

## LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS COMO ALTERNATIVA DE REGULARIZACIÓN JURÍDICA DE LAS UNIDADES UPN, LA EXPERIENCIA DE LA UPNECH.

Por. Jesús Eliseo Ríos Durán

Según el Decreto de Creación, la UPN nació como “organismo desconcentrado de la SEP” para dar respuesta al “legítimo anhelo del magisterio nacional para consolidar las vías de su superación, acorde con las necesidades actuales del sistema educativo”, bajo una concepción de gobierno centralista y dependencia del Estado, acotando el crecimiento de la Universidad al “establecimiento de instituciones similares a la UPN vinculadas con la misma, cuando lo estime conveniente el Secretario de Educación Pública” (Art. 8), o a la “coordinación de servicios educativos similares en las entidades federativas, mediante la celebración de convenios” (Art. 12) dirigidos a la formación de profesionales de la educación. El decreto no considera lo nacional como una estructura institucional articulada y con funciones a lo largo y ancho del país, sino exclusivamente como una dependencia central con capacidad de servicio nacional, por lo que los límites de la personalidad jurídica de las unidades, vistas desde la lógica nacional, son servicios autorizados, dependientes en todo momento del órgano que les dio origen.

La Unidades UPN se constituyeron a partir de un conjunto de servicios de superación para maestros en servicio (Unidades SEAD), generados con fundamento en facultades administrativas establecidas en el decreto de creación pero sin una condición jurídica que estipulara la naturaleza o condiciones orgánicas de su existencia. Lo que propició que el desarrollo de su infraestructura física y equipamiento fuera un problema permanente y el desarrollo de los procesos de difusión y de investigación fueran considerados como actividades secundarias y dependientes generalmente del interés particular de algunos académicos adscritos a las Unidades.

La transferencia de los servicios educativos a los gobiernos de los estados en 1992, implicó una desintegración académico-administrativa que afectó gravemente las posibilidades de desarrollo de las Unidades, lo académico nacional y lo administrativo estatal produjeron la pérdida del interés por ambas instancias, la Dirección Nacional de Unidades estableció acciones para el desarrollo académico sin contar con las facultades para decidir la oferta formativa en los estados, la articulación de los grupos académicos o la regulación de la administración en las Unidades, los Servicios Educativos Estatales tampoco tuvieron facultades para demandar programas académicos necesarios para los estados. En este contexto la UPN fue percibida más como un problema educativo que una alternativa para resolverlos.

En el caso de las Unidades del Estado de Chihuahua, la desintegración propiciada por la descentralización implicó la reducción efectiva del presupuesto de operación asignado, el estancamiento del número de plazas, la desatención a la formalización de los procesos de recategorización y ejercicio prestacional así como la concentración de la vida académica en los procesos formativos, especialmente en aquellos vinculados a mejoras salariales de los maestros

y dificultades para la apertura de otros programas como la Licenciatura en Intervención Educativa. El crecimiento de personal académico se dio mediante la figura inicial de personal comisionado de educación básica a las Unidades y el proceso posterior de cancelación-creación de dichas plazas.

En el contexto de servicios educativos convertidos en Unidades sin respaldo jurídico, la desintegración académica-administrativa entre Ajusto y los servicios educativos estatales, que impedía la transferencia de recursos federales a las unidades y las unidades limitadas al crecimiento por la vía de acuerdos entre sindicato y autoridades estatales vía comisión-cancelación-creación y concentradas en la operación de programas formativos y sin la capacidad legal para crear programas de formación propios, la indefinición jurídica y la situación laboral de las Unidades emergió como un tema en la decimotercera reunión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) llevada a cabo el 9 de septiembre de 2008. Integrando para ello un Grupo de Trabajo compuesto por autoridades federales y estatales para revisar la situación de las Unidades UPN (Acuerdo R.13.10).

En el 2010 el CONAEDU reconoció como problema el vacío jurídico de las Unidades UPN y solicitó a la Rectoría de la Universidad un planteamiento al respecto (Acuerdo GT-EN.10.11), la propuesta de convertir las Unidades UPN en Organismo Público Descentralizado (OPD) propuesto por las autoridades federales y la rectoría UPN fue apoyado por la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte del Estado de Chihuahua, por los trabajadores de las Unidades, así como por las autoridades legislativas y sindicales. A pesar del cambio de gobierno el 4 de octubre de 2010, las autoridades recién electas dieron continuidad al proceso iniciado por la CONAEDU y después del proceso legislativo correspondiente se emitió el decreto de creación de la UPNECH el 6 de agosto de 2011. Esta experiencia demuestra que la conversión de las Unidades en OPDs no es solo una posibilidad remota sino un objetivo viable y una alternativa que resuelve en principio su indefinición jurídica.

El 26 de octubre de 2011 se nombró formalmente a la rectora fundadora y el 17 de diciembre se instaló la Junta Directiva, un mes después se realizó la primera reunión de la junta de gobierno y fueron nombrados los Secretarios Académico y Administrativo de la UPNECH. El proceso de entrega recepción terminó el 17 de febrero de 2012, concluyendo con ello el tránsito de Unidades UPN a UPNECH.

Dos aspectos de la entrega son reveladores de la situación previa de las Unidades en el estado, el presupuesto entregado fue de 24.5 millones de pesos, presupuesto que al ser actualizado se incrementó a más de 100 millones de pesos, debido a que muchas de las situaciones de las Unidades se resolvían a partir de las reglas de operación de contingencia del FAEB, las actualizaciones e incrementos no terminaban como presupuesto formalmente asignado a la institución, en el proceso de transición a FONE, se identificaron más plazas que originalmente

pertenecían a la UPN, las cuales fueron recuperadas, otro aspecto fue la situación propietaria de los edificios de las Unidades y Subsedes, la mayoría de ellos asignados en comodato pero sin estar escriturados a favor de la institución, la definición jurídica de las UPNECH facilitó posteriormente la asignación de 105 millones de pesos para la construcción de edificios en cuatro de los 11 campus de la UPNECH.

La personalidad jurídica y patrimonio propio y las facultades de sus órganos de gobierno establecidos en el decreto hicieron posible que la UPNECH realizara los siguientes procesos:

1. El desarrollo de una normatividad propia, considerando el estado de los campus y la naturaleza de los procesos regulados, tales como el estatuto orgánico y el manual de organización así como los reglamentos de la CAD estatal, consejo de calidad, período sabático, consejo social, estímulo al desempeño docente, nombramiento de directores, prácticas profesionales, tutoría e investigación.
2. El desarrollo de un organigrama oficialmente registrado con los diversos puestos y funciones en rectoría y los campus
3. El reconocimiento de la UPNECH por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con los derechos y obligaciones correspondientes.
4. El reconocimiento del presupuesto federal asignado por el Congreso del Estado
5. La vinculación inmediata y programada de los procesos administrativos y académicos, facilitando con ello el desarrollo del presupuesto basado en resultados.
6. La realización de tres procesos de oposición para plazas durante la primera administración y un cuarto proceso durante la administración actual.
7. La generación y registro de oferta académica, algunos programas compartidos por Ajusco y otros producidos estatalmente tales como las licenciaturas de educación indígena y de educación para preescolar y primaria, la maestría en educación media superior y el doctorado en educación.
8. El establecimiento de convenios con otras instituciones para el desarrollo de programas y proyectos, especialmente significativos fueron durante la primera administración el desarrollo de cursos para maestros en el marco del convenio con la coordinación del servicio profesional docente, el desarrollo de los materiales para el estudio de la lengua ralamuli y el diplomado nacional para educación media superior, además de convenios de apoyo para el desarrollo de programas de la Secretaría de Educación como el Programa Nacional de Inglés.
9. El manejo autónomo del presupuesto, facilitando con ello la adquisición de mobiliario, equipo de cómputo, vehículos y contratación de servicios.
10. El reconocimiento como entidad de certificación y evaluación de competencias CONOCER.

11. La transformación de tres unidades y siete subsedes en once campus, todos ellos con registro de centro de trabajo propio y miembros del consejo de calidad.
12. Adquisición de base de datos Jstor y Taylor & Francis a través de CONRICYT.
13. El registro de la UPNECH como casa editorial.
14. La integración de una gran cantidad de equipos estatales de trabajo académico para el diseño y operación de programas y proyectos, que permitió la articulación y trabajo colaborativo entre los campus del estado.
15. El desarrollo de una política institucional participativa a través del consejo de calidad compuesto por autoridades de rectoría, directores y representante académico de cada campus.
16. Mejoramiento de los niveles de transparencia y rendición de cuentas, con la integración de las autoridades hacendarias en la junta directiva y la asignación de un comisario permanente en rectoría.

La definición jurídica de las Unidades UPN como Organismos Públicos Descentralizados ha sido cuestionada por diversos miembros de la comunidad académica por considerar que es una opción que limita el accionar de la UPN y la deja dependiente de las autoridades estatales, por lo que algunos proponen el regreso al capítulo nacional de la UPNECH y otros el reconocimiento de la autonomía universitaria.

El regreso al capítulo nacional no resuelve la definición jurídica de las Unidades a menos que se reforme el decreto de creación reconociéndolas de forma explícita y estableciendo su naturaleza y facultades, articulando nuevamente la administración y el desarrollo académico de la institución de forma centralizada, suponiendo que la reforma al decreto de creación sea una cuestión políticamente realizable, sobre todo considerando la política pública actual y la legitimidad de la institución ante la sociedad mexicana, el regreso al estatuto nacional implicaría el enorme potencial de una cobertura amplia y la acumulación de un capital académico muy importante para el país que facilitaría el desarrollo de gran cantidad de proyectos y programas, pero también el gran reto de la representación de las Unidades en el establecimiento de la política institucional y un mecanismo de gobernanza no autoritario. El mantenimiento del capítulo nacional bajo la concepción de la descentralización de 1992, donde Ajusco continúa con la rectoría académica y los estados con el manejo de los recursos mantendrá el crecimiento de las unidades sujeto a las voluntades, discrecionalidades y coyunturas políticas entre rectoría, autoridades estatales y una comunidad universitaria con poca capacidad de participación en la toma de decisiones.

La propuesta de autonomía es atractiva pero tiene el obstáculo de que la naturaleza de la institución como formadora de profesionales de la educación (de acuerdo al decreto de creación) la sujeta al artículo tercero y con ello a la secretaría de educación pública. Por lo que esta posibilidad es dependiente de una reforma al artículo tercero constitucional, donde se cancele la

autoridad de la SEP en la formación de profesionales de la educación o se modifique la naturaleza de la UPN a través de una reforma al decreto de creación modificando su naturaleza, por lo que esta pretensión no solo es inviable, también pone en entredicho la pertinencia institucional. Que desde su creación fue concebida en el marco del sector pedagógico-normalista. Aunado a lo anterior la figura de autonomía con el estatuto nacional implicaría un conjunto de mecanismos de administración y gobierno de altos costos y grados de complejidad.

Finalmente, en el caso de UPNECH algunos han cuestionado la pertinencia de la participación de personas externas en el gobierno de la institución, argumentando que el desconocimiento de la institución producirá decisiones contraproducentes y su dependencia de las autoridades educativas en turno, la otra cara de este argumento es que la UPNECH es una institución pública cuya efectividad y pertinencia es obligación de quienes han asumido la responsabilidad de su gobierno sin importar su origen y, como patrimonio público, no puede ser cerrado al gobierno de quienes tienen una relación laboral previa y directa, la participación de otras miradas en el gobierno y definición de la UPNECH tarde que temprano constituirá un activo más en la producción de su legitimidad y pertinencia, en el corto plazo puede haber dificultades para llevar a cabo un gobierno fluido y funcional pero finalmente la institución se convertirá en un bien valorado positivamente por la sociedad chihuahuense y desde los criterios de un servicio público de calidad.

Un juego político y académico en el marco de una definición jurídica es una condición de madurez necesaria para que se produzcan los pesos y contrapesos necesarios para el buen gobierno de la institución, el abandono de la vida inercial y los valores de la nada, eso activa la participación de académicos, alumnos y autoridades, la presencia se hace sentir en las diversas comunidades y en los medios de comunicación, y finalmente produce la saga institucional que, siguiendo la idea de Burton Clark, es la condición que hace posible el desarrollo y mejoramiento de las instituciones de educación superior.

Cd. Juárez, Chih, a 7 de marzo de 2017.