 2011. <https://bit.ly/2VDQfMq> (Consultado el 01 de marzo de 2020).
- MONCADA, J. S. (2011) La internacionalización de la educación superior, factor clave para fortalecer la calidad educativa y mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Revista Xihmai. 6(12), 1-15. Recuperado de <https://bit.ly/2Qaes8X>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (2019). El acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas. Recuperado de <https://bit.ly/339MILp>
- RAMÍREZ, L., ATRIANO, R.A. & RUEDA, H. (Julio-diciembre 2014). Políticas universitarias y neoliberalismo. Resultados y tendencias en la universidad latinoamericana. Diálogos sobre educación. Temas actuales de investigación educativa. 5(9), 1- 24. DOI: <https://doi.org/10.32870/dse.v0i9.294>
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2015). Gobernabilidad, Gobernanza y Autonomía universitaria. En E. Bárzana García, J. Martuscelli Quintana & M. A. Morales Ramírez. (Coord.) La Autonomía universitaria en México. (pp. 301-314).
- RUELAS ÁVILA, I. (Diciembre, 13, 2019). Gasto Público en ciencia y tecnología en México, ¿por qué, cómo y para qué? NEXOS. Distancia por tiempos. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=2073>
- DGRI-UV. (2013-2017). Estrategias de Internacionalización. <https://www.uv.mx/internacional/files/2014/03/Estrategias-de-Internacionalizacion.pdf>
- UNIVERSIDAD VERACRUZANA. (2017-2019). Programa de Trabajo Estratégico. <https://www.uv.mx/documentos/files/2019/05/pte-2017-2021.pdf>