



DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**Transición, agencia y cambio institucional en el Instituto Tecnológico de
Sonora, 2003 - 2018**

Tesis presentada por
Gabriel Galindo Padilla

Como requisito parcial para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Sociales

Director de tesis: Dr. Juan Poom Medina
Lectora interna: Dra. Gabriela Grijalva Monteverde
Lector externo: Dr. Juan Pablo Durand Villalobos

Hermosillo, Sonora.

Mayo de 2020

DEDICATORIAS

*Si un mérito personal hubiere en este trabajo,
sea puesto a los pies de Cristo*

*Esta aventura de cuatro años fue posible gracias al acompañamiento
de mi esposa Mara Lizett y mis hijos Lizbeth Sináí y Gabriel Horeb*

*Que este logro honre a mis padres: Efrén Galindo Vázquez
y Antonia Padilla González*

FIRMAS DE APROBACIÓN

Comité de tesis	
Dr. Juan Poom Medina	
Dra. Gabriela Grijalva Monteverde	
Dr. Juan Pablo Durand Villalobos	

AGRADECIMIENTOS

La tesis de doctorado, lejos de ser resultado de un esfuerzo individual comporta un proceso de construcción colectivo, donde instituciones y agentes tienen participación.

La dirección general de educación superior universitaria (DGESU) a través del programa para el desarrollo profesional docente para el tipo superior (PRODEP) me otorgó soporte financiero durante tres años del doctorado.

El Instituto Tecnológico de Sonora, mi alma mater y amado centro de trabajo proporcionó el sustento para que pudiera ocuparme de mis estudios sin sobresaltos y todas las facilidades para acceder a información crucial sin ningún obstáculo.

El Colegio de Sonora me abrió sus puertas por segunda vez, para culminar mi ciclo de formación profesional y la experiencia de estancia en sus instalaciones y con su gente ha sido tan satisfactoria como la primera ocasión.

La Universidad de Sonora, a través de su hemeroteca, me prestó un servicio invaluable en la búsqueda de información relevante al estudio.

El Congreso del Estado de Sonora igualmente me dio todas las facilidades e información necesaria para develar hechos trascendentes en el curso de la investigación.

El acompañamiento y refugio que me significó la iglesia de Dios en Obregón y Hermosillo me infundió aliento en todo momento.

Sin el rigor y exigencia académica en el acompañamiento de esta tesis por parte de mi director, Dr. Juan Poom Medina, tendría un trabajo de más que dudosa calidad.

El consejo, la experiencia y la perspectiva panorámica de la Dra. Gabriela Grijalva Monteverde sirvieron para tomar distancia y objetividad hacia el estudio.

El dominio de la disciplina, la paciencia y generosidad para compartir del Dr. Juan Pablo Durand Villalobos han sido factor invaluable en este trabajo.

Sin este sínodo, no habría llegado a ningún lado.

El arduo trabajo de los constructores del cambio institucional del ITSON, fuente de inspiración de este esfuerzo.

El apoyo mutuo de mis compañeros de generación crea un sentimiento perenne, especialmente con Luis Ernesto, Gladys, Noemí y Carolina.

Las oraciones y palabras de aliento de mis pastores Juan Francisco, Verence e Hilda en este trayecto me han sido soporte en todo tiempo.

Mi familia extendida, que ha contemplado y seguido con paciencia este camino.

a todos ellos, mi profundo agradecimiento.

ÍNDICE

INDICE DE TABLAS	7
RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I. HERRAMIENTAS TEÓRICAS PARA EL ESTUDIO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD	21
1.1 Instituciones y organizaciones	21
1.1.1 El concepto de institución	21
1.1.2 La interrelación entre instituciones y organizaciones	23
1.2 El nuevo institucionalismo y la reconquista de la disciplina.....	26
1.2.1 La discusión sobre la estabilidad y el cambio institucional	28
1.2.2 Una teoría sobre el cambio institucional: La teoría del cambio institucional gradual.....	35
1.2.3. Un modelo para explicar el cambio institucional en la universidad.....	40
1.3 Universidad: gobierno y legitimidad en la universidad pública autónoma	42
1.3.1 Las autoridades colegiadas	43
1.3.2 Consideraciones sobre los órganos de gobierno colegiado	45
1.3.3 La designación de rector, máxima autoridad personal	47
Resumen.....	50
CAPÍTULO II. CONTEXTO Y AGENTES EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	51
2.1 El trayecto hacia la universidad contemporánea en México	51
2.2 Los agentes de cambio institucional en la etapa de la modernización	57
2.2.1 Las políticas públicas como agente ambiental de cambio institucional	58
2.2.2 Los gobiernos locales como agentes externos de cambio universitario	67
2.2.3 Las autoridades universitarias como agentes internos de cambio institucional	71
2.2.4 Los académicos como agentes internos de cambio institucional en la universidad	75
Resumen.....	78
CAPÍTULO III. CONTEXTO INSTITUCIONAL	79
3.1 Orígenes (periodo preuniversitario)	79
3.2 El ITSON alcanza el estatus de universidad	80
3.3. El ITSON se convierte en universidad autónoma	81
3.4 Los periodos del ITSON como universidad autónoma	82
3.4.1 La administración de los políticos.....	82

3.4.1.1 <i>La administración de Eduardo Estrella Acedo</i>	82
3.4.1.2 <i>La administración de Oscar Russo Vogel (1979-2003)</i>	83
3.4.2 La administración de la planeación estratégica: 2003-2011	88
3.4.3 La administración de los académicos	93
Resumen	95
CAPÍTULO IV. AGENTES Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ITSON 2003-2018	96
4.1 Aproximación a la definición de un modelo para el cambio institucional en la universidad pública autónoma	96
4.2 Cambio político	99
4.2.1 Los 24 años de gobierno autoritario	99
4.2.2 El papel de los poderes locales en el cambio político	101
4.2.3 Del gobierno de transición al gobierno democrático	105
4.2.4 El rector y las autoridades unipersonales	110
4.2.5 Los órganos colegiados	114
4.2.6 El sindicato	118
4.2.7 Participación de la comunidad institucional y grupos políticos	121
4.3 Cambios institucionales en lo académico	124
4.3.1 Orientación institucional hacia las políticas e isomorfismo	124
4.3.2 Evolución de los indicadores académicos institucionales	129
4.3.3 El efecto de las políticas en la universidad	133
4.4 Cambios normativos	139
4.5 Cambios institucionales en lo organizacional	146
4.6 Caracterización de los académicos	151
4.7 Académicos y cambio institucional	154
4.7.1 Los académicos como agentes de cambio institucional	154
4.7.2 La estrategia para colocar agenda	155
4.7.3 Tipo de agenda colocada	160
4.7.4 Cambios institucionales producidos por los académicos	162
Resumen	165
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	167
REFERENCIAS	174
ANEXOS	183

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Postulados institucionalistas sobre estabilidad y cambio institucional	34
Tabla 2: Síntesis gráfica de la TCIG	40
Tabla 3: Percepción sobre el gobierno universitario de Russo Vogel.....	100
Tabla 4: Factores de cambio político	107
Tabla 5: Diferencias en el proceso de designación de rector	111
Tabla 6: Registro de candidatos a rector	112
Tabla 7: Elementos centrales de planes de desarrollo 2006 y 2015	126
Tabla 8: Nube de palabras de planes de desarrollo institucionales	128
Tabla 9: Información de programas de grado	129
Tabla 10: Oferta de posgrado en PNPC	130
Tabla 11: Habilitación de profesores de tiempo completo.....	132
Tabla 12: Evolución de cuerpos académicos	133
Tabla 13: Normatividad institucional.....	145
Tabla 14. Agenda colocada por sectores del Consejo Directivo, 1999 - 2018.....	157
Tabla 15. Candidatos y representantes por sector en el Consejo Directivo	158
Tabla 16: Agenda colocada por académicos 2007-2018.....	161

RESUMEN

La presente investigación tiene como propósito explicar el cambio institucional que ha experimentado el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON), vía los agentes involucrados y los resultados de su acción sobre la institución en el periodo 2003-2018. En el año 2003, el H. Congreso del Estado de Sonora efectuó una reforma a la Ley Orgánica de la institución, mínima pero trascendente, que desencadenó una serie de cambios en todas las áreas y activó la participación de distintos agentes externos e internos.

El ITSON es una universidad pública autónoma que se ubica en el sur de Sonora y cuenta con seis campus establecidos en los municipios de Cajeme, Navojoa, Guaymas y Empalme, con una matrícula superior a los 16 mil estudiantes, inscritos en 24 programas de grado y 16 de posgrado, entre ellos tres doctorados, lo que la convierte en la segunda universidad del estado en importancia.

La metodología para el presente estudio de caso es mixta. Combina análisis de información documental, estadística descriptiva sobre las decisiones del Consejo Universitario en el periodo 1999-2018 y testimonios producto de entrevistas semiestructuradas de 14 informantes clave.

Se hace uso de las herramientas teóricas que aportan la teoría del cambio institucional gradual y los institucionalismos histórico, político y sociológico como elementos centrales; también se recurre a la ciencia política, procurando aplicar sus categorías al estudio de la universidad.

Los hallazgos empíricos en este trabajo permiten establecer que los cambios institucionales en el ITSON han sido consecuencia de la interacción de cuatro agentes: las

políticas públicas de la modernización, el gobierno estatal, las autoridades universitarias y los académicos, quienes se revelan como un nuevo agente a considerar en el estudio del cambio institucional universitario.

Las políticas públicas de educación superior modificaron las rutinas académicas por influencia de los estímulos que las acompañaban; también la estructura organizacional se ha encauzado a su atención, y aún la estrategia institucional está orientada por los objetivos que las políticas persiguen.

El gobierno estatal, con la reforma del artículo 15 de la Ley Orgánica del ITSON en 2003 y los exhortos del Congreso del Estado en el año 2010, ha mostrado su ocasional pero decidida capacidad para producir cambios; esta forma de producir cambios permite ubicarlo como agente que actúa en *coyunturas críticas*, de acuerdo con el institucionalismo histórico. La reforma del 2003 significó el término de un gobierno de 24 años en el ITSON y el paso a la alternancia en el poder institucional; los exhortos de 2010, por su parte, involuntariamente contribuyeron a la construcción de un proceso democrático de designación de rector.

El gobierno universitario tiene la autoridad delegada para conducir a la institución e imprimir su sello particular a través de los ajustes organizacionales que considere necesarios, pero estos están acotados por el campo organizacional donde se ubican y por prácticas legitimadas en el mismo, por lo que una administración no isomorfa a las políticas y al campo organizacional se encontraría en desventaja y daría oportunidad a grupos emergentes que, con un lenguaje isomorfo, generen las condiciones para desplazar a los no isomorfos y acceder al poder.

Los académicos se convirtieron en agentes al explotar las ambigüedades de las reglas y hacer enmiendas, revisiones y adiciones, provocando un cambio institucional con sustento en lo normativo. Conforme a la teoría del cambio institucional gradual, la estrategia seguida por los académicos corresponde al tipo de agente subversivo y el tipo de cambio producido se designa estratificación.

La acción de los agentes académicos tuvo efecto en las diferentes dimensiones institucionales. En lo político se democratizó el proceso de elección de rector, que pasó de ser designado a mano alzada por los integrantes del Consejo Directivo para ser nombrado por voto de la comunidad universitaria, ponderado a su representación en el Consejo. Esto socavó la idea de que para cambiar la forma de elección de rector se requiere una modificación de ley orgánica.

También el Consejo Directivo dejó de ser un órgano sometido a la principal figura de autoridad unipersonal para asumir sus facultades, normativamente prescritas, como máxima autoridad institucional.

La adición y modificación a las reglas institucionales dirigieron el cambio académico. Posterior a la orientación no isomorfa del periodo de transición institucional, los académicos impulsaron una orientación institucional isomorfa a las políticas, lo que recientemente ha posicionado al ITSON entre las universidades de su categoría con mejores indicadores.

Lo organizativo muestra avances. La incorporación y promoción académica hoy es más transparente y meritocrática; el manejo financiero es más claro; los estímulos internos a la docencia, la investigación y el desempeño burocrático de los trabajadores no académicos son prueba de un cambio organizacional favorable a la base trabajadora. Sin embargo, sigue

siendo un proceso inconcluso, sobre todo en lo referente a la estructura organizacional, donde no ha sido posible llevar a cabo las modificaciones necesarias.

Dentro de los estudios de cambio institucional universitario, la identificación del académico como agente de cambio resulta un hallazgo novedoso, que contrasta con investigaciones previas en el ámbito nacional que lo definían como testigo presencial y no como partícipe del cambio. La evidencia encontrada permite demostrar que los académicos todavía tienen las condiciones para producir cambios en las universidades públicas.

INTRODUCCIÓN

La universidad constituye por sí misma un universo de estudio e inspira innumerables reflexiones e investigaciones desde distintos campos de la ciencia. Y lo más estimulante es que muchas preguntas en torno a ella siguen aún en proceso de respuesta, por lo cual se presenta como una fuente inagotable de investigación y producción de conocimiento.

Estudiar la universidad siempre es pertinente, dada su relevancia social, puesto que en ella se forman las élites y los profesionistas de la sociedad contemporánea; es clave en la reproducción de comunidades científicas, profesionales y docentes, a más de atender los problemas relevantes de nuestro tiempo (Valenti y Del Castillo, 1997, pp. 89-90).

Desde el área de las ciencias sociales, el interés por la universidad es significativamente prolífico al ofrecer un amplio abanico de posibilidades de abordaje por ser varias entidades a la vez: institución, organización y comunidad (Castrejón, 1990, p. 130).

En México, el estudio de la universidad como institución fue relanzado a partir de la década de los noventa del siglo XX, cuando el Estado mexicano se encaminó hacia una recuperación de la relevancia de la educación en la agenda gubernamental (Kent, 2009), detonando un proceso de cambio en las universidades públicas, sin precedentes por lo rápido y profundo que resultó.

Esta nueva agenda del Estado respecto de la educación superior se conoce como Estado evaluador (Mendoza, 2002; Bentancur, 2018) o etapa de la modernización (Kent, 2009; Mendoza, 1992; Rodríguez y Casanova, 2005), como aquí se identifica y se caracteriza por su énfasis hacia una mayor eficacia, operacionalizada con la implementación de nuevos dispositivos gubernamentales dirigidos a la universidad: procedimientos de evaluación,

programas de financiamiento extraordinario, calidad y transparencia como condiciones para el financiamiento (Kent, 2009; Bentancur, 2018).

En este periodo suceden importantes cambios en las universidades públicas mexicanas, mismos que han sido documentados por estudios que se ubican en el marco de la relación universidad-Estado (Acosta, 2000; Grediaga, 2012; Muñoz, 2002; Rodríguez Gómez) y han significado una impronta en las estrategias de abordaje para el análisis del cambio institucional universitario a nivel nacional.

Los resultados de estos estudios señalan tres distintos agentes que han impulsado el cambio institucional en las universidades públicas en México. El primero lo constituyen las políticas públicas federales para la educación superior, particularmente en la etapa de la modernización (Muñoz, 2002; Kent, 2005), que regularmente se encuentran insertas en la política económica del régimen (Kent, 2009); el segundo refiere a los gobiernos estatales, que estimularon cambios en las universidades al considerar que por conflictos y crisis políticas que experimentaban no tenían viabilidad (Muñoz, 2002; Acosta, 2000; Durand, 2006); y el tercero trata de las autoridades universitarias, quienes conducen el cambio institucional e instrumentan los cambios organizacionales necesarios (Acosta, 2000; Ornelas, 1998).

Los resultados de estas investigaciones también permiten sostener que la transformación de la universidad pública en este periodo ha tenido un impacto en las formas de gobierno que esta ha adoptado, tendientes a la reducción de las formas de gobierno derivadas del voto universal, secreto y directo de sus comunidades y/o de consejo directivo y al incremento de las juntas de gobierno (López, González, Mendoza y Pérez, 2011),

prevaleciendo una forma de gobierno autoritaria, que limita la participación de los actores de la vida universitaria (Ordorika, Martínez y Ramírez, 2011).

Las formas de gobierno autoritarias, predominantes en la actualidad en las universidades públicas mexicanas, son percibidas por los académicos como antidemocráticas y faltas de legitimidad (Ordorika et al., 2011), al encontrarse muy limitada la participación de la comunidad universitaria en el gobierno y las decisiones fundamentales de la institución.

Y, finalmente, algunos autores señalan que los cambios institucionales en esta etapa han tenido un efecto negativo en el rol de la comunidad académica en la universidad, que ha jugado el papel de testigo presencial antes que participe activa del cambio institucional (Gil, 1999). Ello significa una pérdida de poder para el personal sustantivo de las universidades (Ibarra, 2000; Muñoz, 2002), al dejar de tomar parte en los órganos colectivos de participación institucional, bien por exclusión expresa o bien por parecerle ajenos, poco útiles o perjudiciales a su productividad o disponibilidad de tiempo (Muñoz, 2002), y el decaimiento en la vida sindical (Ornelas, 2000).

Al contrastar estos hallazgos de los estudios de cambio institucional con la experiencia del ITSON en los años recientes, ciertamente se puede constatar la participación de tres agentes (políticas educativas nacionales, gobiernos estatales y autoridades universitarias) en el cambio experimentado. Pero en este trabajo se mostrará que existen también elementos empíricos que apuntan hacia la emergencia, a partir de 2008, de un nuevo agente de cambio institucional en la figura del personal académico de esta institución.

Las condiciones para la emergencia del personal académico como agente de cambio se fueron incubando desde 2003, con la reforma al artículo 15 de la ley orgánica, que limitó

las reelecciones de rector a sólo un periodo adicional¹, lo cual provocó la salida del Dr. Oscar Russo Vogel, quien se había mantenido al frente de la universidad por 24 años.

Con el arribo de un nuevo rector con un horizonte de permanencia definido, los académicos desarrollaron estrategias de posicionamiento que les dieron condiciones para promover cambios institucionales. Como resultado de ello, entre los años 2011 y 2012, el ITSON transitó en un sentido inverso a la experiencia general de las universidades mexicanas en lo relativo a las formas de elección de su gobierno, mismas que se habían encaminado hacia esquemas que reducían la participación de las comunidades institucionales y se caracterizaban por ser menos democráticas o autoritarias, con deficiencia en su legitimidad.

En 2011 se crea en el ITSON un nuevo reglamento que permite la participación o votación (ponderada respecto a su representación en el consejo directivo, máxima autoridad colegiada) de toda la comunidad universitaria (personal académico, administrativo y directivo; estudiantes, egresados y patronos) para la designación de rector. A partir de entonces se registra también un avance significativo de los principales indicadores académicos en la universidad, el incremento y actualización de la normatividad institucional, el efectivo ejercicio de las facultades en los distintos órganos colegiados, arreglos institucionales y el fortalecimiento de la actividad sindical.

¹ El Congreso del Estado aprobó el 21 de octubre de 2003 y publicó el día 22 del mismo mes y año la modificación del artículo 15 de la ley orgánica del ITSON, que antes dejaba abierta la reelección de rector de forma indefinida y tras la modificación la limitó a un solo periodo adicional. Además, el artículo cuarto transitorio dispuso que, si un rector se encontraba en funciones después de desempeñar el cargo por más de dos periodos, éste no podría participar en dicho proceso, cerrando así la puerta definitivamente a la reelección del Dr. Russo. El cuarto transitorio impidió que procediera el amparo promovido por el rector por no retroactividad de la ley, pues al momento de la resolución judicial, dicho artículo estaba ya sin efecto.

Si el cambio institucional que ha experimentado el ITSON en los años recientes ofrece elementos convergentes, pero igualmente divergentes a los resultados de investigaciones previas sobre las instituciones universitarias del país, resulta entonces necesario explorar las explicaciones que puedan arrojar luz sobre las modalidades del cambio en el caso que se aborda. Tal es el propósito que anima esta investigación.

Se tiene como eje la pregunta ¿cuáles son los procesos que permiten explicar el cambio institucional que ha experimentado el ITSON en su gobierno y en sus resultados políticos, académicos, normativos y organizacionales en la última década? Una pregunta ligada es ¿cuál es el papel de los académicos en el cambio institucional del ITSON en este mismo periodo?

Como hipótesis se propone que los académicos se tornan en agentes de cambio al actuar dentro de los márgenes de las reglas institucionales y explotar las ambigüedades en estas para generar reformas que favorecen el incremento de su poder institucional y el cambio de gobierno en la universidad. Y esto, junto con la acción de las políticas, los gobiernos locales y las autoridades institucionales, explica el cambio institucional del ITSON.

El presente trabajo es un estudio de caso con abordaje cualitativo. Se recurre a información primaria respecto a los acuerdos del Consejo Directivo, de los que se elaboró una base de datos que contiene el resumen de acuerdos en 172 actas de sesiones del periodo 1999-2018.

Los consejos directivos toman toda clase de decisiones en las universidades, muchas de ellas transitorias, pero también toman decisiones importantes y frecuentes, a partir de las

que se puede analizar e identificar variaciones, este tipo de decisiones se privilegiaron en la construcción de la base de datos.

Se incluyen también testimonios resultado de catorce entrevistas semiestructuradas, a informantes clave (tres ex rectores, tres ex secretarios generales del sindicato único de trabajadores, dos funcionarios no académicos, académicos y ex alumnos con representación en el Consejo Directivo), mismas que se recogieron entre enero y marzo de 2019, mediante aplicación móvil (grabadora de voz fácil), se transcribieron haciendo uso del software Express Scribe y se codificaron y analizaron mediante el programa Nvivo 12, siguiendo categorías de análisis previamente establecidas, se ordenaron aleatoriamente partiendo de su fecha de recolección y se identificó a los informantes con un número para proteger su identidad.

Igualmente, se llevó a cabo una revisión de acuerdos legislativos y diarios de debates en el Congreso local y análisis hemerográfico en tres periódicos de influencia estatal y/o regional (El imparcial, Tribuna del Yaqui y Diario del Yaqui) para describir los acontecimientos relevantes en el ITSON durante el periodo que se estudia².

El trabajo se estructura en cinco capítulos. El primero está dedicado al análisis de las principales corrientes teóricas del nuevo institucionalismo, particularmente en lo relativo a sus capacidades, condiciones y debilidades para explicar el cambio institucional, y asimismo se analiza la viabilidad del modelo de cambio institucional gradual.

Los resultados de este cotejo conducen a afirmar que los distintos institucionalismos tienen condiciones para explicar la estabilidad de las instituciones, pero respecto al cambio

² En el Anexo 1 se presenta un mayor detalle de la metodología aplicada en la presente investigación.

institucional ofrecen limitadas explicaciones en lo individual, por lo que se precisa la construcción de un modelo que sume sus explicaciones particulares en aras de una explicación más integral, donde las propuestas del institucionalismo sociológico y político contribuyen a la explicación del cambio ambiental o exógeno y la teoría del cambio institucional gradual, que incorpora postulados de los institucionalismos histórico y económico, es el sustento para la explicación del cambio interno en este modelo.

De igual manera se analiza el gobierno universitario, tanto en sus órganos colegiados como en sus autoridades unipersonales, particularmente en la figura de rector, esto en relación con los conceptos de gobierno y legitimidad, en el contexto del caso de estudio.

El capítulo segundo se enfoca en el contexto del cambio institucional de la universidad pública en México. Considera el papel que han desempeñado los distintos agentes y profundiza el periodo reciente que los analistas denominan “etapa de la modernización”, a partir de la década de los noventa: sus propósitos, efectos, resultados, problemáticas y tendencias.

En este periodo se destaca la acción de dos agentes. Uno, las políticas públicas de la federación, que ejercen una acción permanente sobre las universidades, lo cual, por un lado, da lugar para que estas salgan de su letargo estimuladas por los incentivos financieros que acompañan las políticas, permitiéndoles recuperar su reconocimiento y prestigio social, pero, por otro lado, les introduce en una dinámica que trastoca las condiciones de trabajo académico y diluye la autonomía universitaria. Dos, los gobiernos locales, que ocasionalmente intervienen en las universidades públicas, pero con efectos trascendentes, particularmente cuando su intervención se enfoca en modificar, adicionar o suplir

completamente sus leyes orgánicas, lo que regularmente tiene un fuerte impacto en el ámbito del gobierno universitario.

El tercer capítulo es un breve contexto del ITSON y tiene el propósito de dar sentido al análisis y discusión sobre los efectos que han tenido los diversos agentes en el cambio institucional en esta universidad. Este capítulo está estructurado en función de la orientación institucional de las diferentes administraciones por las que ha pasado la universidad, siendo estas de perfil político, de planeación estratégica y de académicos.

El capítulo cuarto considera los resultados obtenidos en el caso de estudio a partir de los datos empíricos; estos resultados se presentan en las diferentes dimensiones institucionales. En la dimensión política se evidencia un cambio en el gobierno universitario, particularmente en la forma de designación de rector y en la composición y funcionamiento del consejo directivo; cambian también la fuerza negociadora y política del sindicato, la participación de la comunidad universitaria en la vida institucional y la conformación de grupos políticos al interior.

En lo académico se muestra el tránsito de una administración no isomorfa a una isomorfa en relación a las políticas, lo que permite un significativo desplazamiento de los indicadores académicos. Entre los efectos institucionales de este isomorfismo se cuentan la centralización académica, el cambio en las rutinas de los académicos y la simulación académica.

En la dimensión normativa, se denota un cambio de un momento de déficit de normatividad a otro de producción normativa como medio de recuperación de gobernabilidad

institucional y de acotamiento del margen de discrecionalidad en la acción de las autoridades universitarias.

En la dimensión organizacional destacan la estructura departamental de funcionamiento académico, la centralización institucional, las dificultades de las autoridades universitarias para consolidar la estructura de la universidad y una cultura organizacional de participación institucional convencional.

El capítulo cuarto cierra con una discusión sobre el papel de los académicos en el cambio institucional del ITSON. Se sostiene que, sin ser el agente con mayor poder al interior de la universidad, ha sido capaz de inducir cambios institucionales significativos a través de la explotación de la ambigüedad de las reglas institucionales.

Para finalizar, se presentan conclusiones y recomendaciones en torno al cambio institucional de la universidad pública en México, partiendo del caso de estudio, y el papel que los agentes han jugado en él. Se enfatiza la necesidad de un papel más protagónico del agente académico en la definición de la orientación institucional.

CAPÍTULO I. HERRAMIENTAS TEÓRICAS PARA EL ESTUDIO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD

Este capítulo está organizado en dos secciones. La primera se dedica al análisis de los principales fundamentos teóricos sobre el origen, la estabilidad y el cambio de las instituciones, con el propósito de disponer de un modelo funcional sobre cambio institucional. La segunda parte analiza los planteamientos en torno al gobierno universitario, su poder y legitimidad, como componente relevante del cambio institucional.

1.1 Instituciones y organizaciones

1.1.1 El concepto de institución

La palabra institución tiene múltiples acepciones, en función del ámbito donde se utilice, por lo que su aprehensión no resulta una tarea menor. Así, usada en lenguaje cotidiano, regularmente hace referencia a entidades públicas o privadas con personalidad jurídica; desde las áreas enfocadas a la cultura, con influencia de la antropología, alude a la configuración de la conducta de los individuos mediante la socialización, para la satisfacción de las necesidades sociales (Alcalde, 2017).

De la misma forma, desde la ciencia política y la administración pública el concepto ha sido abordado ampliamente como punto de partida para fundamentar investigaciones o establecer postulados.

De este cúmulo de discusión acerca de lo que ha de entenderse por institución se ha llegado a un consenso general sobre algunos principios definitorios (Smith, 1962; Mahoney y Thelen, 2010).

El primer y fundamental principio del concepto es su carácter normativo (North, 1993; Goodin, 1996; Jepperson, 1999), lo que determina su carácter intangible. Efectivamente, el concepto de institución trata de un conjunto de reglas, de naturaleza formal o informal, que conforman patrones de comportamiento para el individuo en comunidad; estas reglas, al estandarizar el comportamiento, facilitan la interacción social, reduciendo la incertidumbre de la vida diaria (North, 1993). Las normas definen cómo deben hacerse las cosas; en este sentido, operan como fundamento legitimador del comportamiento y la consecución de objetivos.

De este primer principio se desprenden otros dos complementarios. El segundo principio es un determinado grado de estabilidad o persistencia en el tiempo (North, 1993; Peters, 2003). Las normas configuran limitaciones formales e informales al comportamiento, lo cual tiene implicaciones benéficas para el individuo en comunidad. Al constituirse en el fundamento de la conducta habitual de las personas, permiten la realización de intercambios sin necesidad de estipular los términos de este intercambio a cada momento; de ahí se deriva su persistencia, al dar sentido a la acción y los fines del comportamiento, reduciendo la incertidumbre (North, 1993). La estabilidad institucional permite predecir el comportamiento.

El tercer principio que identifica a una institución es su carácter determinante en el comportamiento individual (March y Olsen, 1997). Las instituciones cumplen un papel regulador al restringir y delimitar el comportamiento mediante el establecimiento de patrones

de acción (rutinas) conforme a lo que está fijado que debe hacerse; el mismo proceso reglamentario lleva implícito el establecimiento, la supervisión y la sanción con el propósito de dirigir el comportamiento presente y futuro hacia lo legitimado (Scott, 2010).

Siguiendo la línea de este análisis, una definición de institución que cumpla los principios o condiciones antes expuestos resulta válida. Para fines operativos, este trabajo se sustenta en Mahoney y Thelen (2010), quienes definen institución como: “Características relativamente duraderas de la vida política y social (reglas, normas, procedimientos) que estructuran el comportamiento y que no se pueden cambiar de manera fácil o instantánea” (p. 4).

Con fundamento en estos principios y en la definición de Mahoney y Thelen, se considera necesario agregar que las instituciones tienen un propósito, el cual es establecido por el contexto social donde se originan. Se propone, entonces, una definición en los siguientes términos: Institución son las normas (formales o informales) que en un determinado sector de la sociedad estructuran el comportamiento, dando lugar a marcos de actuación estables o rutinas encaminadas a la consecución de determinados objetivos socialmente establecidos.

1.1.2 La interrelación entre instituciones y organizaciones

Instituciones y organizaciones están íntimamente relacionadas, y ya previamente ha quedado asentado el carácter normativo de la institución. La relación de esta con las organizaciones tiene una mejor aprehensión en la ilustración que a través de la analogía desde el ámbito deportivo, de instituciones y organizaciones con reglas y jugadores, propone North (1993):

Una distinción capital en este estudio se ocupa de las instituciones y organizaciones u organismos. Al igual que las instituciones, las organizaciones proporcionan una estructura a la interacción humana [...] Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias, y a veces sucias (p. 15).

En este sentido, son las instituciones las que dan origen a las organizaciones y determinan su trayectoria en el tiempo; aunque estas a su vez, una vez creadas, pueden tener la capacidad de influir en la evolución del marco institucional que las sustenta.

El concepto de organización remite a la idea de orden (Coronilla y del Castillo, 2007, p. 83). Simon (1982) lo explica como “un complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones existentes dentro de un grupo de seres humanos” (p. XV) y Vergara (2010) como “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos” (p. 19).

Acosta (2002) define el cambio organizacional del siguiente modo:

un proceso de diferenciación estructural creciente, que presupone no solo la reforma o ajuste de normas, reglas y valores institucionalizados, sino también la incorporación de nuevos actores, intereses y conflictos en las distintas esferas, arenas o áreas del desempeño institucional (p. 20).

Las organizaciones tienen una importancia vital, dado que proveen estructura a la actividad humana en la sociedad contemporánea. La mayor parte de la vida social se experimenta al interior de organizaciones: las personas en edad de trabajar pasan sus horas hábiles dentro de ellas y la población escolar hace prácticamente lo mismo; si a esto se agrega la participación voluntaria en organizaciones sociales y los tiempos de gestión de servicios y

convivencia bajo su influencia, queda manifiesto el amplio alcance de las organizaciones en el tiempo de la vida invertido en ellas (March y Simon, 1981).

Las organizaciones están compuestas de cuatro elementos clave: estructura, personas, decisiones y entorno. Por estructura se entiende una forma jerárquica determinada y un proceso de trabajo específico para la organización. Los seres humanos, segundo elemento, no pueden concebirse como engranajes de una maquinaria; se incorporan con sus personalidades, simpatías, ambiciones, ideologías, habilidades, filias y fobias; dan energía a la organización, la impulsan al movimiento y a la adaptación, esto es, al cambio. Si la estructura de una organización hace semejanza a un esqueleto, el elemento humano constituiría los músculos (Vergara, 2010).

Respecto al elemento humano en la organización, Rivas (2009) y Vergara (2010) comentan que Barnard (1986) concibe las organizaciones como sistemas de cooperación social donde los individuos participan no solo por un salario sino también por satisfacción y por identificación con los objetivos de la organización. Satisfacción e identificación con los objetivos está muy ligado al liderazgo de la organización.

Las decisiones son el tercer elemento clave. La forma en que las organizaciones toman decisiones implica el concepto de rutinas y la elección entre opciones en un contexto de racionalidad limitada, conceptos que se analizan adelante con mayor detalle.

El cuarto elemento clave de las organizaciones lo constituye el entorno, el mundo dentro del cual existen y en el que se relacionan con otras organizaciones. Las organizaciones mantienen contacto e intercambio con el entorno para su supervivencia y responden a las exigencias de este adaptando sus rutinas, una fuente de cambio institucional.

Considerando todos estos elementos, puede decirse que organización son las estructuras sociales generadas por normas que permiten el trabajo organizado de personas hacia la consecución de objetivos o metas definidos por las mismas normas que le dieron origen.

Cuando existe una variación desde las normas (deliberada o no deliberada) con capacidad de modificar el estado de los elementos organizacionales, se tiene una discusión en el ámbito del cambio institucional. Modificaciones que redefinen las normas, valores y rutinas en las organizaciones.

Con el sustento previo, se propone la siguiente definición de cambio institucional: Una variación gradual en las normas institucionales, sea por causas externas o internas, con un impacto significativo en los elementos organizacionales (estructura, personas y decisiones), que experimentan un proceso de ajuste en agentes, reglas, valores, lenguaje y rutinas, para adaptarse a las nuevas normas, lo que genera una redistribución del poder en las organizaciones.

1.2 El nuevo institucionalismo y la reconquista de la disciplina

Las instituciones, como normas, son un resultado intangible de la actividad humana con un sentido utilitario ante el enfrentamiento con la vida cotidiana. Para North (1993, p. 13), son autolimitaciones que el hombre se impone, pero que facilitan la interacción humana.

El propósito de ser de las instituciones es el ahorro de esfuerzo en la obtención de información respecto a las acciones, actitudes e intenciones de los otros. En este sentido, las instituciones facilitan las relaciones humanas en tanto permiten tener expectativas fundadas

sobre las acciones de terceros y ajustar la conducta propia en base a estas expectativas (Krause, 2008).

La ciencia política se ha ocupado desde sus inicios del estudio de las instituciones; su origen, diseño, estabilidad y cambio. De acuerdo con Peters (2003), en la postguerra y hasta la década de los ochenta, la ciencia política abandonó sus raíces institucionalistas en favor de enfoques teóricos fundados en enfoques individualistas: el conductismo y la elección racional. Es a partir de los ochenta que retoma los esfuerzos por reconquistar la disciplina, lo que ha dado en llamar nuevo institucionalismo³.

Ahora bien, en este punto conviene aclarar que no hay un pensamiento unificado en el nuevo institucionalismo; de hecho, hay diversidad de nuevos institucionalismos (Vergara, 1997; Powell y DiMaggio, 1999; Peters, 2003; y Goodin, 2003). Tal diversidad de enfoques dificulta la convergencia de premisas y metas (DiMaggio y Powell 1999). Vergara (1997) identifica hasta nueve tipos o variantes, aunque una mayoría de autores destacan cuatro: económico, sociológico, político e histórico.

Manteniendo diferencias en premisas y metas, los nuevos institucionalismos ofrecen algunas perspectivas coincidentes. Según Bravo (1996), citado por Romero (1999), tienen en común: 1. El rechazo a los reduccionismos conductista y economista; 2. El convencimiento

³ Los enfoques individualistas consideran a las instituciones como epifenoménicas, la simple suma de las propiedades de los individuos que las conforman. La economía neoclásica, por ejemplo, explica el comportamiento económico a partir de la idea de la elección racional de los actores, imaginando una racionalidad sin restricciones y sin costos de transacción (Romero, 1999, p. 10). Ante esto, desde el institucionalismo económico se refuta esta explicación neoclásica al demostrar que la racionalidad de los actores es limitada, ya que un actor maximizador, como plantea esta propuesta, requiere un número de cálculos imposibles de hacer y una enorme cantidad de información por procesarse. La economía neoclásica supone también que la información y el cálculo no implican un costo de transacción; North (1990), por su parte, demuestra que las instituciones tienen la función de reducir los costos de transacción en los intercambios.

de que los arreglos institucionales resultan relevantes en la explicación de la vida social, económica y política, y 3. Una definición general en común de las instituciones como las reglas del juego de la sociedad.

1.2.1 La discusión sobre la estabilidad y el cambio institucional

Que las reglas importan, que son creadas para facilitar la interacción social y que hay en ellas un sentido de persistencia, es algo que se ha establecido desde el momento que aquí se abordó la definición de institución (incluso la palabra misma evoca un sentido de estabilidad). Pero las instituciones no solo nacen y permanecen, también cambian; de manera que las ideas de estabilidad y cambio institucional se encuentran íntimamente ligadas y ocupan los esfuerzos de explicación del nuevo institucionalismo.

Los institucionalismos están orientados hacia la explicación de la estabilidad institucional (Vergara, 2010, p. 43), al considerar que las normas influyen de modo significativo en el comportamiento individual, por lo que tienen capacidad demostrada en este sentido. Por esta misma razón, no cuentan con el mismo potencial para explicar el cambio institucional (Gómez, 2015, p. 93), sobre el que han elaborado proposiciones, pero no construyen un modelo explicativo satisfactorio por sí mismos en lo individual.

El institucionalismo sociológico explica la continuidad institucional por la existencia de guiones colectivos que regulan el comportamiento humano. Estos guiones colectivos son producto de procesos cognitivos que acontecen en el proceso de socialización de los individuos (Scott, 2008).

Las instituciones son comportamientos aprehendidos por los individuos como resultado de desenvolverse dentro de una cultura organizacional. Estos acuerdos institucionales se reproducen porque los individuos ni siquiera pueden concebir alternativas adecuadas a los mismos; más aún, las instituciones no funcionan como limitadores de opciones, sino que, de hecho, establecen los criterios para que las personas descubran sus preferencias (DiMaggio y Powell, 1999). Es decir, para el institucionalismo sociológico, las instituciones escapan al cuestionamiento individual consciente y simplemente se dan por sentadas por causa de la socialización. Bajo este argumento, se rechazan los modelos del actor racional y se considera a las instituciones como variables independientes y unidades de análisis por sí mismas.

Desde esta perspectiva, las instituciones tienen propiedades autorreproductivas. Para Jepperson (1999), las instituciones “deben su supervivencia a procesos sociales que se activan por sí mismos” (p. 196) y, según Zucker (1999), “el conocimiento social [...] existe como un hecho, como parte de la realidad objetiva, y se puede transmitir directamente sobre esa base” (p. 126).

La lógica autorreproductiva se traslada también entre organizaciones que, en conjunto, conforman un área conocida de la vida institucional (DiMaggio y Powell, 1999), lo cual es llamado campos organizacionales. La autorreproducción sucede cuando una organización se incorpora a un campo institucional y, a partir de ese momento, asume la cultura que ahí existe, mimetizándose con las demás, adoptando las características institucionales compartidas en el campo, lo que se conoce como isomorfismo institucional (Powell y DiMaggio, 1999).

El institucionalismo sociológico posee argumentos sólidos en la explicación de la continuidad institucional, pero en lo relativo al cambio, tiene serias dificultades. No ofrece opciones de cambio endógeno, nulificando la agencia; tanto individuos como organizaciones son relativamente pasivos, capaces de adaptarse al medio ambiente, pero sin capacidad de influir en él (Vergara, 1997). El cambio sucede por causa de fuerzas exógenas (nuevos marcos interpretativos, evolución de políticas o leyes), por adaptación de las instituciones al medio ambiente, que cambia lentamente, por lo que el cambio institucional también es una pausada evolución de valores institucionales que no se pueden predecir ni controlar (Powell y DiMaggio, 1999), por lo que, desde esta perspectiva, el cambio no es conducible.

En el institucionalismo político, la estabilidad institucional radica en las rutinas, estímulos que desencadenan patrones de acción estandarizados que resuelven problemas sin necesidad de análisis. El cambio de rutinas no es fácil; además de la dificultad de modificar la normatividad y los procedimientos en lo oficial, está la cuestión de que los individuos tampoco están dispuestos a cambiar la forma en que hacen las cosas (Vergara, 2010). A la adaptación lenta que regularmente sufren las rutinas hay que agregar que, si no hay intervención externa, tienden a permanecer estables, lo cual se denomina inercia institucional.

Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos y eligen entre ellos sobre la base de reglas definidas. Las rutinas pueden ser reglas de procedimiento, de decisión, de evaluación, de asignación de autoridad y responsabilidad (March y Olsen, 1997, p. 68). Permiten la coordinación de actividades de forma simultánea y coherente, ayudan a evitar los conflictos, restringen la negociación a términos comprensibles y posibilitan los acuerdos.

Para el institucionalismo político, el cambio institucional es resultado del intercambio de recursos de la organización con el entorno o ambiente. Como el cambio en el entorno es más rápido que al interior de la organización, esta se ve en la necesidad de cambiar sus rutinas para responder a las exigencias externas, por lo que el cambio institucional en esta perspectiva se verifica en el cambio de rutinas (March y Olsen, 1997), que permiten una adaptación incremental (poco a poco y en plazos largos) a los problemas ambientales.

El institucionalismo político esboza también una posibilidad de cambio endógeno, sin que llegue a ser tan sólido como el ambiental (exógeno). El cambio endógeno está ligado a la dirección organizacional: tener el control institucional ofrece una mayor capacidad para imponer decisiones mientras otros no accedan a estos recursos de poder institucionalizados. Los directores organizacionales toman decisiones en un contexto de racionalidad limitada, pues, de acuerdo con Simon (1982), las decisiones están limitadas por las capacidades y hábitos del individuo, sus valores y fines, y por el alcance de los conocimientos en el ámbito de la decisión a tomar, entre otros factores.

La racionalidad limitada, entonces, no lleva a resultados óptimos sino a resultados satisfactorios, como bien ilustran March y Simon (1981, p. 155): no es necesario buscar la aguja más puntiaguda en un pajar; basta con encontrar una aguja lo suficientemente puntiaguda para coser con ella.

La elección de alternativas satisfactorias guarda relación con la distribución de la atención en los niveles directivos de una organización. La capacidad de los directivos de supervisar funciones y atender problemas (atención organizacional) es un recurso escaso. La dirección no puede atender a todo; practica la atención selectiva, que según March y Simon (1981), se dirige a las áreas de la organización con un desempeño por debajo de lo esperado.

Los procesos de toma de decisiones son rituales importantes y están ligados a aspectos simbólicos, los cuales desarrollan cultura y visión comunes en las instituciones. Los actores políticos establecen su capacidad para tomar buenas decisiones cuando, al tomarlas, simbolizan cualidades valoradas socialmente (March y Olsen, 1997). Consultar a expertos o a las personas adecuadas, valorar alternativas, acopiar información y decidir de manera firme y prudente no son solo auxiliares para la obtención de resultados, sino mayormente símbolos de la forma apropiada de tomar decisiones.

Así, la razón de que la gente que hace o participa en política dedique tiempo a símbolos, mitos y rituales, se debe a que estos son útiles para su legitimidad institucional. El control de los símbolos es tan significativo como el control de otros recursos institucionales como base del poder, y su uso es determinante en los resultados políticos.

En el institucionalismo económico, las instituciones, de acuerdo con North (1993), definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos; estas limitaciones incluyen tanto lo que se prohíbe hacer a los individuos como las condiciones en las que se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. Las limitaciones proporcionan una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) a la interacción humana, por lo que la estabilidad institucional es producto del seguimiento de las reglas o normas.

En esta perspectiva, los individuos son los agentes principales de cambio institucional, aunque también las organizaciones tienen esta capacidad de agencia; a ambos se les atribuye la capacidad de calcular el potencial beneficio de la modificación de algunas reglas y de movilizar recursos dirigidos a producir las enmiendas que les sean convenientes. El cambio institucional resultante no corresponde a las intenciones de sujetos particulares,

sino a la interacción de la acción de todos, con su carga intencional. Así, se tienen instituciones cambiando constantemente, pero de manera gradual.

El institucionalismo histórico tiene una visión más dinámica de la estabilidad institucional respecto a los anteriores institucionalismos. El nacimiento institucional está relacionado con coaliciones políticas que movilizan recursos para su creación; las coaliciones dominantes diseñan las instituciones conforme a sus preferencias; una vez diseñada, la institución vive tensiones producto de la asignación de poder al interior y requiere una movilización permanente de recursos políticos para su estabilidad.

La movilización permanente de recursos no va en detrimento de la estabilidad, ya que, una vez que las instituciones han tomado un rumbo, ese curso es difícil de revertir por razón de una poderosa inercia que caracteriza su desarrollo, lo que se denomina *path dependence* o dependencia del camino (Pierson y Skocpol, 2008).

El cambio institucional en el institucionalismo histórico se explica también por vaivenes en el equilibrio de poder que propician la formación de coaliciones interesadas en la modificación del diseño institucional. Las coaliciones pueden incidir en el curso de las instituciones en función del poder o de los recursos de los actores que la constituyen; estos recursos pueden ser: dinero, tierra, tecnología, acceso a la información o poder político (Echeverry, 2016). Las coaliciones que pretenden el cambio institucional identifican momentos de la trayectoria institucional en que las restricciones habituales a su acción se debilitan o eliminan para introducir cambios que alteran la trayectoria del desarrollo histórico institucional, esto es conocido como coyunturas críticas.

Las tesis institucionalistas, en resumen, son teorías que explican bien la estabilidad institucional y conciben el cambio institucional de forma parcializada; regularmente identifican el cambio con momentos específicos de choque provocado por elementos ambientales o endógenos, de manera alternativa, pero no ofrecen modelos donde ambos elementos (endógenos y exógenos) expliquen satisfactoriamente el cambio institucional, como se observa en la tabla 1.

Tabla 1: Postulados institucionalistas sobre estabilidad y cambio institucional

Institucionalismo	Argumentación sobre estabilidad	Argumentación sobre cambio	Fuentes de cambio
Sociológico	Guiones colectivos, aprendidos por socialización, que guían el comportamiento humano. Las instituciones son autorreproductivas	Sucede por adaptación de las instituciones al medio ambiente (nuevos marcos interpretativos, evolución de políticas o leyes), el cambio institucional es lento	Exógenas o medioambientales (políticas, leyes o nuevos marcos interpretativos)
Político	Se debe a rutinas, que, sin intervención externa, tienden a permanecer estables	Un entorno cambiante exige un cambio de rutinas organizacionales para mantener el intercambio con este Decisiones organizacionales en un contexto de racionalidad limitada, con un proceso ritual de toma de decisiones con cualidades legitimadoras	Predominantemente exógeno o ambiental Protoendógeno, en el nivel de la dirección organizacional
Económico	Las reglas definen, limitan y permiten el intercambio en la sociedad, por lo que resulta beneficioso seguirlas	Los individuos calculan el potencial beneficio de modificación de reglas y movilizan recursos para ello	Endógeno, individuos y organizaciones maximizadores
Histórico	Una vez que las instituciones han tomado un camino, ese curso es difícil de revertir, lo que se conoce como <i>path dependence</i> o dependencia del camino	Las coaliciones que pretenden el cambio institucional identifican momentos de debilidad institucional para introducir cambios que alteran la trayectoria del desarrollo histórico institucional, lo que se denomina coyunturas críticas	Endógeno, coaliciones ganadoras

Fuente: Elaboración propia, con información de los diversos institucionalismos

Al identificar el cambio institucional con momentos específicos, también están delimitando la agencia a acciones eventuales en determinadas condiciones institucionales, sin abrir la posibilidad de los agentes a una actividad más permanente.

Una alternativa para resolver estas inconveniencias y poder estudiar el cambio institucional por agentes tanto endógenos como exógenos, es incorporar en un solo modelo las herramientas que los distintos institucionalismos aportan, de acuerdo con Peters (2003).

Sin embargo, la incorporación de agentes endógenos y exógenos al estudio del cambio institucional ofrece solamente una solución parcial, quedando por resolver la idea del cambio relacionada solo con momentos específicos y la actividad de la agencia a acciones eventuales en relación con estos momentos particulares de cambio institucional. Afortunadamente ha emergido, de forma más reciente, una propuesta teórica que puede ayudar a resolver estos inconvenientes.

1.2.2 Una teoría sobre el cambio institucional: La teoría del cambio institucional gradual

Desde el institucionalismo histórico ha emergido recientemente la teoría del cambio institucional gradual (TCIG), de Mahoney y Thelen (2010), cuyo atractivo radica en su visión gradual del cambio y su capacidad para dialogar con distintas corrientes del cambio institucional.

La tesis central de esta teoría es que las reglas institucionales están sujetas a diferentes interpretaciones y niveles de cumplimiento, por lo que presentan ambigüedades que los agentes institucionales interesados explotan para acceder a mayores beneficios de los que disponen en el estado institucional vigente, de tal forma que el cambio gradual se sostiene en

tres elementos básicos: ambigüedad de las reglas, agencia y poder, teniendo a la agencia en el centro del análisis (Gómez, 2015).

Los actos de poder que participan en la génesis y continuidad institucional son los mismos que explican la vulnerabilidad al cambio en las instituciones, de manera que continuidad y cambio se encuentran íntimamente ligados. Si actores con diferentes dotaciones de recursos están motivados para la creación de distintas instituciones; si las instituciones creadas reflejan las contribuciones relativas de estos actores motivados de manera diferente, en algunos casos el poder de un grupo (coalición) puede ser tan grande que las instituciones creadas se correspondan con sus preferencias. O bien, si los resultados institucionales son el resultado no deseado de un conflicto entre grupos con diferencias en sus objetivos.

En cualquiera de estos casos, se denota que no hay nada de autorreproducción en los arreglos institucionales, sino que estos, aunque duraderos, permanecen en disputa por las coaliciones que se van reacomodando, de modo que las instituciones tienen un equilibrio dinámico por acción de las coaliciones que se benefician de los arreglos vigentes, las cuales llevan a cabo una permanente movilización de apoyo político y hacen esfuerzos activos por resolver en su favor las ambigüedades institucionales.

Si la estabilidad institucional se basa en la movilización permanente de recursos, una fuente de cambio institucional son las transformaciones en el equilibrio de poder, que pueden efectuarse por dos vías: cambios en las condiciones ambientales que reorganizan las relaciones de poder (exógenos) y grupos subordinados que se organizan para aumentar su poder y cambiar los arreglos institucionales prevaecientes (endógenos).

Otra fuente de cambio institucional muy importante, y que antes no se había considerado, proviene del cumplimiento de las reglas institucionales. El problema de cumplimiento no se explica solo por la naturaleza políticamente disputada de las reglas institucionales sino también, y, sobre todo, por el margen que existe en su interpretación e implementación.

Las reglas tienen una naturaleza ambigua, aun formalmente codificadas. Actores con intereses divergentes luchan por su interpretación, aplicación y cumplimiento porque están ligadas a la asignación de recursos. Tal ambigüedad se debe, primero, a que nunca son lo suficientemente precisas para cubrir todas las situaciones potenciales de la realidad; segundo, a los límites cognitivos de los actores, que no pueden anticipar todas las posibles situaciones futuras en las que las reglas se implementarán; tercero, las instituciones están integradas por supuestos que son solo implícitos, que pueden variar a lo largo del tiempo; en cuarto lugar, las reglas no solo se diseñan: deben interpretarse y aplicarse, frecuentemente por quienes no participan en su diseño, y ello abre un espacio para cambios en su interpretación y su aplicación (Mahoney y Thelen, 2010).

El motor del cambio es la distribución del poder en las instituciones; el espacio para el cambio incremental son las ambigüedades entre la regla y su interpretación, o entre la regla y su implementación. Si el significado o la aplicación de una institución son ambiguos, el interés de un actor por la continuidad institucional también lo será; si significado y aplicación cambian, también pueden cambiar las preferencias de los actores. Esto hace que la dicotomía ganadores/perdedores pierda vigencia y obliga a pensar en nuevas categorías de los actores, en función de sus estrategias institucionales.

Agencia, ambigüedad y poder institucional producen cuatro formas de cambio institucional gradual y cuatro tipos de agentes de cambio, que surgen según el contexto político (que puede ser de fuertes o débiles posibilidades de veto) y las características institucionales (de bajo o alto nivel de discrecionalidad en la interpretación/cumplimiento de las reglas).

La primera forma de cambio gradual es el desplazamiento, donde las reglas son sustituidas por otras nuevas, lo cual puede suceder, ciertamente, de forma abrupta y propiciar un cambio radical como el que explica las otras teorías institucionales. Pero el desplazamiento también puede ser lento, cuando se introducen nuevas instituciones que, en vez de complementar, compiten con las más antiguas; agentes perdedores incitan a la deserción hacia las nuevas reglas, dando lugar a un desplazamiento gradual.

Desplazamiento sucede en un contexto político de débiles posibilidades de veto y una condición institucional con baja discrecionalidad en las reglas. Los agentes insurreccionales protagonizan este tipo de cambio; ellos rechazan el statu quo institucional y buscan eliminar las reglas existentes en favor de nuevas. Si el desplazamiento es gradual, se debe a que no cuentan con las condiciones para hacer que las cosas cambien tan rápido como quisieran.

La estratificación, segunda forma de cambio gradual, ocurre cuando nuevas reglas se incorporan a las existentes en forma de enmiendas, revisiones o adiciones, alterando la lógica de la institución. Generalmente, los retadores institucionales no tienen la capacidad de cambiar las reglas originales y optan por trabajar dentro del sistema agregando nuevas normas sobre las antiguas. Los defensores del sistema no pueden impedir la introducción de modificaciones, y cada nuevo elemento añade pequeños cambios que, acumulados, producen un gran cambio en el largo plazo.

Este tipo de cambio institucional tiene lugar en un contexto político de fuertes posibilidades de veto y bajo nivel de discrecionalidad institucional. Agentes subversivos trabajan dentro del sistema esperando la oportunidad para cambiarlo, promoviendo nuevas reglas en los límites de las antiguas y, en consecuencia, provocando estratificación.

La tercera forma de cambio gradual, la desviación, sobreviene cuando las reglas permanecen iguales, pero su efecto cambia como resultado de modificaciones en las condiciones medioambientales. Al no responder a cambios ambientales, una deliberada o negligente falta de acción de los agentes puede causar un impacto trascendente en la institución.

Fuertes posibilidades de veto en lo político y alta discrecionalidad en las reglas son el contexto de la desviación. Agentes simbioses, en modalidad parásito, actúan en escenarios de brechas en el cumplimiento de las reglas, y eso genera desviación.

La conversión, cuarta forma de cambio gradual, se produce cuando hay una modificación en la interpretación o ejecución de las reglas que se contrapone al sentido en su diseño. Esto es llevado a cabo por agentes que explotan las ambigüedades inherentes de las instituciones.

Un contexto político de débiles posibilidades de veto y alto nivel de discrecionalidad en el cumplimiento de las reglas es el espacio donde se da la conversión. Agentes oportunistas, con preferencias ambiguas sobre la continuidad institucional, pueden explotar cualquier posibilidad que favorezca sus fines.

En síntesis, la TCIG explica que las instituciones permanecen porque están en constante cambio. En opinión de Gómez (2015), la TCIG es una herramienta útil para el

estudio de las instituciones en el contexto latinoamericano; esta investigación pone a prueba su utilidad para el análisis del cambio en las universidades. La permanencia y el éxito de las instituciones están basados en formas de cambio gradual, frecuente y endógeno, producto de la revisión, suplementación e interpretación de las reglas por agentes que explotan los recursos y ambigüedades de las instituciones (Mahoney y Thelen, 2010). Una vista esquemática de esta teoría se presenta en la tabla 2.

Tabla 2: Síntesis gráfica de la TCIG

Fuentes contextuales e institucionales de agentes de cambio			
		Características de la institución elegida	
		Bajo nivel de discrecionalidad en interpretación / cumplimiento	Alto nivel de discrecionalidad en interpretación / cumplimiento
Características del contexto político	Fuertes posibilidades de veto	Subversivos (Estratificación)	Parásitos simbioses (Desviación)
	Débiles posibilidades de veto	Insurreccionarios (Desplazamiento)	Oportunistas (Conversión)

Fuente: Mahoney y Thelen (2010), traducción propia

1.2.3. Un modelo para explicar el cambio institucional en la universidad

Las diferentes corrientes del cambio institucional previamente analizadas permiten visualizar diversas perspectivas del cambio. Antes que opuestas o mutuamente excluyentes, resultan válidas y complementarias.

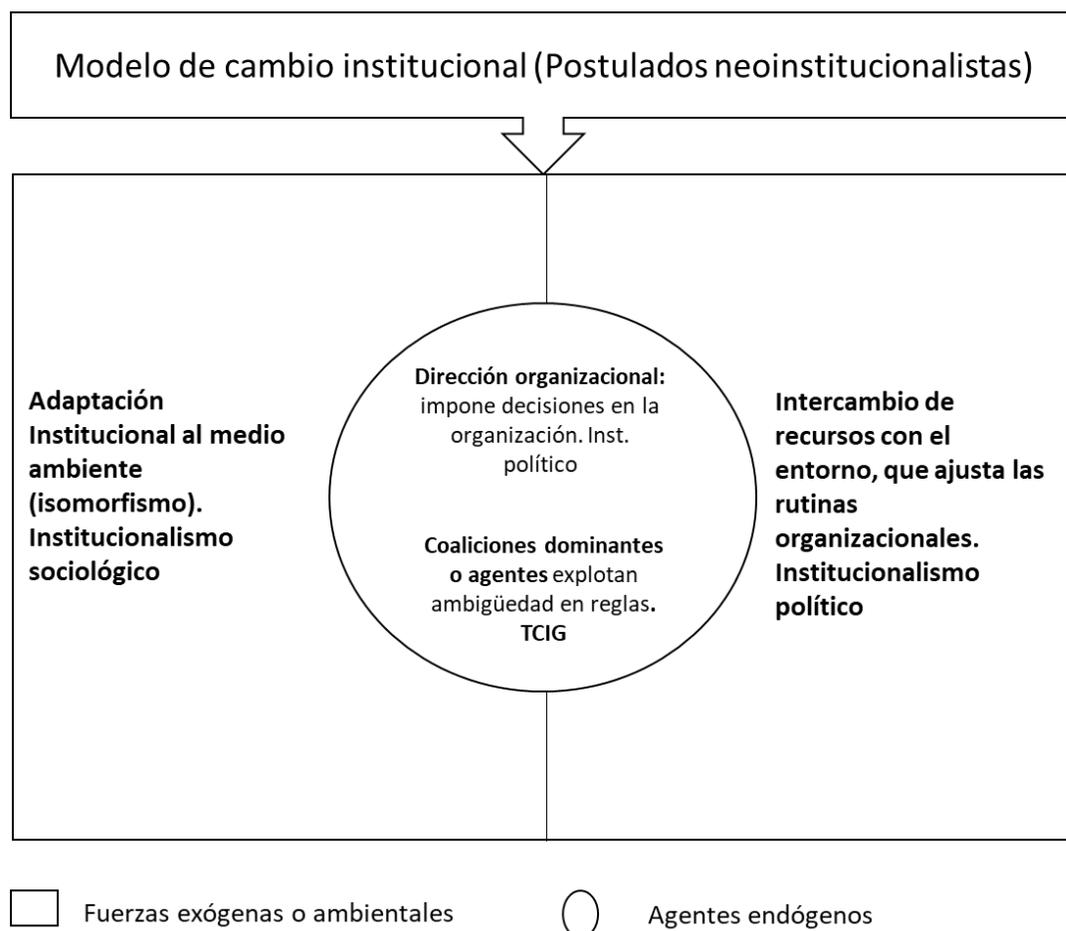
Así, se reconoce que el cambio institucional acontece por adaptación de las instituciones al medio ambiente (fuerzas exógenas como nuevos marcos interpretativos, evolución de políticas o leyes), tal como refiere el institucionalismo sociológico.

También sucede cambio institucional como resultado del intercambio de recursos de la organización con su entorno, conforme a la explicación del institucionalismo político; este intercambio de recursos produce un cambio incremental, evidente en las rutinas organizacionales. Desde esta corriente se argumenta también una vía de cambio endógeno, a través de la dirección organizacional, que tiene una mayor capacidad para imponer decisiones sobre el resto de los participantes de la organización.

La teoría del cambio institucional gradual, que dialoga con los institucionalismos histórico y económico, sustenta que el cambio institucional gradual puede producirse por coaliciones dominantes o por distintos agentes que explotan la ambigüedad de las reglas institucionales para realizar modificaciones que les sean convenientes.

El nuevo institucionalismo expone a las instituciones como entes cargados de poder, por lo que el motor del cambio es este: la distribución del poder. Incorporando las diferentes explicaciones sobre cambio institucional, se propone el siguiente modelo:

Figura 1. Modelo de cambio institucional, desde los postulados neoinstitucionalistas.



Fuente: Elaboración propia, síntesis de los postulados institucionalistas sobre cambio institucional

1.3 Universidad: gobierno y legitimidad en la universidad pública autónoma

Al ser las universidades instituciones cargadas de tensiones de poder, resulta relevante reconocer cómo se ejerce este a través de sus autoridades y los resultados de su ejercicio, por lo que enseguida se ofrece una breve reflexión acerca del gobierno universitario, delimitado al ámbito de las universidades públicas estatales del país (UPES).

Las universidades tienen como “materia prima” el conocimiento y en torno a él se agrupan sus integrantes, sea para su creación o distribución (Clark, 1981). Como el conocimiento es diverso, su gestión es compleja, por lo cual el gobierno universitario no puede organizarse sobre un objetivo particular ni gestionarse sobre criterios homogéneos.

De esto deriva una estructura heterogénea, sea por departamentos, facultades, escuelas u otras formas de organización universitaria, que da lugar a entidades “flojamente acopladas”⁴ y la torna en una institución con una base amplia y desarticulada, conformada por profesores e investigadores, que constituyen su núcleo operativo.

En el otro extremo de la estructura se encuentra el gobierno universitario, compuesto por órganos colegiados y autoridades unipersonales, que tienen la responsabilidad de conducir a la institución hacia la consecución de sus fines.

1.3.1 Las autoridades colegiadas

En las universidades públicas mexicanas hay dos tipos de autoridades colegiadas: los consejos universitarios (o consejos directivos) y las juntas de gobierno.

Los consejos universitarios han sido una forma de gobierno colegiado muy extendido en las universidades públicas en el contexto latinoamericano y nacional, por influencia del movimiento de Córdoba, Argentina, de principios del siglo XX, que pugnaba por la

⁴ La idea de acoplamiento flojo proviene de la sociología organizacional y alude a la imagen de entidades acopladas para ofrecer determinados resultados; pero estas, a la vez, tienen identidad propia y mantienen una separación lógica. En una universidad, las distintas dependencias que la conforman de alguna manera se conectan, pero sin sacrificar sus funciones propias; las áreas de personal, extensión de la cultura o deportivas, ciencias exactas y sociales ilustran claramente esta idea. Una reflexión detallada se encuentra en Weick (2009).

participación de los estudiantes en todas las decisiones institucionales, desde lo curricular hasta la elección de rector.

De acuerdo con Didriksson (1994), esta concepción democrática de la conducción universitaria se fue concentrando más en las formas de gobierno, en detrimento de la reforma curricular y académica, dejando prácticamente en el abandono la idea de democratización de la enseñanza y de transformación institucional respecto al valor social del conocimiento que cultiva y reproduce. Aunque esto sea así, todavía mantienen en las formas la conducción de la universidad en todos los sentidos, incluyendo lo curricular y académico.

La composición de los consejos universitarios se lleva a cabo mediante los miembros de la comunidad universitaria, quienes sectorialmente designan a sus representantes (académicos, alumnos, personal administrativo), pudiendo también participar egresados, representantes de los sindicatos universitarios y de la sociedad civil. Las autoridades universitarias tienen participación directa en función de su posición institucional, que imprime a estos órganos colegiados un carácter plural y político.

Las juntas de gobierno, como máxima instancia de gobierno universitario, están inspiradas en el modelo estadounidense (Sánchez, 2009). Su introducción en México data de 1945, para resolver los problemas de gobernabilidad que padecía la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de acuerdo con Múnera (2011).

Las funciones de las juntas de gobierno consisten en elegir a las principales autoridades de la universidad (regularmente rector, aunque puede incluir otras figuras subordinadas) y tomar las decisiones trascendentes del rumbo institucional, como son los planes de desarrollo y de trabajo y los presupuestos, además de la normatividad interna.

Las juntas de gobierno no son una forma extendida de gobierno colegiado en México, aunque hay una clara tendencia de crecimiento, bien por haber adquirido autonomía de forma reciente, por ser de nueva creación o por haber experimentado una profunda reforma (López, 1998), alcanzando un 36% (13 instituciones) de las universidades públicas autónomas del país (López et al., 2011).

1.3.2 Consideraciones sobre los órganos de gobierno colegiado

Juntas de gobierno y consejos directivos como órganos colegiados de gobierno universitario guardan ventajas y desventajas relacionadas con su diseño, pero también con su implementación en la práctica.

Hay quienes manifiestan una posición favorable hacia las juntas de gobierno como órgano colegiado de conducción institucional, bajo el argumento de que la universidad debe estar al servicio de la comunidad y no de grupos ideológicos o políticos. Parten del supuesto de que los miembros de las juntas de gobierno están motivados por el interés general de la universidad, al no encontrarse comprometidos con los grupos de interés de la organización (Garrido, 1990).

Los inconvenientes en su diseño están relacionados con una baja legitimidad y aceptación de las autoridades que se nombran bajo esta modalidad, lo que a la larga puede acarrear problemas de eficacia en su gobierno (Gómez, 2004).

Respecto a su implementación, se cuestiona la participación e influencia en las juntas de gobierno desde el ámbito de los negocios y los gobiernos, en la imposición de valores y políticas de subordinación al mercado, de predominio de formas de conocimiento

pragmático, de menosprecio de las ciencias sociales y las humanidades y de mercantilización del conocimiento y la ciencia (Gómez, 2004; Lazerson, 1998).

Además, desde la academia se tiene una opinión negativa respecto de la junta de gobierno, pues se le considera antidemocrática y se le reprocha el tomar decisiones al margen de los intereses de la comunidad, equiparados a los intereses “genuinos” de la institución (Ordorika et al., 2011).

De los consejos universitarios se reconocen las cualidades en general de su diseño, dado que otorgan una alta legitimidad en el ejercicio del gobierno, al inducir la consulta y la negociación para la aceptación y apoyo a proyectos institucionales (Gómez, 2004).

Sin embargo, su diseño exhibe también desventajas, como el diferente peso político de los sectores institucionales en las decisiones sobre la universidad, por causa de la permanencia en el consejo, lo que otorga ventajas a la autoridad, al ser parte de sus funciones y disponer de una estructura que le da soporte (López, 1998).

Los problemas de esta forma de gobierno colegiado en su implementación están ligados a la representación, como la injerencia del rector en la designación de representantes, de forma estructural o por la cooptación o compra de representantes de la comunidad (Ordorika et al., 2011).

Los consejeros universitarios que no son autoridad tienen otra tarea por resolver y esta va en relación con su naturaleza. Kandel (2005) observa que se advierten dificultades a la hora de representar (hacer presente la voz de quien no lo está), porque la distancia entre representantes y representados va en aumento y resulta difícil hallar experiencias que remitan a la vida democrática institucional.

En este sentido, la tarea de participar y representar se torna complicada si se tienen estudiantes y académicos desinteresados de la política, representantes que no establecen lazos con sus representados y debilitamiento de la deliberación.

Como puede constatarse, no hay una posición unívoca acerca de la conveniencia de uno u otro órgano de gobierno colegiado, pues ambos exhiben ventajas y desventajas en su diseño e implementación. Siguiendo a Brunner (1990), un gobierno de los académicos parece ser la opción preferible. Este gobierno tendría que determinar con claridad criterios meritocráticos de selección de autoridades y un proceso de toma de decisiones deliberativo, en congruencia con la naturaleza institucional.

1.3.3 La designación de rector, máxima autoridad personal

La máxima autoridad unipersonal en las universidades públicas autónomas recae en la figura del rector, quien posee amplias facultades legales que influyen de manera determinante en los resultados institucionales. Debido a ello, la forma en que los rectores llegan a ocupar su puesto es relevante, además de que tiene una profunda relación con la legitimidad en el ejercicio de sus funciones.

Las universidades públicas autónomas disponen de tres formas generales para designar a sus rectores, conforme a sus leyes orgánicas y estatutos. Tales formas aluden a diferentes concepciones de autonomía, autogobierno y democracia universitaria: votación universal, secreta y directa de toda la comunidad universitaria; elección por el consejo universitario y designación por junta de gobierno.

La designación por voto universal, con origen en la Reforma de Córdoba, aboga por la ciudadanía universitaria, donde todos los miembros tienen el mismo valor y derecho de elegir a sus autoridades, con independencia del sector donde se ubiquen. Supone una alta legitimidad para el rector recibir el apoyo de la mayor parte de la comunidad para dirigir la universidad.

No obstante, esta forma de elección de rector se encuentra deslegitimada por los procesos clientelares que regularmente se practican, particularmente con los estudiantes. En la actualidad dispone de poco o nulo respaldo desde la reflexión académica sobre el gobierno universitario y más bien se identifican reflexiones en oposición a su permanencia.

Brunner (1990) comenta que la universidad no tiene la misión de resolver y administrar lo político, porque en ella está en juego el ejercicio de este poder, sino que su propósito reside en la creación y recreación del conocimiento y en la formación integral de los estudiantes, que incluye, pero no se agota en la formación política.

En el mismo sentido, Flisfisch (1990) señala que un gobierno democrático no es compatible con la colegialidad de la universidad. Previene que, en una lógica de mercado electoral, los gobiernos universitarios explotan en poco tiempo; la experiencia así lo ha demostrado.

La designación de rector por consejo directivo es semejante a una democracia representativa, dado que los miembros de estos consejos son representantes de los diferentes sectores de la comunidad y están facultados para elegir autoridades en su nombre. Las ventajas y los cuestionamientos a este modo de elección corresponden a la misma forma de gobierno en general expuesta en el apartado anterior.

La designación por voto universal y por consejo directivo comparten un cuestionamiento en común: el papel y poder de los actores endógenos sobre los exógenos, lo que produce una autonomía autorreferida, más cercana a la independencia o la autarquía (Gómez, 2004).

La elección de rector por junta de gobierno recae en un reducido grupo con “reconocido prestigio y honorabilidad”. Las juntas llevan a cabo auscultaciones en la comunidad universitaria para conocer su opinión sobre los candidatos, pero estas no son vinculantes; además, regularmente no dan a conocer los criterios seguidos para el nombramiento, siendo en la práctica unas “cajas negras”.

A esta forma de designación se le reconoce que permite la estabilidad institucional, aunque se acusa una injerencia política externa, regularmente vía los gobiernos locales (López, 2013), a más de la poca legitimidad inherente a su diseño, como anteriormente se indicó.

Respecto a la designación de rector, el estudio de López Zárate (2013) muestra un rechazo unánime de directores, funcionarios y académicos al sistema de voto universal y una opinión dividida sobre las juntas de gobierno y los consejos directivos, pero no descartan la opción del voto ponderado como viable para reencauzar el voto universal.

De cualquier forma, transitar de una forma de elección de rector a otra no es fácil. Al respecto se ha comentado:

“cambiar la forma de elección del rector necesariamente pasa por una modificación de la ley orgánica, lo cual conlleva una negociación, con lo que implica, de los universitarios con los legisladores. [. . .] hay zonas de debate sobre el significado de la autonomía universitaria y específicamente sobre el alcance y comprensión de la facultad de autogobierno establecida en la Constitución” (López et al., 2011)

Aunque esta afirmación no es necesariamente verdadera, dado que hay condiciones demostradas en distintas universidades para la modificación de la forma de designación de rector sin pasar por la modificación de una ley orgánica, pero explotando la ambigüedad en las reglas como propone la TCIG.

Resumen

En esta sección se ha procurado presentar una perspectiva amplia sobre el cambio institucional desde las distintas corrientes institucionalistas, analizando las potencialidades y las limitaciones para explicar el cambio endógeno y exógeno, así como el papel que otorgan a los agentes en dicho proceso. Se propone aprovechar las herramientas explicativas que los diversos institucionalismos aportan para superar sus limitaciones y lograr una explicación más amplia del cambio institucional. Así, las nociones de isomorfismo, rutinas, campos organizacionales, liderazgo y pericia, entre otras, con origen en distintos institucionalismos, resultan útiles para explicar el cambio.

La interacción entre institución y medio ambiente es un elemento central en el análisis del cambio institucional desde el nuevo institucionalismo sociológico. Los conceptos de campo organizacional e isomorfismo institucional en sus diferentes modalidades son también son elementos centrales.

La teoría del cambio institucional gradual aparece como eje conductor del análisis, pues permite explicar la permanencia en el tiempo y la transformación de las instituciones. Se examinan también las transformaciones en el gobierno institucional y en la forma de designación de rector, como elementos centrales del poder institucional en las universidades.

CAPÍTULO II. CONTEXTO Y AGENTES EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Las universidades son instituciones que han acompañado el desarrollo de la sociedad; aunque sus antecedentes históricos pueden rastrearse antes de la era moderna, su carta de naturalización se ubica en el siglo XIX (Casanova, 2015; Altbach, 1991; Brunner, 2014).

A partir de ese momento, la universidad ha experimentado importantes transformaciones, mismas que se han acelerado con el advenimiento de la globalización. En este contexto, los Estados han demandado de esta una mayor funcionalidad hacia el aparato productivo, sometiéndola al profundo proceso de cambio y de reconceptualización en el que actualmente se encuentra.

En México, estos cambios en la universidad se identifican a partir de la década de los noventa, denominada como etapa de la modernización, y se han mantenido y profundizado hasta la actualidad. En este apartado se analiza la participación de los distintos agentes en el cambio institucional de la universidad pública mexicana en esta etapa.

2.1 El trayecto hacia la universidad contemporánea en México

Si bien cuenta con antecedentes históricos en la era precristiana, la universidad tiene un origen europeo, en la Edad Media (siglos XI y XII), con los arquetipos de París y Bolonia⁵.

⁵ El modelo de París constituía al profesor en el centro de la institución y consideraba la autonomía como parte importante del desarrollo académico. El modelo de Bolonia, con dominio del estudiante, tuvo una influencia menor en Europa y América Latina (Altbach, 1991).

Para América Latina, los antecedentes históricos se identifican ya en el siglo XVI, desde 30 años después de la llegada de los españoles a territorio novohispano, cuando se fundaron las universidades de México, Santo Domingo, Lima y Perú, organizadas según el modelo de las universidades medievales europeas (Marsiske, 2006).

La universidad en general y en el contexto latinoamericano ha experimentado distintas transformaciones a lo largo de su historia, que se obvian en este estudio por razones de espacio y vocación. Baste señalar que la refundación de la universidad en el siglo XIX, con los modelos que se reconocen como las ideas fundadoras de la universidad pública que ha llegado hasta este tiempo (Brunner, 2014), sustentados en las narrativas de los modelos “napoleónico” y “humboldtiano”⁶, y desde el siglo XX y hasta la actualidad, cuando se experimenta el tiempo de la universidad contemporánea, en proceso de reflexión sobre su

⁶ El modelo “napoleónico” tiene su origen en la creación de la Universidad Imperial en Francia en 1808, por parte de Napoleón Bonaparte. Se caracteriza por el monopolio estatal de la enseñanza, centralización o unidad corporativa, carácter civil o laico y capacidades de autorreproducción; se le infunde un énfasis en el desarrollo de competencias prácticas y profesionales; tiene la función de formar las élites del Estado, racionalizar la administración y secularizar la cultura, quedando así subordinada a los intereses del Estado. Se organiza a las universidades en facultades. Las funciones de investigación son trasladadas a organismos especiales. Este modelo concibe a la universidad como un espacio superior de formación profesional, se identifica con la idea de un Estado que orienta la universidad hacia la docencia y es de gran difusión en América Latina.

El modelo “humboldtiano”, por su parte, se origina en las ideas que en la fundación de la Universidad de Berlín en 1810 imprimió el humanista Wilhelm von Humboldt, quien concebía a la universidad con una función que trascendiera el sentido instrumental de la mera transmisión de conocimiento, aspirando a la primacía de la investigación científica y filosófica. Para ello, los profesores debían enseñar en formato de seminario y cultivar tanto la docencia como la investigación y la universidad debía gozar de libertad académica y autonomía, teniendo el Estado la facultad de nombrar a sus profesores y la obligación de financiarla. Su fin último sería la contribución a la construcción de una nación, al llevar a cabo investigación orientada al desarrollo y la industrialización. Las especializaciones y doctorados tienen su origen en este modelo, a más de representar a la universidad que privilegia el desarrollo de la ciencia y la formación humana. (Casanova, 2015; Altbach, 1991; Brunner, 2014)

vocación y orientación (Casanova, 2015), permiten identificar a la universidad tal como la conocemos hoy en día.

En el contexto latinoamericano, la universidad pública del siglo XX se distingue respecto a la de otros continentes por la relación especial que mantiene con la política, tanto por la politización de sus integrantes como por ser factores de poder por el papel de los rectores y sus conflictos con el gobierno, lo cual no debe percibirse como negativo, sino como única vía para mantener la libertad de enseñanza e investigación desde la autonomía, por lo que puede decirse que actúa en el marco de la política para mantenerse apolítica (Marsiske, 2015).

Esta identidad de la universidad en América Latina guarda relación con los movimientos estudiantiles, especialmente con el de 1918 en la Universidad Nacional de Córdoba, en Argentina, que tenía el propósito de despojar a la universidad de una tradición conservadora para otorgarle un carácter científico y democrático. El movimiento se extendió rápidamente por toda la nación argentina y logró lo que se conoce históricamente como la Reforma de Córdoba, alcanzando importantes logros como: autonomía universitaria, cogobierno⁷, laicidad, extensión universitaria, periodicidad de las cátedras, concursos de oposición y gratuidad de la enseñanza (Kandel, 2005), entre los más significativos.

En México, al igual que el resto de América Latina, esta Reforma tuvo inmediata y amplia difusión; la idea de una universidad democrática, autónoma y de cogobierno, frente a

⁷ El cogobierno, también denominado gobierno colegiado desde la universidad argentina, se concibe como la existencia de un órgano colegiado con participación de los diferentes sectores de la universidad (alumnos, docentes, personal administrativo y graduados). Este sería el encargado de tomar las decisiones (desde los asuntos burocráticos hasta los sustantivos en materia de política académica) que enseguida se traducirían en políticas al interior de la institución (Kandel, 2010). Con las reservas correspondientes, en la actualidad correspondería al gobierno por Consejo Directivo o Junta Directiva.

la realidad de un gobierno autoritario, recibió entusiasta acogida en círculos académicos y estudiantiles. La Universidad Autónoma del Estado de San Luis Potosí fue la primera del país en alcanzar autonomía, el año de 1923, seguida de la UNAM, entre 1929 y 1933 (Aboites, 2008). Otras universidades de las diferentes entidades federativas se seguirían sumando a la lista con el paso de los años.

Este proceso de construcción de autonomía universitaria fue lento y trabajado porque los gobiernos oponían resistencia para no perder poder; en este sentido, la autonomía no fue una política de Estado, sino que respondió a la presión estudiantil y académica que cambió la correlación de fuerzas en la sociedad. La conquista de la autonomía, entonces, es un proceso de lucha política que tiene como insumo necesario la politización de los diferentes agentes universitarios.

Con los años, las conquistas inspiradas en la Reforma de Córdoba experimentaron regresiones, tanto por causas internas (problemas de gobernabilidad por división de grupos) como por causas externas (deliberado debilitamiento por medio de diversas estrategias por parte del Estado, que se resistía a transferirles poder) a las universidades.

Ya desde un periodo tan temprano como 1945, una división interna en la UNAM derivó en la expedición de una nueva ley orgánica que dispuso la creación de una junta de gobierno, con la facultad de nombrar rector y directores de escuelas y facultades, sin la participación de la comunidad académica (Múnera, 2011), enajenando así el cogobierno y “domesticando” la autonomía (Aboites, 2008). Los problemas en la relación universidad-Estado harían crisis más tarde en otras universidades del país.

El Estado, por su lado, en las décadas de los cuarenta y cincuenta, después de conceder autonomía a las universidades ante la presión académica y social, inició un fuerte proceso de diversificación de oferta universitaria no autónoma y/o con niveles de autonomía inferiores (Rama, 2005), como un medio para dar respuesta a la expansión demográfica y al aumento de la escolaridad en la población.

En la década de los sesenta, la politización de muchas de las universidades⁸ y la masificación de algunas otras fueron las principales ocupaciones en materia de política de educación superior para el gobierno nacional.

Un hecho resalta entre todos en este periodo: la represión de los estudiantes de la UNAM y del Instituto Politécnico Nacional (IPN), además de alumnos de otras escuelas, académicos e integrantes de la sociedad civil, el 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, lo que produjo un alto déficit de legitimidad en el gobierno federal por su proceder autoritario.

La década de los setenta, y en particular el periodo del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), representó un periodo de financiamiento estatal benigno⁹ y negligente a cambio de legitimidad política (Fuentes, 1991). El recurso orientado hacia la universidad, proveniente del financiamiento externo y del aumento de los precios del petróleo, permitió una expansión en la matrícula y en el número de universidades, generando un crecimiento

⁸ A finales de los años sesenta, la alta politización convierte a la universidad en centro de contrapoder y la torna en una institución contestataria/revolucionaria, proveedora ideológica y humana de movimientos guerrilleros o de movimientos de solidaridad y de reivindicación con movimientos obreros y campesinos (Rama, 2005; Brunner, 1990); ello derivó en represión y contrarreforma universitaria en no pocos casos.

⁹ Financiamiento o patrocinio benigno alude a la débil capacidad del Estado para conducir el sistema de educación superior, unido a un notable incremento de recursos federales destinados a financiar las instituciones de educación superior (IES).

anárquico, alta politización, surgimiento del sindicalismo e incorporación de académicos noveles para atención de la creciente demanda (Fuentes, 1989).

La década de los ochenta, específicamente a partir de la crisis económica de 1982, significó el fin de la relación legitimidad-financiamiento entre la universidad y el Estado.

Varios factores se combinaron para ello. Primeramente, la crisis económica y fiscal en que se encontraba el Estado, seguido del cuestionamiento a la legitimidad del tipo de arreglos institucionales establecidos en la relación universidad-Estado (Acosta, 2000), el advenimiento de ideas reformadoras para el sector público provenientes de la incipiente apertura comercial y la globalización (Kent, 2009) y las patologías propias de las universidades en el periodo: ineficiencia, improvisación, burocratización anárquica y politización (Brunner, 2007), acompañadas de déficit de gobernabilidad y desprestigio social (Durand, 2006).

Estas condiciones sirvieron como caldo de cultivo para comenzar a delinear una nueva definición de las necesidades y objetivos de la educación superior, teniendo la calidad y la competitividad de los productos y servicios universitarios como los nuevos ejes que empezarían a orientar la relación universidad-Estado. Esto dio curso a un nuevo ciclo de políticas, que empezó a ensayarse en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), donde destaca la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) como programa más exitoso, al punto de trascender hasta nuestro tiempo, y que definitivamente se implantó en el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). A este nuevo ciclo de políticas se le ha identificado como modernización de la educación superior.

2.2 Los agentes de cambio institucional en la etapa de la modernización

La etapa de modernización de la educación superior en México inicia en la década de los noventa y se mantiene vigente, cubriendo un lapso de prácticamente 30 años. Se identifica en ella la acción de distintos agentes tanto del entorno o ambiente como del interior de las instituciones de educación superior (IES) que han impulsado cambios en el sistema de educación superior y en universidades de forma particular.

Importante puntualizar que no se está afirmando que necesariamente estos agentes produjeron por sí solos los cambios institucionales en las universidades; se pretende destacar que se constituyeron en los principales animadores de coaliciones dominantes (Saavedra, 2016) o jugadores con veto con capacidad de establecer agenda en situaciones de inestabilidad institucional para desplazar el statu quo¹⁰, conforme a Tsebelis (2006).

En el entendido de que distintos agentes de cambio pueden encontrarse operando simultáneamente, aquí se analizan por separado; se considera también que sus efectos individuales son identificables.

El entorno o ambiente es una importante fuente de cambio institucional, como ya se ha discutido en el capítulo anterior. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico, tanto individuos como organizaciones son relativamente pasivos, con habilidad para adaptarse al medio ambiente, pero sin la capacidad para influir en él o transformarlo (Vergara, 2010); antes bien, el cambio institucional es resultado de la interacción entre

¹⁰ Tsebelis (2006, pág. 2) denomina *jugadores con veto* a determinado número de actores, individuales o colectivos, que tienen que estar de acuerdo para que pueda llevarse a cabo un cambio de políticas. Son definidos por el propio sistema o estructura política. Entre estos jugadores con veto, hay unos que tienen un control importante sobre las políticas y se les llama *establecedores de agenda*; ellos se encuentran en la posición de hacer propuestas aceptables a los otros jugadores, para que el cambio de statu quo suceda.

institución y medio ambiente o, expresado de forma más precisa, una adaptación institucional al medio ambiente.

El ambiente, entonces, se constituye en un agente con la capacidad de establecer las condiciones a las que las instituciones han de adaptarse y produce en estas un cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programa o misión (DiMaggio y Powell, 1999).

Saavedra (2016), desde el institucionalismo histórico, señala que las instituciones se encuentran en un proceso de interacción con las organizaciones, dentro de un contexto político y social que es relevante para que suceda un cambio incremental. Desde esta perspectiva, el cambio institucional se relaciona con coaliciones políticas que son capaces de incidir en el curso de las organizaciones en función del poder u otros recursos de que disponen los agentes.

El ambiente (nuevo institucionalismo sociológico) o las instituciones (nuevo institucionalismo histórico) son los agentes que sientan las condiciones o inciden en el curso de las organizaciones; para el caso de las universidades, los dos agentes externos de cambio institucional son las políticas públicas y los gobiernos locales, que, para provocar el cambio institucional, ponen en ejercicio el principal recurso que tienen: el poder.

2.2.1 Las políticas públicas como agente ambiental de cambio institucional

La idea de universidad remite a una institución que define su función en la orientación a satisfacer las necesidades sociales; esta misma idea de universidad se encuentra ligada históricamente al Estado, y este es el principal referente de la universidad para responder a

la estructura social; con todo, la universidad posee también mecanismos propios para conocer las demandas sociales, no sólo en lo coyuntural, sino que es capaz de delinear visiones de largo plazo para el desarrollo de la sociedad (Muñoz, 2002, p. 11).

Se puede reconocer legitimidad en el Estado para inducir o definir, en parte, la orientación del sistema de educación superior, siempre y cuando esto no signifique un sometimiento pleno que extinga la capacidad de las universidades para generar dinámicas propias en función de sus condiciones particulares y en función del desarrollo social.

En este sentido, el Estado mexicano, en mayor o menor grado, ha ejercido el rol de establecedor de las metas y objetivos que las universidades deben alcanzar como conjunto, y así ha orientado los cambios del sistema. En las décadas de los setenta y ochenta tuvo poca incidencia en las metas del sistema, más allá del financiamiento otorgado, y un muy marcado grado de influencia y control a partir de la década de los noventa, donde puso en juego un nuevo ciclo de políticas que indujeron grandes cambios institucionales en todo el sistema de educación superior.

Este ciclo de políticas, como ya se apuntó, ha mostrado ser longevo al mantenerse vigente por cinco sexenios, para alcanzar casi los 30 años, y trascender incluso la alternancia política en la administración federal. Coincide también con la vigencia de un modelo de desarrollo de corte neoliberal: apertura comercial a través de la firma de diversos tratados de libre comercio, economía orientada hacia el exterior, impulso al sector exportador y a la inversión extranjera directa, retracción del Estado de actividades productivas y de servicios que años atrás había concentrado (Rodríguez, 2002).

La puesta en marcha del nuevo ciclo de políticas no requirió de grandes reformas legales. Kent (2009) propone que el Estado, en lugar de reformas, se fundamentó en su autoridad y capacidad financiera para el establecimiento de políticas en este periodo y no encontró mayor resistencia por parte de las universidades; luego de una década de restricción financiera, los programas de incentivos que fungieron como medio de introducción de estas políticas significaron un alivio para las maltrechas finanzas universitarias.

Dos elementos definen este ciclo de políticas. El primero, la renovada voluntad del Estado de participar activamente en el desarrollo de las universidades públicas para orientarlas hacia una mayor eficacia, lo que explica los nuevos dispositivos gubernamentales dirigidos a la universidad: procedimientos de evaluación y programas de financiamiento extraordinario. El segundo, las condiciones de calidad y transparencia para el otorgamiento de financiamiento, que no se concedió más bajo el sistema político-negociado, sino que dio paso a la emergencia de fondos especiales, etiquetados, competidos y sujetos a la rendición de cuentas (Kent, 2009).

Pero, poniendo en suspenso el abordaje abstracto, ¿cuáles son las políticas de la etapa de la modernización? La batería de programas en 30 años resulta extensa, y una completa descripción demandaría un espacio considerable; aquí se presenta de manera sucinta y refiriendo a la fuente, de donde se puede extraer una descripción y un análisis más amplios.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) significa el momento de arranque de este ciclo de políticas. En este sexenio, en colaboración con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), se instala la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA); se crea, en 1993, el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), para atender

los exámenes de ingreso y egreso a la educación media superior, superior y posgrado; en 1991 se activa el Fondo para la Modernización Educativa (FOMES) con la intención de orientar las acciones de las instituciones de educación superior hacia los objetivos del Programa de Modernización Educativa (PME); y en 1994 comienza a operar el Programa de Superación Académica (SUPERA), con el objetivo de promover el nivel académico de la planta docente (Rodríguez, 2002).

En lo legal, apenas se modifica la fracción V del artículo 3ero constitucional, que obliga al Estado a promover todos los tipos y modalidades de educación necesarias para el país (incluida la superior), sustituyendo la redacción que le responsabilizaba de su impartición, y se expide la nueva Ley General de Educación, en el mismo sentido, ambas en 1993 (Rodríguez, 2015). Se impulsan, además, cambios en el subsistema de educación superior tecnológica con la creación de universidades tecnológicas y la reforma académica de los institutos tecnológicos.

El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se caracteriza por la continuidad de políticas en lo relativo a los programas de calidad, evaluación y rendición de cuentas, lo cual era de esperarse, pues había sido titular de la Secretaría de Educación Pública en la recién concluida administración de Salinas de Gortari; se distingue también por su alineación a recomendaciones del exterior.

La continuidad de políticas se constata en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000, el cual se proponía incrementar la cobertura, mayor vinculación con el mercado profesional, participación de los estados en el financiamiento, orientación de la oferta a necesidades regionales y la mejora del personal académico. Mantenía el impulso a la calidad proveniente del periodo anterior, según Rodríguez (2015).

La alineación hacia el exterior es marcada por la entrada del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994 y por el estudio que solicita a la Organización sobre la situación de la educación universitaria, mismo que es publicado con el título Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación Superior (OCDE, 1997).

Los resultados de este estudio exhiben un sistema complejo y poco articulado, con serias limitaciones inter e intrasubistemas, que afecta la movilidad estudiantil, con diversas formas de coordinación con autoridades educativas y distintos estatus jurídicos. Se observa, asimismo, una creciente participación del sector privado y una concentración de la matrícula en las áreas de ciencias sociales y económico-administrativas, en detrimento de las técnicas y científicas. El apartado de recomendaciones incluye desde objetivos de tipo general hasta orientaciones muy específicas en seis rubros particulares: flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico, recursos financieros, estructura y conducción del sistema.

Con una economía condicionada por el “error de diciembre” del año 1994¹¹, el gobierno de Zedillo prioriza las becas de superación del personal académico, el reforzamiento del subsistema de educación tecnológica, la consolidación de los sistemas de evaluación y financiamiento extraordinario y el fomento a la inversión privada en educación superior (Grediaga, 2012). Estas prioridades guardan, en buena medida, correspondencia con las recomendaciones de la OCDE.

¹¹ Desde la economía aún se mantiene un debate acerca de las causas de la crisis financiera en la que se sumió el país en diciembre de 1994, entre quienes apuntan hacia errores técnicos en el manejo de las finanzas y quienes responsabilizan al modelo neoliberal. Dejando aparte la solución a este debate, las consecuencias en la economía general y el financiamiento de las universidades son irrefutables: una fuerte devaluación del peso por causa de su previa sobrevaluación, la compensación del déficit por medio de la entrada de inversiones extranjeras de carácter especulativo y la falta de inversiones directas e infraestructura. Las universidades enfrentaron restricciones en su financiamiento, que sólo fueron paliadas a finales del periodo de gobierno de Zedillo (Pallán y Rodríguez, 2012).

Se crean dos programas dirigidos al desarrollo académico y al complemento salarial de los académicos: en 1996, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), en sustitución del programa SUPERA, que estuvo en operaciones por dos años; en 1998, el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente o Programa de Carrera Docente.

Y de igual forma se da continuidad a dos programas importantes: el SNI, que sirvió de referencia para la creación del Programa de Carrera Docente, y el FOMES, que resultó un buen instrumento de redistribución financiera de la SEP, dado que el recurso se distribuyó con base en resultados de autoevaluación y definición de proyectos prioritarios por parte de las IES (Mendoza, 1992) y representó para las universidades una forma de superar las restricciones financieras a las que habían estado sometidas (Kent, 2009).

Aunque la alternancia en la titularidad de la presidencia de la república, por medio de Vicente Fox Quesada (2000-2006), podría hacer suponer transformaciones en la agenda de políticas de educación superior, la realidad fue un escenario de continuidad; los programas heredados siguieron en operación y se profundizó en las políticas modernizadoras.

En esta tónica, se publica el Programa Nacional de Educación (PRONAE) en 2001; con él se pretende incrementar el gasto en educación superior, actualizar la normatividad y profundizar en la integración y mejora del sistema (Pallán y Rodríguez, 2012). Para materializar los propósitos del PRONAE se implementa un amplio número de programas.

Con el objetivo de avanzar en la equidad de oportunidades de acceso a servicios de educación superior, además de ampliar la oferta, se crea el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES).

El Programa Nacional de Fomento al Posgrado (PIFOP), creado el año 2000, se propone para resolver la falta de programas de posgrados de calidad que formen a los académicos y atiendan a los egresados de licenciatura con pretensiones de continuar su formación (Grediaga, 2012). El siguiente año se establece el Programa Nacional de Fomento del Posgrado (PFNP), mediante el cual se restringen las becas al extranjero solo para programas reconocidos por su alta calidad y se fomentan las becas nacionales; esta estrategia se transforma en 2006 en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).

Mención especial merece el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), creado en 2001, que induce a las universidades a profundizar en las políticas de calidad que se habían venido implementando desde la década de los noventa. El programa introduce una serie de indicadores integrados por una diversidad de procesos universitarios (evaluación, acreditación, planeación participativa, rendición de cuentas y financiamiento), buscando impactar a mediano y largo plazo en la gestión, capacidad y competitividad académica, indicadores estos de la calidad de las instituciones.

En palabras de Comas, Fresán, Buendía y Gómez (2014), el PIFI:

“ha pretendido funcionar como motor de cambio institucional, utilizando un conjunto de indicadores para modelar las características que debe tener una institución de educación superior de calidad, tomando como referencia las llamadas universidades de investigación y, con base en ello, establecer un orden jerárquico (ranking) para obtener recursos económicos adicionales” (p. 53)

En este sentido, para Kent (2005), el PIFI no es simple continuidad incremental de políticas, sino que, al articular diferentes programas implementados con anterioridad, introduce la planeación estratégica al sistema de educación superior, con lo que establece un cambio en las reglas del juego que han de atender los distintos actores.

El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) mantiene la tendencia heredada a través del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, ya que, de acuerdo con Pallán y Rodríguez (2012), se proponen y ponen en práctica estrategias de continuidad incremental: expansión del sistema, incremento en las becas PRONABES, mejora del perfil de los académicos y continuidad del PIFI, del PROMEP, del PNPC y del SNI. Quizá el rasgo característico de este periodo es su énfasis en la cualificación académica del profesorado.

Durante el periodo de Enrique Peña Nieto (2012-2018), vía su Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE), se mantienen las estrategias para incrementar la calidad, cobertura y equidad en el acceso a los servicios de educación superior. Se propone también avanzar en internacionalización e impulso a las tecnologías de información y comunicación (TIC), según Silva (2015).

Amplia en número de políticas y longeva en su temporalidad, la etapa de la modernización ha significado un enorme despliegue estatal con el propósito de estimular cambios institucionales en el sistema de educación superior. Las universidades no ofrecieron mayores resistencias a la implementación de estas políticas, porque el desprestigio social acumulado por décadas les restaba legitimidad para invocar el respaldo social contra aquellas y, por otra parte, porque los incentivos financieros que acompañaban las políticas las ayudaban a superar la estrechez económica de los años anteriores.

Dadas estas condiciones, las universidades públicas, comportándose como campo organizacional¹², dieron curso a la incorporación de las nuevas políticas a sus rutinas por un proceso de isomorfismo coercitivo¹³.

Así, en un proceso incremental, las universidades se fueron adecuando a las disposiciones de las políticas, legitimando su posición ante el Estado y recibiendo estímulos financieros por ello. El lenguaje organizacional¹⁴ también se tornó isomorfo: calidad, transparencia, rendición de cuentas, evaluación y certificación se volvieron palabras recurrentes en la administración universitaria y los corrillos académicos.

El efecto de estas políticas en las universidades es de difícil interpretación. Por una parte, ha de reconocerse que la intervención del Estado como *coyuntura crítica* alteró la trayectoria de las IES (*path dependence*) para que estas pudieran superar los problemas que habían venido sobrellevando por décadas, como ineficiencia, burocratización, politización. De esta forma se generaron las condiciones para que las universidades recuperaran reconocimiento y prestigio social.

¹² El concepto de campo organizacional explica cómo las organizaciones en conjunto conforman un área conocida de la vida institucional, donde se identifica un comportamiento homogéneo en formas y prácticas organizacionales, de acuerdo con DiMaggio y Powell (1999). Una vez definido un campo organizacional, surgen poderosas fuerzas que las hacen cada vez más similares, lo que se conoce como isomorfismo. Toda organización que se incorpore a un campo institucional asumirá la cultura que ahí existe, mimetizándose con las demás, adoptando las características institucionales compartidas en el campo, lo que se conoce como isomorfismo institucional (Powell y DiMaggio, 1999).

¹³ El isomorfismo coercitivo, uno de los tres mecanismos de cambio institucional isomorfo, junto con el mimético y el normativo, es producto de presiones desplegadas sobre organizaciones desde otras de las cuales dependen; igualmente tiene lugar por expectativas culturales de la sociedad donde se encuentra la organización. En algunos casos, el cambio organizacional es resultado directo de un mandato del gobierno. DiMaggio y Powell (1999)

¹⁴ Uno de los aspectos más importantes del isomorfismo es la evolución de un lenguaje organizacional. El vocabulario isomorfo permite exponer razonamientos y explicaciones prudentes, legítimas y racionales; las organizaciones que incorporan vocabularios legitimados suponen estar orientadas a propósitos definidos y ordenados colectivamente (Meyer y Rowan, 1999, p. 89).

Por otra parte, esta misma implementación de políticas no ha transcurrido exenta de críticas o cuestionamientos por su orientación, limitaciones y efectos producidos en las IES. Una de las críticas de mayor peso refiere al trastocamiento de las características del trabajo académico. El *ethos* académico ha sido puesto en crisis al socavar la autogestión universitaria y transformar las condiciones de trabajo de los académicos.

Otros efectos negativos significativos son: la simulación institucional, se socava la autoridad institucional y se acota, aún más, la autonomía al colocar en un segundo plano a las autoridades institucionales (López, 2012). En los años recientes, se han levantado voces (Álvarez y de Vries, 2014; Rodríguez, 2015) que señalan que estas políticas parecen agotadas. Sin embargo, se mantienen sin cuestionar las bases conceptuales en que descansan.

Las políticas se han constituido en el principal agente de cambio institucional en los últimos años, y han cubierto toda la vida de la universidad. Hoy se tienen políticas dirigidas a instituciones, programas, gestores, profesores, estudiantes y más. Consumen toda la energía institucional en su atención y se constituyen, de facto, en el único referente de las IES para conocer y atender las necesidades sociales, tornando así en la práctica a la universidad en una dependencia pública más, al desposeerla de su historicidad y dinámicas propias.

2.2.2 Los gobiernos locales como agentes externos de cambio universitario

Otro agente ambiental de cambio institucional para las universidades son los gobiernos locales¹⁵ (así se denomina a los gobiernos estatales a lo largo de este documento, a menos

¹⁵ Gobierno local alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país. En el ámbito del gobierno local suceden relaciones sociales entre actores distintos con necesidades, intereses y demandas diferentes. La dimensión local de gobierno se caracteriza por la cercanía entre gobernantes y gobernados, por el predominio de relaciones directas, tanto formales

que expresamente se indique lo contrario), de los cuales dependen jurídica y administrativamente un significativo número de universidades públicas en el país.

Efectivamente, la mayoría de las instituciones de educación superior, a excepción de ocho universidades públicas federales, el subsistema de institutos tecnológicos federales y algunas escuelas administradas o coordinadas por organismos de gobierno, como las escuelas del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) o de las fuerzas armadas y del sector salud, dependen de los gobiernos de los estados, incluyendo las universidades públicas estatales (UPES), las universidades públicas estatales de apoyo solidario (UPEAS), los institutos tecnológicos descentralizados (IT), las universidades tecnológicas (UT) y las escuelas normales.

Sin embargo, a pesar de tener el régimen jurídico de la mayoría de las instituciones de educación superior del país bajo su tutela, los gobiernos locales no generan demandas de políticas hacia las universidades, sino que estas son casi competencia exclusiva de la federación, teniendo entonces un régimen centralista en la práctica (Rodríguez, 2009). Es decir, el poder federal, por medio de las políticas, despliega una acción perenne sobre las IES.

La capacidad de agencia de los gobiernos locales en las IES se ejerce en otros sentidos y presenta marcadas diferencias en función del subsistema de que se trate. Para las UPEAS¹⁶, los institutos tecnológicos descentralizados, las universidades tecnológicas y las escuelas

como informales, entre los actores sociales en el territorio (Ramírez, 2000). En este caso de estudio, se alude al gobierno estatal, que tiene mayor incidencia en el devenir de la universidad, respecto al gobierno municipal.

¹⁶ Salvo excepciones, como la de El Colegio de Sonora, que se ubica dentro de esta categoría, pero es autónomo.

normales, es pleno, pues tiene participación directa en todos los ámbitos de su vida institucional, incluyendo gobierno, personal y disposiciones curriculares.

En contraste, la acción del poder local como agente de cambio en las UPES se encuentra más delimitada por no disponer de políticas para ellas y al contar estas con un estatus de autonomía. De tal manera que ordinariamente se centra en la gestión financiera y en la atención a agendas puntuales, buena parte de ellas ubicadas en lo ritual y simbólico.

Pero eventualmente y de forma individualizada, cuando las UPES se encuentran en crisis de gobernabilidad o bien cuando el gobierno local decide ejercer su poder de veto sobre las políticas universitarias modificando su ley orgánica, el cambio institucional que induce puede resultar trascendente y atractivo como caso de estudio.

La participación del gobierno local como agente de cambio en las universidades en conflicto tiende a presentar un patrón: regularmente su intervención sucede en favor de quienes encabezan un proyecto isomorfo a las políticas públicas¹⁷, sean las autoridades universitarias o un grupo alternativo que conforme una nueva élite de poder y pueda conducir a la institución hacia una reforma deseable.

Cuando gobierno local y grupos de poder universitarios forjan una coalición para emprender cambios institucionales, resulta complicado identificar al agente principal entre ellos. Un elemento que puede funcionar como criterio para la identificación es el momento en que los cambios institucionales acontecen: cuando un cambio en el marco jurídico

¹⁷ No ser isomorfo representa un riesgo institucional. Al omitir la incorporación de elementos legitimados ambientalmente o crear una estructura ajena al entorno institucional, se priva a la organización de explicaciones legítimas de sus actividades y se expone a acusaciones de negligencia, irracionalidad o susceptibilidad de ser prescindible, haciéndola vulnerable. No ser isomorfo proporciona oportunidades a la disidencia (Meyer y Rowan, 1999, p. 90).

institucional (creación/modificación de ley orgánica) crea las condiciones para que enseguida suceda el cambio institucional, el agente principal es el gobierno local; si estos cambios institucionales son previos y la instauración de un nuevo marco jurídico funciona como un medio para su consolidación, las autoridades universitarias son el principal agente.

Un ejemplo típico de gobierno local como agente de cambio institucional es la Universidad de Sonora (UNISON). Iniciando la década de los noventa del siglo pasado, la UNISON se encontraba en una seria crisis económica y de gobernabilidad: paros de labores de los sindicatos universitarios, toma de escuelas por parte de profesores y alumnos, embargo de la nómina por parte de bancos acreedores, corte de energía eléctrica por adeudos y una polarización política en la comunidad universitaria (Cejudó, 2016).

El gobernador del estado, Manlio Fabio Beltrones Rivera (1991-1997), al inicio de su mandato convoca al Congreso local a modificar o sustituir la Ley Orgánica de la UNISON. El 25 de noviembre de 1991 se aprueba la nueva ley, con una importante modificación en el gobierno universitario, que pasa de consejo universitario a junta universitaria (Rodríguez, 2003, pp. 376-377).

Este profundo cambio en el sistema de gobierno de la universidad trae consigo también otros cambios institucionales significativos: en la dimensión política, se reduce la politización en torno a la designación de rector y se implementa una nueva estructura de gobierno; en lo organizativo, hay cambio en lo académico, que pasa de estar basado en escuelas a organizarse por departamentos, y en lo administrativo, que intenta una descentralización funcional; en lo normativo sobreviene una elevada expedición de reglamentos y manuales que regulan la vida universitaria y disminuyen la discrecionalidad y el margen de incertidumbre en que operaran las anteriores administraciones; en lo académico,

el cambio en las rutinas de los académicos como resultado de las políticas federales con la implementación de programas meritocráticos (Acosta, 2000; Durand, 2006).

Al final de su reflexión sobre el cambio institucional de la UNISON, Durand (2006) observa que, si bien se disminuye la democracia, se mejora la legitimidad del ejercicio de la autoridad; Acosta (2000) advierte que las fuerzas sindicales y estudiantiles aún colocan en riesgo la consolidación de las reformas emprendidas. Estas reflexiones siguen en debate en la actualidad y afloran cada vez que se acercan los tiempos de sucesión en la rectoría de la universidad.

En la actualidad, la UNISON continúa su marcha sin conflictos políticos significativos al interior y sigue un proceso de ajuste gradual a las políticas públicas, lo que le permite mantener estabilidad académica y gobernabilidad, a costa de déficit democrático. En todo caso, es una muestra de la capacidad de los gobiernos locales para producir cambios institucionales significativos en las universidades públicas autónomas.

2.2.3 Las autoridades universitarias como agentes internos de cambio institucional

Una fuente más del cambio institucional universitario procede del interior de la universidad; indudablemente son las autoridades universitarias las que tienen las mejores condiciones para hacerlo, puesto que cuentan con la facultad para orientar cambios en la visión que desean imprimir a la institución, incluyendo la modificación del marco normativo, al generar las coaliciones políticas necesarias.

Previamente se establecía que cuando las autoridades universitarias fungen como principal agente de cambios institucionales, estos se implementan de forma anticipada y

luego las autoridades conducen la modificación del marco jurídico (ley orgánica) como un medio para la consolidación de los cambios ya implantados. Tres ejemplos son útiles para ilustrar esta capacidad de agencia; los dos primeros se ubican en la etapa temprana de la modernización educativa y el tercero en la introducción de la planeación estratégica dentro de esta misma etapa. Las conclusiones en cada caso resultan diferentes.

El primer caso es el de la Universidad de Guadalajara (UdeG), la cual, como otras universidades del país, había transitado por el intercambio financiamiento/legitimidad en su relación con el Estado en la década de los setenta, por lo que no estaba constreñida a la revisión de sus resultados y procesos internos.

Las ideas de reforma del nuevo imaginario político nacional y local hacían un fuerte contraste con la situación de la UdeG, que padecía de verticalidad en la toma de decisiones, excesiva burocracia, aumento descontrolado de la matrícula, vocación profesionalizante, desvinculación academia-investigación, falta de apoyo a la investigación y de estudios de posgrado, oferta académica reducida y concentrada en profesiones tradicionales, falta de homologación salarial y acceso al poder basado en clientelismo y patrimonialismo (Almeida, 2012).

Con la restricción financiera y el ensayo de nuevas políticas provenientes de la federación desde mediados de los ochenta y decididamente en los noventa, se generan las condiciones para que, desde el interior, un grupo, interpretando los nuevos esquemas de relación universidad-Estado que se estaban legitimando, emprenda un proceso de cambio institucional.

Este grupo accede al poder por las vías clientelares que operaban en la universidad. Pero desde el inicio de su rectorado en 1989, Raúl Padilla López impulsa una amplia reforma institucional, que tiene como corolario la expedición de la nueva ley orgánica de 1993. Esta confiere a la UdeG el carácter de autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios; crea una estructura de red universitaria y acredita al Consejo General Universitario como máximo órgano de gobierno para la designación de rector, mientras la ley anterior delegaba esta facultad en el gobernador del estado; el cambio institucional que experimenta la UdeG con esta reforma es profundo y cubre prácticamente todo el espectro institucional¹⁸: cambios académicos, normativos, políticos y organizacionales modificaron toda la lógica de operación y de relaciones políticas institucionales (Acosta, 2000).

El segundo caso que demuestra la capacidad de agencia de la autoridad universitaria es el de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Aquí se observa la caducidad de un modelo populista de desarrollo institucional que ha operado por 20 años (1972-1990), pero que deja de ser pertinente ante la emergencia de las políticas modernizadoras en el país. Este modelo maniobraba en la lógica del clientelismo al designar autoridades mediante voto universal, directo y secreto de los universitarios, incluidos estudiantes (Ornelas, 1998).

¹⁸ Los cambios institucionales en la UdeG son amplios: En lo académico, la departamentalización, diversificación del posgrado, fortalecimiento de la investigación, entre otros; en gobierno y política, el desplazamiento de la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG), el fortalecimiento del poder del rector, la complejización de la estructura para la toma de decisiones y la autonomía jurídica institucional son los cambios más relevantes; en lo organizativo, descentralización y desconcentración de la universidad, nuevos mecanismos de coordinación basados en el modelo jerárquico y burocrático, cambios en la normatividad, particularmente en la ley orgánica, y el establecimiento de un sistema institucional de planeación y evaluación del desempeño son los principales (Acosta, 2000).

Luego de 20 años en la rectoría de la BUAP, del modelo populista se desprende una corriente modernista, con una visión isomorfa a las políticas que empiezan a implantarse en el sistema de educación superior y que ponen el desarrollo académico en el centro de su discurso político. Dicha corriente alcanza la rectoría en la figura de José Marín Doger Corte (1990-1993 y 1993-1997), quien encabeza el proceso de cambio institucional afín a la política pública de educación superior a la que el modelo anterior se había opuesto.

La nueva rectoría impulsa una serie de cambios institucionales para lograr la implantación del nuevo proyecto, como la elaboración de un plan de desarrollo institucional, exámenes de selección para el ingreso de estudiantes, estabilización financiera de la institución, una reforma en la ley orgánica en 1991 que elimina el voto universal para la elección de rector y cambia la estructura para hacer a la BUAP más gobernable¹⁹.

El tercer caso de cambio institucional desde las autoridades universitarias es el de la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN), en plena madurez de la etapa de la modernización educativa, que inicia en 2001, con la introducción del PIFI. Esto significa una incorporación tardía a las políticas nacionales de educación superior.

¹⁹ Los cambios institucionales que experimenta la BUAP con estas reformas son: En lo académico, hace más selectivas sus políticas de ingreso, permanencia y egreso para los estudiantes; diversifica la oferta de licenciatura y posgrado y fortalece la investigación y los cuerpos académicos. En lo político y gobierno cambia su ley orgánica, y la designación de rector pasa de ser universal y abierta a ser una facultad del Consejo Universitario; fortalece también las capacidades del rector y de los órganos colegiados. En lo organizativo, se crean los subsistemas de docencia, investigación, posgrado y extensión de la cultura de forma claramente diferenciada (Acosta, 2000; Ornelas, 1998). Actualmente, su Ley Orgánica, el Estatuto Orgánico y particularmente el Reglamento de Elección de Autoridades Personales Universitarias (Consejo Universitario, 1999), que posibilita la participación de todos los sectores universitarios (en forma ponderada a su representación en el Consejo Universitario) en la designación de autoridades, permite a la BUAP mantener la gobernabilidad y legitimidad en sus autoridades colegiadas y personales y seguir así el curso de su vida institucional y académica.

En 2003, por iniciativa de la UAN se reforma su ley orgánica y el siguiente año la máxima autoridad colegiada, el Consejo General Universitario, aprueba su estatuto de gobierno. Tiene la intención de transitar de un modelo de organización por facultades a uno departamental y crear órganos de gestión académica, que deben ser cuerpos colegiados centrales en el cambio institucional hacia la calidad académica. Pero el alcance de la reforma es limitado, ya que apenas logra un cambio marginal en las redes de poder.

La distribución de los recursos y la elección de autoridades no sufren cambios sustanciales, por lo tanto, la reforma sucede solo en los aspectos organizacionales y administrativos. El mayor cambio institucional se observa en el paso de un orden permisivo a uno normativo, al vivir un ambiente de orden y respeto a la normatividad institucional, donde la discrecionalidad ha sido deslegitimada (Arias, Ceja, Ramos y Ríos, 2011).

Este caso es un ejemplo de cambio institucional inconcluso, que ocurrió porque el agente principal no logró integrar una coalición ganadora para implementar todas las reformas que se propuso. En los casos de la UdeG y de la BUAP, los grupos de gobierno tuvieron la capacidad para conducir cambios institucionales profundos y exitosos.

2.2.4 Los académicos como agentes internos de cambio institucional en la universidad

En contraste con los tres agentes previos, la posición de los académicos resulta dramática. Considerando que, a principios del siglo XX, alumnos y profesores fueron los animadores de la Reforma de Córdoba que inspiró a las universidades en América Latina para conquistar autonomía y cogobierno (Kandel, 2010), es difícil de aceptar que en estos tiempos se encuentren tan distantes de la definición del rumbo de la universidad, y que a duras penas se les pueda identificar como agentes de cambio institucional.

A pesar de ser el principal activo de la universidad, aparecen como los grandes damnificados de la modernización de la educación superior. Esta etapa ha traído consigo una enorme transformación de las condiciones de trabajo de los académicos, afectando la colegialidad y la solidaridad profesional.

El discurso dominante ha permeado, poniendo en crisis el concepto de mérito asociado al trabajo académico, tradicionalmente relacionado con la creación y recreación del conocimiento y la formación de educandos y sustituido, parcialmente al menos, por la obtención de recursos externos para investigación, generación de patentes, venta de trabajo y servicios académicos y colocación de egresados en el mercado laboral (Ordorika, 2004).

La concepción del mérito es importante, al estar ligado a la identidad, pero también se refleja en el salario y los incentivos. El pago por méritos está extendido en diversos países, pero no llega a representar más del 5% del ingreso total de los académicos; en México significa un alto porcentaje del salario percibido (Durand, 2006), como elemento clave de una deliberada política de contención salarial (Ordorika, 2004; Álvarez y de Vries, 2014).

Aunque el discurso oficial argumenta que el pago por méritos ha incrementado la productividad de los académicos, estudios revelan que el tipo ideal de perfil académico impulsado (académico de tiempo completo, con doctorado, perfil PROMEP y miembro del SNI) no sale mejor evaluado por los estudiantes que los académicos de tiempo parcial que no participan de estas políticas y reciben bajos salarios (de Vries y Álvarez, 2014). Años de planeación e inversión de recursos no parecen haber logrado notables transformaciones en investigación y docencia.

El pago por méritos ha transformado las características del trabajo poniendo en crisis el *ethos* académico al desvirtuar la función principal de la evaluación: su contribución al mejoramiento docente y al aprendizaje de los alumnos (Rueda y de Diego, 2012), diluir las finalidades de la docencia en favor de una ganancia monetaria, (Ibarra y Porter, 2007), y producir una tendencia credencialista, orientada por el dinero, el estatus y la sobrevivencia (Gil, 2013) y fortalecer el individualismo y la meritocracia en detrimento de la colegialidad voluntaria y el compromiso intelectual (Silva y Castro, 2014).

Las políticas modernizadoras y el pago por méritos también han acarreado efectos negativos para el ejercicio de ciudadanía y participación de los académicos en la universidad, distanciándolos de los asuntos colectivos y de la conducción y gobierno de la universidad (Suárez y Muñoz, 2004; López, 2012).

Estas políticas han convertido a los académicos en espectadores y rehenes, antes que actores de la agenda de políticas en la educación superior (Gil, 2000), sin peso e influencia en las decisiones institucionales, al ser desplazados por las autoridades universitarias, a quienes perciben autocráticas (Galaz y Viloría, 2004), de donde se desprende que el académico ejerce una profesión subordinada, con poca influencia en la designación de funcionarios, la definición presupuestal y en general con todo lo que es relevante a su trabajo, excepción hecha de la investigación (Galaz y Viloría, 2014),

Se puede concluir que las políticas de educación modernizadoras y en particular el sistema de pago por méritos ha provocado desmovilización (Álvarez y de Vries, 2014) y en general una menor participación institucional de los académicos (Galaz y Gil, 2013).

Ante este panorama, se exploran alternativas, que pasan por la comprensión de procesos que expliquen la capacidad de agencia²⁰ de los académicos, aún con las condiciones descritas en los apartados anteriores.

Resumen

Las universidades públicas en México han pasado por un largo trayecto de desarrollo bajo la conducción del Estado. Luego de un periodo de crisis financiera y de legitimidad social en la década de los ochenta, con la implementación de las políticas modernizadoras recuperaron su posicionamiento social y mejoraron sus condiciones económicas, a costa de verse limitadas en su autonomía y someterse a una amplia batería de evaluaciones que reconfiguraron las rutinas organizacionales y académicas.

En este amplio periodo (1990 a la fecha), diversos estudios de cambio institucional en las universidades (Acosta, 2000; Durand, 2006; Kent, 2009; Muñoz, 2002; Ornelas, 1998; Rodríguez y Casanova, 2005) coinciden en identificar a las políticas públicas modernizadoras, los gobiernos locales y las autoridades universitarias como agentes de cambio institucional.

El presente estudio se propone demostrar que, aunque las políticas modernizadoras han provocado la desmovilización y el desarrollo de una ética individualista, en detrimento del sentido colegiado, acarreando como consecuencia una pérdida de su poder en las universidades, los académicos todavía tienen la capacidad de producir cambios institucionales que favorecen su posición e intereses.

²⁰ “La agencia se refiere no a las intenciones que la gente tiene en hacer las cosas, sí a su capacidad de hacer cosas...” (Giddens, 2000, p. 9)

CAPÍTULO III. CONTEXTO INSTITUCIONAL

3.1 Orígenes (periodo preuniversitario)

Los antecedentes del ITSON se remontan al 11 de julio de 1955, cuando se constituye ante notario público la institución privada denominada Instituto de Estudios Superiores “Justo Sierra”. En ese entonces, el sur del estado de Sonora era una potencia en el sector agrícola (Vázquez y Hernández, 2001), y Cajeme era la primera economía de Sonora. Expansión demográfica, desarrollo de infraestructura y de servicios públicos, instalación de oficinas federales y de la banca de desarrollo, explicaban el estado de optimismo y el orgullo de los residentes locales de la época (Anaya, Osorio, Gil, Moncada y Estrella, 2015). Pero este aire de prosperidad no se reflejaba en la educación de la región, pues en Ciudad Obregón, cabecera del municipio, el máximo nivel escolar que se ofertaba era secundaria.

Con todo, la aspiración no era contar con una institución de educación privada, sino acelerar los tiempos para ofrecer servicios de nivel preparatoria en la localidad y evitar así la prematura migración de los jóvenes de la región en pos de mayores niveles de educación, y que eventualmente el gobierno se hiciera cargo de la continuidad y desarrollo de estos servicios (Moncada, 2007).

El Instituto de Estudios Superiores “Justo Sierra” inicia actividades escolares el 21 de septiembre de 1955. En 1956, su patronato cambia el nombre a Instituto Tecnológico del Noroeste. Bajo el gobierno de Luis Encinas Johnson en el estado de Sonora, el instituto pasa del sector privado al sector público el 23 de mayo de 1962, al emitirse la ley 20, que crea el Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON, 2019).

Esto significa un gran paso para quienes dirigían la institución; pero como la aspiración era convertirla en una universidad, se mantienen las gestiones con el Gobierno del Estado y, simultáneamente, se avanza en el diseño curricular del primer programa a ofrecer. Lo curricular se anticipa a lo legal. Para el ciclo escolar 1963-1964 se crea la carrera de Ingeniería Industrial, primera de nivel superior, alcanzando así de facto categoría universitaria.

3.2 El ITSON alcanza el estatus de universidad

Ante hechos consumados, se da certidumbre legal a la oferta universitaria cuando el Congreso del Estado aprueba la ley 3 en sustitución de la ley 20, el 14 de octubre de 1964, publicada el 17 de octubre del mismo año, siendo gobernador interino Enrique Fox Romero (ITSON et al.).

La ley 3 destaca que el Instituto es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia y capacidad para adquirir y administrar bienes, que tiene como fines impartir enseñanza tecnológica en los niveles medio y superior y que podrá impartir enseñanza de tipo universitario. También establece que debe dejar de ofrecer educación secundaria en un plazo máximo de 2 años. Respecto al director general, estipula que este durará en funciones 3 años y que será designado por el Consejo Directivo, de entre una terna enviada por el gobernador.

3.3. El ITSON se convierte en universidad autónoma

El 17 de abril de 1972, Eduardo Estrella Acedo es electo director del ITSON por el Consejo Directivo. Desde el inicio de su gestión procura que al ITSON se le dote de autonomía, tarea que da frutos durante el gobierno de Alejandro Carrillo Marcor (1975-1979). La ley 2, que dota de autonomía al Instituto Tecnológico de Sonora, es aprobada el 29 de septiembre de 1976; se publica el 2 de octubre en el boletín oficial y entra en vigor el 5 de octubre del mismo año, conforme al artículo primero transitorio (Moncada, 2007).

La Ley Orgánica de 1976 (ley 2) del Instituto Tecnológico de Sonora lo define en su artículo 2 como un organismo público descentralizado, de carácter universitario, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en el ejercicio de sus funciones de enseñanza, investigación y difusión, que puede dictar sus propios ordenamientos, determinar su funcionamiento y aplicar sus recursos económicos como considere conveniente (Gobierno del Estado de Sonora, 1976).

La ley 2 señalaba, en el artículo 4 transitorio, que la persona que se había desempeñado como director general sería el rector del Instituto entrando en vigor la ley hasta que se venciera su plazo como director general. De esta manera, Eduardo Estrella Acedo se convierte en el último director del ITSON y en su primer rector. El artículo 3 transitorio igualmente determinaba que el Consejo Directivo estaría en funciones hasta la integración de uno nuevo, en un plazo máximo de 60 días, en los términos establecidos en la misma ley.

3.4 Los periodos del ITSON como universidad autónoma

En su corta vida como universidad autónoma, en el ITSON se identifican tres periodos históricos, definidos a partir del perfil de sus administraciones: político, de administración estratégica y académico.

3.4.1 La administración de los políticos

A la primera etapa del ITSON como universidad autónoma se le llama “de administración de los políticos”, en función del perfil de quienes estuvieron al frente en este periodo histórico. Rectores que antes o después de encabezar la universidad habían cultivado o cultivaron carreras en la política regional, llegando a ocupar puestos de elección popular. Es el periodo de administración de los políticos también por la lógica organizacional y el proceso de toma de decisiones.

3.4.1.1 La administración de Eduardo Estrella Acedo

Con Eduardo Estrella como primer rector se abre en el ITSON el periodo de administración de los políticos. Abogado de profesión, desempeña funciones docentes como vocación alterna; luego de estar al frente del ITSON como último director (1972-1975) y primer rector (1975-1978), ocupa la Secretaría de Gobierno en el estado con el gobernador Samuel Ocaña García (1979-1985) y luego contiende y gana la presidencia municipal de Cajeme para el periodo 1985-1988.

Con solo seis años al frente de la institución, encabeza con éxito las gestiones que la dotan de autonomía, implementa una estructura por departamentos académicos, diseña un

sistema de crédito educativo y abre el campus Navojoa, entre otras acciones. Se crean nueve opciones de formación profesional: ocho de licenciatura y un programa de posgrado. En lo económico y patrimonial, adquiere 100 hectáreas de terreno agrícola para formación en el área, 200 hectáreas de agostadero y la manzana completa del campus centro. Posteriormente, desde su posición en el Gobierno del Estado apoya las gestiones para la construcción del antiguo edificio de Rectoría y la biblioteca central, y para la dotación de 60 hectáreas para ampliación del campus Náinari y la construcción del fraccionamiento Villa ITSON. En resumen, importantes logros en poco tiempo, y dotando al ITSON, sobre todo, de su bien más valioso, la autonomía (Moncada, 2007).

3.4.1.2 La administración de Oscar Russo Vogel (1979-2003)

Desde la Secretaría de Gobierno, el exrector del ITSON Eduardo Estrella Acedo cabildea ante el Consejo Directivo y las autoridades de los distintos niveles para que Oscar Russo Vogel ocupe la rectoría institucional. Y es designado rector por primera vez el 26 de septiembre de 1979, para el periodo 1979-1983.

Antes de ocupar la rectoría del ITSON, Russo tenía una carrera política dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a nivel local. Fue presidente del comité municipal del partido, regidor en el periodo 1973-1976 y presidente municipal 1976-1979. En el ITSON era profesor a tiempo parcial desde 1962; había sido integrante del patronato y miembro del Consejo Directivo.

La Ley Orgánica de 1976, artículo 15, señalaba: “El rector será representante legal del Instituto, Presidente del Consejo Directivo y ejecutor de sus acuerdos. Durará en sus funciones cuatro años y podrá ser reelecto” (Sonora, 1976). Como en lo normativo no quedó

establecido ningún límite respecto al número de reelecciones, esta fue la ventana legal que Russo utilizó para sumar cinco reelecciones y seis periodos sucesivos para un total de 24 años como rector del ITSON.

En su primer periodo como rector del ITSON (1979-1983) destaca la creación del segundo posgrado con la maestría en Recursos Hidráulicos; la oferta de carreras completas en la unidad Navojoa, evitando así el traslado a Obregón para los semestres finales; la apertura del ITSON Guaymas en terrenos cedidos por el ejido San José, el año de 1980; en 1982 se abre la carrera de Medicina Veterinaria, atendiendo a una fuerte demanda en el noroeste del país (Anaya et al.).

Russo Vogel empieza su segundo ciclo tras ser reelecto por el Consejo Directivo el 5 de octubre de 1983 (hasta 1987). En 1984 se amplía la oferta educativa al iniciar la carrera de Ingeniería Industrial; también se incrementa el patrimonio institucional al afectar el ejido Navojoa sus terrenos en favor del ITSON, para crear la unidad Navojoa Sur. El siguiente año se ofrecen dos carreras más, las de ingeniero electricista y licenciado en Ciencias de la Educación. En 1986 surge el tercer posgrado, la maestría en Ingeniería con especialidad en Sistemas Productivos.

La segunda reelección, tercer periodo, principia el 30 de octubre de 1987 y termina en 1991. Surge un movimiento sindical en febrero de 1989: los maestros pretendían formar un sindicato como estrategia para mejorar sus condiciones laborales y económicas, tal como era su derecho legal; la respuesta de la autoridad universitaria fue el despido inmediato de los integrantes del Comité Ejecutivo. El grupo de maestros despedidos no ceden en la defensa de sus derechos laborales y de organización; intentan su registro desde el mes de mayo ante la Junta de Conciliación y Arbitraje local bajo el nombre de Sindicato de Trabajadores

Académicos del Instituto Tecnológico de Sonora (STAITSON), y lo obtienen el día 9 de noviembre de 1989 (Moncada, 2007).

La rectoría del ITSON no se queda de brazos cruzados. Ante el inminente registro y toma de nota del sindicato pese a todos los obstáculos, patrocina la conformación de un sindicato blanco, la Asociación Única de Trabajadores del Instituto Tecnológico de Sonora (AUTITSON), para evitar que aquellos ganaran la titularidad del contrato colectivo de trabajo.

En contraste con la dilación en el registro del STAITSON, el AUTITSON tiene todo en bandeja. Inicia su proceso mediante convocatoria el día 13 de octubre de 1989; celebra asamblea constitutiva el 22 de octubre, donde se aprueban sus estatutos; elige Comité Ejecutivo el 30 de octubre; solicita su registro en la Junta de Conciliación y Arbitraje el 1 de noviembre, mismo que le es notificado favorable el 9 de noviembre. Menos de un mes transcurre entre la manifestación de la intención de organización y la concesión del registro formal (AUTITSON, 1989).

La lucha para el STAITSON no concluye con su registro y toma de nota. El acoso verbal y mediático continúa, pretendiendo desalentarles en la demanda de sus derechos, toda vez que la ley estaba a su favor. Luego de laudos locales, recursos, juicios de amparo y gestiones políticas, se falla en definitiva a favor del sindicato el 11 de julio de 1991: reinstalación de maestros cesados, pago de salarios caídos y prestaciones. Luego del triunfo jurídico y moral, los maestros del STAITSON deciden no regresar a sus puestos. Habían encontrado otras fuentes de empleo y temían un clima represivo al interior, como expusieron en boletín de prensa el 7 de noviembre de 1991 (STAITSON, 1991). La historia del STAITSON acaba así; el AUTITSON continúa.

La tercera reelección se lleva a cabo el 5 de octubre de 1991, para terminar en 1995, y coincide con la implantación de la primera generación de las políticas modernizadoras a nivel nacional. La cuarta reelección se da en 1995 y culmina en 1999.

La primera generación de políticas públicas en educación en la era de la modernización ya tenía plena vigencia entonces. Una tímida operacionalización de las mismas se vivía al interior del ITSON: en 1992 se establece el Programa de Carrera Docente, mediante el cual se otorgan estímulos económicos adicionales al salario del personal de tiempo completo; en 1995, una hornada de profesores obtiene el grado de maestría en Docencia e Investigación Educativa en colaboración con otras universidades, dando los primeros pasos en el proceso de habilitación docente (Anaya et al.).

Con los egresados de dicha maestría se oferta la propia el ciclo 1995-1996, además de sumarse la maestría en Ciencias en Recursos Naturales y el doctorado en Ciencias. Por muchos años, estos dos últimos fueron el único testimonio institucional en el Padrón Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

La quinta y última reelección de Russo Vogel sucede en 1999 y finaliza en 2003. En lo académico, nueva oferta de formación en licenciatura y posgrado se pone a disposición de la comunidad con las licenciaturas en Diseño Gráfico y en Ciencias del Ejercicio Físico y las maestrías en Administración de la Tecnología Eléctrica, en Agronegocios, en Ingeniería en Administración de la Construcción y en Psicología.

La reforma al artículo 15 de la Ley Orgánica, promovida por el diputado priista Francisco Villanueva Salazar y aprobada con 19 votos a favor de los diputados del PRI, PRD

(Partido de la Revolución Democrática) y PVEM (Partido Verde Ecologista de México) y el voto en contra de los once diputados del Partido Acción Nacional (PAN), el 21 de octubre de 2003, y publicada el día siguiente en el boletín oficial, expresamente impide una nueva postulación del rector en funciones. Y el quinto transitorio cierra las posibilidades de reelección de Russo Vogel al frente del ITSON.

Como antes se apuntó, la Ley Orgánica de 1976, en su artículo 15, estipulaba que “El rector será representante legal del Instituto, Presidente del Consejo Directivo y ejecutor de sus acuerdos. Durará en sus funciones cuatro años y podrá ser reelecto” (Sonora, 1976); con la reforma queda en los siguientes términos: “El Rector será representante legal del Instituto, Presidente del Consejo Directivo y ejecutor de sus acuerdos. Durará en sus funciones cuatro años y podrá ser reelecto por un periodo” (Boletín oficial, 2003). Como se observa, sólo se añade la frase “por un periodo” al final del artículo.

Adicionalmente, el cuarto transitorio dispone:

Si al entrar en vigor el presente Decreto, una persona se encuentra desempeñando el cargo de Rector después de haberlo ejercido por más de dos periodos, convocará la elección que corresponda en los términos de Ley y dentro de un plazo no mayor de sesenta días naturales, sin que pueda participar en dicho proceso, ni aquél que llegare a ocupar el cargo de Rector provisionalmente (Boletín oficial, 2003, p.3).

Las manifestaciones públicas a favor y en contra se suceden, los recursos legales se continúan, pero la reforma no puede ser revertida y el largo periodo de Russo al frente del ITSON llega a su término. La lucha legal del Dr. Russo no termina sino hasta que los tribunales dictan sentencia definitiva el 27 de octubre de 2004, al sobreseerse por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad

promovida por los mismos diputados locales del PAN que habían votado en contra de la reforma del artículo 15 (Suprema corte de justicia de la nación, 2019).

3.4.2 La administración de la planeación estratégica: 2003-2011

El 19 de noviembre de 2003, el Consejo Directivo designa a Gonzalo Rodríguez Villanueva como nuevo rector del ITSON. Su trayectoria académica y profesional se forja en el ámbito educativo. Con estudios de grado en la Universidad Estatal de California, estudia Maestría en Administración en el ITSON y maestría y doctorado en Ciencias Económicas en el Instituto Politécnico Nacional; su trayectoria en el ITSON es amplia: profesor de tiempo completo, coordinador de Estudios de Posgrado, director académico en Ciencias Sociales y Humanidades, secretario de Rectoría, director de Planeación, vicerrector académico y, finalmente, rector.

Desde el principio procura un acercamiento con el Gobierno del Estado y el partido en el poder, lo que de inicio le otorga legitimidad interna y externa a su gestión. Como rector, incorpora la planeación estratégica como un medio para orientar a la universidad; esto se manifiesta en el plan de desarrollo que diseña para ella.

Pero el plan de desarrollo que Gonzalo Rodríguez y sus colaboradores trazan para el ITSON no está orientado a la atención de las políticas públicas en materia de educación superior, sino que tiene una vocación de impulso al desarrollo regional. Este plan se va incubando a lo largo de su primer periodo al frente del ITSON y al final lo presenta: Plan de Desarrollo Institucional 2007-2015 (ITSON, 2018).

El Plan de Desarrollo Institucional 2007-2015 eleva el estatus del proyecto de trabajo del rector Gonzalo Rodríguez al orientar la vida institucional hacia la consecución de metas e indicadores establecidos en torno a cuatro áreas estratégicas y sus iniciativas derivadas y comprometer todos los proyectos aprobados a contribuir al avance de dichas metas e indicadores.

En el eje del plan se coloca la denominada estrategia institucional, los centros de innovación y desarrollo, así como con sus iniciativas y proyectos estratégicos. Las cuatro áreas estratégicas cuentan con nueve iniciativas en total y son estas las que dan orientación y sustento al plan.

“Software y logística

1. Distrito Internacional de Agronegocios PyME (**DIAP**)
2. Parque Tecnológico de Software (**PTS_w**)

Biotecnología y agronegocios

3. Centro de Experimentación y Transferencia de Tecnología 910 (**CETT 910**)
4. Centro de Investigación e Innovación en Biotecnología, Agropecuaria y Ambiental (**CIIBAA**)

Ecoturismo y desarrollo sustentable

5. Plan Maestro de Ecoturismo para el Sur de Sonora (**PMESS**)
6. Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario (**CUDEC**)
7. Centro Regional de Investigación y Desarrollo del Agua (**CRIDA**)

Educación y salud

8. Parque de Articulación y Transferencia de Tecnología Educativa. (**PATTE**)
9. Vida Universitaria (**VU**)” (ITSON, 2018, pág. 97)

Para cada una de estas iniciativas se delinea una estrategia detallada en mayor o menor medida, que abarca objetivos generales y específicos, estrategias, metas anuales de 2007 a 2015 e indicadores de desempeño en los niveles mega, macro y micro, conforme a la

metodología de la megaplaneación de Kaufman (1999), principal referente y asesor del modelo de trabajo y del Plan de Desarrollo 2008-2015.

El plan se desenvuelve sin mayores contratiempos en sus primeros años, pero a partir de 2009 y particularmente en 2010 empieza a hacer crisis, junto con toda la administración, aunque se mantiene hasta el final del gobierno de Gonzalo Rodríguez, en 2011. Los motivos de la crisis del modelo se resumen en cuatro aspectos básicos:

1. Acotamiento y observaciones fundadas al manejo financiero institucional.

Se cuestiona el uso de recurso ordinario y de fideicomisos para financiar el gasto, el desarrollo de infraestructura y el manejo de los negocios institucionales que surgieron de las iniciativas estratégicas (se discuten los fideicomisos de desarrollo académico y de infraestructura), los cuales fueron presentados por la autoridad como oportunidades de negocio que reportarían beneficios económicos a la universidad. Pero no marchaban, así que representaban egresos institucionales y, en la opinión de los integrantes del Consejo, hacían uso de recursos que debían orientarse a la atención de funciones sustantivas.

2. Alternancia en el Gobierno del Estado

Desde su primer periodo al frente del ITSON, Gonzalo Rodríguez mantiene una estrecha colaboración con las iniciativas económicas emprendidas por el Gobierno del Estado, durante la gestión de Eduardo Bours Castelo (2003-2009). De hecho, las iniciativas estratégicas institucionales tenían su origen en proyectos de negocio conjuntos con la administración estatal.

Con la alternancia en la gubernatura y la llegada de Guillermo Padrés Elías (2009-2015), no se tiene la misma sinergia que con el gobierno anterior. En este periodo hay dos principales motivos de desacuerdos universidad-Estado: el Acueducto Independencia, que conduce agua de la presa Plutarco Elías Calles (o El Novillo), en la cuenca del río Yaqui, a la presa Abelardo L. Rodríguez, en la cuenca del río Sonora, para atender la demanda del líquido en la capital del estado (Infocajeme, 2010); y la falta de entrega oportuna del subsidio estatal a la universidad (un hecho extendido a todas las instituciones de educación superior del estado).

3. Cuestionamiento al modelo de gestión institucional

El modelo de gestión institucional no isomorfo instaurado durante la administración de Gonzalo Rodríguez se asume como un hecho consumado por la capacidad de la autoridad para determinar políticas institucionales, pero no tiene una acogida y adopción plena en el seno de la comunidad universitaria y particularmente entre los académicos, porque su ejecución impactaba en las rutinas y llevaba a la redefinición de la pericia del campo académico, conforme la definen March G. y Olsen P. (1997).

De esta forma, el modelo y las rutinas se ajustan en tanto es la opción disponible; pero en la medida que se van presentando situaciones que condicionan la operación del modelo (dificultades financieras ya descritas) y se abren espacios a la libre expresión sin temor a medidas coercitivas (efectiva representación sindical), fluyen cuestionamientos sobre el rumbo institucional y se aboga por el retorno a las rutinas universitarias.

Los representantes estudiantiles, académicos y administrativo no comparten la opinión de que en un informe de actividades universitario, se privilegie la atención a los ecosistemas de innovación, a la incubación y aceleración de empresas cuando el

objetivo de nuestra institución es participar en el proceso de creación, conservación, renovación y transmisión de ciencia, la cultura y la preparación de los profesionales de nivel superior requeridos para el desarrollo del Estado y del País (Acta de Consejo Directivo del 26 de enero de 2010, pág. 18)

4. Amago de renuncia del rector

En el año 2010, durante el desarrollo de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo del 1 de julio, cerca del fin de la misma, el rector Rodríguez Villanueva expresa:

quiero anunciarles que tengo la intención de separarme de manera definitiva del cargo de rector, la fecha de separación será conforme a los tiempos que el propio Consejo Directivo establezca y se convocará a una sesión extraordinaria para acordar el proceso y las bases conforme a lo que establece la Ley Orgánica y las experiencias institucionales anteriores... (Acta de Consejo Directivo del 26 de enero de 2010, pág. 185)

Aunque finalmente cumple todo su periodo legal al frente del ITSON, la crisis que vive durante su segunda administración, especialmente a partir del 2010, adelanta los tiempos de la sucesión y crea, paradójicamente, las condiciones para preparar su relevo bajo nuevas reglas. La intervención de Congreso del Estado por medio del punto de acuerdo propuesto en la Gaceta Parlamentaria del 14 de julio, que señala que el Rector puede controlar la conformación del Consejo Directivo e influir así para que un grupo se eternice en la rectoría (Congreso del Estado de Sonora, 2019), provoca que una comisión del Consejo Directivo trabaje una propuesta de designación de rector que supere los inconvenientes que el Congreso del Estado señala en la normatividad institucional.

El trabajo de la comisión deriva en la creación de un reglamento para la designación de rector, el cual se aprueba en sesión extraordinaria de Consejo el 14 de abril de 2011. Este reglamento establece la designación vía voto de la comunidad universitaria (académicos y no

académicos de planta, alumnos, egresados y patronos), proporcional a su representación en el Consejo Directivo y que será rector quien obtenga más del 50% de los puntos porcentuales; en caso de ser necesario, se celebrará una segunda vuelta entre los candidatos que obtengan el mayor número de puntos. (ITSON, 2011)

En apego al reglamento, se pone en marcha el proceso para elegir rector con la emisión de la convocatoria el 24 octubre de 2011, la cual calendarizaba el registro de candidatos el 28 de octubre, discusión de planes de trabajo en comparecencias con la comunidad universitaria del 3 al 8 de noviembre, auscultación el 11 de noviembre, segunda vuelta (de ser necesario) el 15 de octubre y designación de rector el 18 de noviembre del mismo año.

El día 28 de noviembre de 2011 se suspende el proceso de designación de rector por juicio de amparo de un aspirante a contender por la Rectoría que fue rechazado por la comisión electoral. El 27 de enero de 2012 se reactiva el proceso, por considerarse improcedente la demanda de amparo. Durante este periodo y hasta la culminación del proceso, ejerce funciones de forma interina Javier Portugal Vázquez (noviembre 2011-marzo 2012). En segunda vuelta, el Dr. Isidro Roberto Cruz Medina obtiene el 51.27% de opiniones favorables a su candidatura, por lo que toma posesión en sesión extraordinaria del día 20 de marzo de 2012 para el periodo 2012-2016.

3.4.3 La administración de los académicos

Las administraciones del Dr. Isidro Roberto Cruz Medina (2012-2016) y del Dr. Javier José Vales García (2016-2020) se distinguen por su apego a las funciones que la Ley Orgánica

establece para la universidad y por su esfuerzo en la satisfacción de las políticas públicas señaladas desde la Subsecretaría de Educación Superior.

En este sentido, se plantea un Plan de Desarrollo Institucional 2015-2020 donde se defina misión, visión, políticas, ejes rectores y objetivos institucionales isomorfos a la razón de ser de la universidad y a las políticas públicas en educación superior.

La visión institucional 2015 propone:

Ser una universidad reconocida por su liderazgo a nivel nacional e internacional, por la excelencia de sus estudiantes, egresados, personal y oferta académica, así como por la innovación en sus procesos, el impacto de sus investigaciones y la transferencia de conocimiento y tecnología para el desarrollo sostenible de la sociedad (ITSON, 2016, p. 50).

Por su parte, la misión señala:

El Instituto Tecnológico de Sonora es una universidad pública autónoma comprometida con la formación de profesionistas íntegros, competentes y emprendedores, la generación y aplicación del conocimiento y la extensión de la ciencia, la cultura y el deporte, para contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad (ITSON, 2016, p. 46).

La estructura del Plan de Desarrollo Institucional 2015-2020 se resume de la siguiente manera (ITSON, 2016):

Eje rector 1: Formación universitaria con calidad y pertinencia

Objetivo 1. Consolidar la calidad y la competitividad de la oferta educativa

Objetivo 2. Asegurar la formación integral del estudiante

Objetivo 3. Consolidar el desempeño docente

Eje rector 2: Investigación científica y tecnológica con impacto social

Objetivo 1. Consolidar la capacidad académica

Objetivo 2. Consolidar la investigación científica, tecnológica y humanística institucional

Eje rector 3: Consolidación de la extensión y vinculación universitaria

Objetivo 1. Consolidar la vinculación universitaria

Objetivo 2. Consolidar la extensión universitaria

La administración del rector Cruz es isomorfa a las políticas públicas de educación superior, lo que orienta su estrategia de trabajo, que se concentra en el desarrollo de los principales indicadores de capacidad y competitividad académicas, logrando importantes resultados en un corto plazo. La administración de Javier Vales García (2016-2020) mantiene los elementos fundamentales del plan de desarrollo de la administración anterior, con actualizaciones en los ejes rectores, objetivos y metas compromiso, incorporando elementos del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 (ITSON, 2016).

Resumen

El ITSON es una universidad pública autónoma, ubicada en el sur de Sonora, tiene su origen en una iniciativa ciudadana que buscó dotar a Ciudad Obregón primeramente de enseñanza media superior como una vía para evitar la migración de los jóvenes de la región.

Su corta historia como universidad ha estado marcada por el perfil de sus rectores, así, su trayectoria institucional puede dividirse en tres periodos: la administración de los políticos (1972-2003), la administración de la planeación estratégica (2003-2011) y la administración de los académicos (2012-).

CAPÍTULO IV. AGENTES Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ITSON 2003-2018

En este capítulo se exponen los cambios institucionales experimentados en el ITSON del 2003 al 2018, los cuales se observan dentro de la etapa de la modernización. Se recurre a los antecedentes institucionales cuando estos son trascendentes en el contexto y en el análisis del caso. Como se expuso en los capítulos anteriores, el análisis presenta un abordaje que parte desde las teorías del cambio del nuevo institucionalismo; dentro de estas teorías destaca la acción de los agentes, cuyo sustento se encuentra en la teoría del cambio institucional gradual propuesto por Mahoney y Thelen.

4.1 Aproximación a la definición de un modelo para el cambio institucional en la universidad pública autónoma

El cambio institucional de las universidades públicas autónomas en México se explica por la participación de agentes internos y externos, que tienen efectos institucionales diferenciados.

Los institucionalismos sociológico y político proveen explicaciones para el cambio exógeno. Para el institucionalismo sociológico, el cambio es una adaptación de las instituciones al medio ambiente (fuerzas exógenas como evolución de políticas o leyes, nuevos marcos interpretativos), donde el ambiente establece las condiciones a las que las instituciones han de adaptarse, produciendo un cambio en ellas, que va desde la estructura y la cultura organizacional, hasta las metas y la misión.

En el institucionalismo político, las organizaciones tienen un permanente intercambio con el medio ambiente. Como este cambia más rápido, la organización se ve inclinada a

modificar sus rutinas, dando lugar a una adaptación incremental (poco a poco y en plazos largos) para responder a las exigencias medioambientales.

En este sentido, las fuerzas exógenas o ambientales que determinan el cambio de la universidad pública en México son dos, claramente identificables: las políticas de educación superior, con una participación perenne en el rumbo del sistema de educación superior, y los gobiernos locales, que eventualmente intervienen en las universidades, pero con efectos trascendentes.

La teoría del cambio institucional gradual, originada en el institucionalismo histórico, tiene la capacidad de dialogar con el institucionalismo económico para explicar el cambio endógeno (Gómez, 2015). Coaliciones dominantes se encuentran en movilización permanente de recursos políticos para resolver en su favor las ambigüedades institucionales y mantener la estabilidad institucional, la cual se rompe por cambios en el equilibrio de poder provocados por alteraciones en las condiciones ambientales o por coaliciones subordinadas que también usan sus recursos para servirse de las ambigüedades en las reglas e inducir cambios que les beneficien.

Los agentes de cambio institucional interno los constituyen las autoridades universitarias, que cuentan con legitimidad en la conducción institucional, y los académicos, quienes explotan las grietas en las normas para inducir cambios que mejoren sus condiciones laborales, de participación en la conducción institucional y de acceso al poder.

Estos argumentos permiten construir y proponer un modelo de cambio institucional para la universidad pública autónoma, como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Modelo de cambio institucional para la universidad pública autónoma en México



Fuente: Elaboración propia, basado en los institucionalismos y estudios sobre cambio institucional.

En este modelo, con sustento en el nuevo institucionalismo y en los estudios sobre cambio institucional de la universidad pública autónoma en México, se han desagregado e identificado por dimensiones institucionales los efectos que los agentes de cambio endógenos y exógenos han provocado en el ITSON. En el análisis se abordan por dimensiones para mantener una línea de argumentación sin saltos temáticos.

4.2 Cambio político

4.2.1 Los 24 años de gobierno autoritario

El cambio político se concibe como el tránsito de un determinado tipo de gobierno a otro. Para Colomer (2000, pp. 25-27), trata del paso de un gobierno autoritario o dictatorial a uno democrático, pudiendo tener lugar también un gobierno de transición entre estos dos.

El régimen autoritario se caracteriza por la estabilidad de la élite gobernante. Al no permitirse la alternancia, sus reglas son arbitrarias e injustas, por lo que aquellos que resultan contrarios a sus valores e intereses, son excluidos del gobierno y corren el riesgo de sufrir persecución a través de medidas arbitrarias (Colomer, 2000, p. 25). Este tipo de regímenes se mantienen en el tiempo bien por incentivos ideológicos o beneficios futuros o bien por el terror disuasorio.

Puede decirse que durante un periodo de 24 años (1979-2003), el ITSON tuvo un gobierno con estas características. El incentivo ideológico de este régimen fue la idea (real o figurada) de que la permanencia del rector evitaba la intervención del Estado. Los beneficios se otorgaban en forma paternalista, y en quienes disentían se ejercían drásticos métodos disuasorios a través de la inmediata rescisión laboral.

El gobierno institucional de Russo Vogel ciertamente se caracterizó por sus rasgos autoritarios (Sartori, 1994, p. 118), dados los abusos y excesos de autoridad que coartaron la libertad de la comunidad universitaria durante sus sucesivas administraciones, lo que se evidenció particularmente en su firme oposición a la conformación de un sindicato académico en 1989, cuando despidió a sus principales promotores y simpatizantes por ese hecho; y por sus rasgos dictatoriales (Sartori, 1994; Bobbio, 1998), debido a su determinada

voluntad de mantenerse en el poder y al uso discrecional del mismo al posicionarse como principal figura de autoridad, por encima del Consejo Directivo, máxima autoridad conforme a la normatividad institucional.

En este periodo acontecieron diversos eventos que caracterizan a los regímenes autoritarios y que perduran en la memoria de los trabajadores de la universidad que vivieron esa época; persiste también la extraña nostalgia que producen las dictaduras (Schedler y Sarsfield, 2009, p. 135) en el imaginario colectivo. Esta doble percepción se manifiesta en las personas entrevistadas para este estudio:

Tabla 3: Percepción sobre el gobierno universitario de Russo Vogel

Caracterización del régimen de Russo Vogel	Nostalgia por el régimen
Esa es la etapa autoritaria. Y vámonos a los hechos. O sea, en ese entonces es cuando quiere surgir la figura sindical en la forma de una asociación, y en cuanto surge son corridos de la institución; [...] no había violado ninguna ley ni nada, al contrario, estaba haciendo uso de sus derechos [...] esa es la etapa a que yo me refiero, donde era muy difícil disentir de la autoridad porque había una consecuencia muy, muy, muy grave. <i>Informante 12</i>	El doctor Oscar Russo, [...] por lo que hizo por esta institución durante los años que estuvo, yo diría que, esa parte de la historia que me corresponde, diría que es el constructor del ITSON. <i>Informante 1</i>
Si nos vamos al Consejo cuando estaba el doctor Russo, pues era la figura nada más; el doctor tenía pleno control. <i>Informante 3</i>	En el tiempo del Dr. Russo, siento yo que a pesar de su anarquía y de su mano dura, pues se sentaron bases importantes; sobre todo siento que la cultura del trabajo, del esfuerzo de la comunidad, de los académicos. <i>Informante 10</i>
El rector que duró muchos años, 30 años, casi 30 años, el doctor Russo, era autoritario; él decidía. Algunos añoran que era efectivo. <i>Informante 5</i>	Y a lo mejor un crecimiento del ITSON, como Porfirio Díaz “orden y progreso”. El ITSON sí progresó, tuvo orden en esos 30 años. <i>Informante 5</i>
Oscar Russo fue un dictador, pero interno, muy independiente porque tenía la capacidad política para gestionar recursos independientemente de sus enemigos políticos porque él sí era político, a fin de cuentas; tenía una carrera política. <i>Informante 10</i>	Para mí el ITSON creció mucho y hubo un momento en que, todos conocemos, ahí hubo un poquito de problema; pero bueno, con el doctor Russo pienso que creció mucho. Te digo esto porque con el doctor Russo, cuando fui al Consejo Directivo, casi, casi, las cosas que se decían ahí, se hacían la mayoría. <i>Informante 8</i>

La tabla 3 confirma que los informantes pueden reconocer un gobierno institucional autoritario o dictatorial, como uno de los informantes califica; pero a la vez, estos mismos informantes destacan elementos favorables de la figura que ocupó la rectoría durante 24 años.

4.2.2 El papel de los poderes locales en el cambio político

En el año 2003, el Gobierno del Estado, por medio del Congreso local, modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica del ITSON, ejerciendo su poder de veto en la permanencia indefinida del rector Russo Vogel, misma que ya no respondía a los usos institucionales de gobierno universitario vigente. De esta manera se da término a un régimen autoritario de carácter restrictivo y excluyente; clausura también una dirección institucional de perfil político, como se expuso en el capítulo anterior.

La figura del Dr. Russo se empezó a desgastar, en cierta forma, y pues en el contexto nacional también había necesidad de cambios, de apertura; los regímenes políticos en el país venían transformándose también.

Lo que se comenta en la opinión pública es que no había una buena relación entre Eduardo Bours y Oscar Russo Vogel; no eran gentes afines en cuanto a la política, y aquel aprovechó para hacer esa modificación *fast track*, sin tomar el parecer de la comunidad universitaria ni de la sociedad, con el fin, lógicamente, de que él ya no pudiera reelegirse. *Informante 10*

Si se toman en cuenta los tiempos y formas en que se modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica del ITSON, conforme a la información disponible en el Congreso local y en los medios de comunicación, se desvelan las formas de participación del Gobierno del Estado en el cambio político del ITSON.

Primeramente, que la solicitud de modificación de la ley, realizada por 15 exalumnos egresados de la primera generación de preparatoria del ITSON, está fechada el 10 de octubre de 2003 y es muy específica al solicitar expresamente la enmienda del artículo 15. De estos

15 exalumnos, al menos cinco tenían o habían tenido relación laboral reciente con dependencias del Gobierno del Estado y al menos dos de ellos habían colaborado como funcionarios en el ITSON y habían perdido su empleo en la administración de Russo Vogel. Sin embargo, la iniciativa de reforma, que presenta el diputado Francisco Villanueva Salazar, está fechada el 9 de octubre de 2003, un día antes de recibir la solicitud a que responde. La Oficialía Mayor del Congreso recibe la iniciativa el 14 de octubre del mismo año ("Decreto que reforma el artículo 15 de la ley orgánica del Instituto Tecnológico de Sonora", 2003).

De la minuta estenográfica de la sesión del Congreso del Estado del día 21 de octubre de 2003 (Congreso del Estado, 2003, pp. 5-7) se hace evidente que la Primera Comisión de Educación y Cultura, que somete a consideración del pleno la iniciativa de decreto, no se reunió para el estudio, análisis y discusión de la iniciativa ni el presidente de la misma citó a reunión de la Comisión, además de que dicha iniciativa está firmada con fecha del mismo día de la sesión.

De esta forma, se puede deducir que el gobierno estatal vía el Congreso del Estado, por medio de una reforma legislativa poco ortodoxa, tuvo injerencia directa para impedir la inminente sexta reelección de Russo Vogel como rector del ITSON. Russo responsabilizó al gobernador y a dos excolaboradores suyos de la reforma que eventualmente puso fin a su rectorado.

Oscar Russo Vogel responsabilizó al gobernador Eduardo Bours Castelo de ser promotor de la reforma al artículo 15 de la Ley Orgánica del ITSON que impide su reelección [...] también identificó al ex director administrativo del ITSON, Jorge Orozco Vizcarra y al director del Campus Navojoa, Martín Delgado, como parte de quienes promovieron la reforma (García, 2003, p. 5).

El gobernador, por medio de declaraciones a la prensa, pretendió deslindarse de la responsabilidad:

Mi posición personal es que 24 años son muchos años ¿no? Yo no la hice ni la voté [...], fue una iniciativa propuesta por los ex alumnos del ITSON (Laurián, Fimbres y García, 2003, p. 3).

Los hechos parecen corroborar lo expuesto por Russo Vogel, toda vez que en una inserción pagada en el *Diario del Yaqui*, con fecha del 11 de noviembre de 2003, un grupo de extrabajadores, entre los que se encuentra Martín Alberto Delgado Saldívar, excolaborador de Russo (fue director de la Unidad Navjoa del ITSON) y principal promotor de la reforma del artículo 15 de la Ley Orgánica, solicitan a los miembros del Consejo Directivo que tome en cuenta en la auscultación al Lic. Jorge Orozco Parra, a quien le manifiestan su apoyo incondicional, para que ocupe el puesto de rector del ITSON (Inserción, 2003, pág. 7a).

El motor de la reforma parece ubicarse en la militancia de Russo Vogel, de oposición al partido en el gobierno:

Para afianzarse en su puesto [...] contó con el apoyo de la clase política regional, particularmente del entonces presidente municipal de Cajeme, Adalberto Rosas López, también del diputado federal Carlos Amaya Rivera, panista igual que Rosas López, a quienes había apoyado en la campaña electoral (Anaya, 2003, pág. 5).

Desde hace doce años al menos había venido nadando contra la corriente en su relación con el Gobierno del Estado (Editorial, 2003, pág. 6a).

Y en la relación personal del entonces rector con el gobernador en turno, según declararon los diputados locales del PAN:

A decir de los legisladores albiazules, lo ocurrido ayer en el Congreso no es más que producto de una venganza personal del gobernador para con Russo Vogel, ya que es

público el distanciamiento, no de ahora, sino de hace muchos años con quien hoy es el Ejecutivo del Estado (Editorial, 2003, pág. 6a).

Aunque habría elementos en la prensa para validar las relaciones personales y políticas de Russo Vogel como el origen de la reforma, tampoco puede descartarse del todo una acción dirigida a lograr el control de la universidad:

Algunos entes extraños y sin identificar, han empezado a acercarse a varios miembros del Consejo, con la *sugerencia* muy sutil de tomar partido en contra del rector, lo cual ha sido denunciado al interior mismo del Consejo [...] le están apostando a que pueden dividir a los 44 consejeros [...] para poder transitar con mayor facilidad hacia la posible imposición en rectoría de una persona afín a otros intereses (Editorial, 2003, pág. 8a)

Al encontrarse incluida en la lista de candidateables a la rectoría del ITSON, Rosario Oroz Ibarra se mostró sorprendida, pero dispuesta a entrar a la contienda: Fue una sorpresa muy grata darme cuenta que me mencionaban y es un gran orgullo que se me considere como posible candidata [...] estaría dispuesta a atenderla con gusto (Laurián, 2003, pág. 10).

Todos los elementos vertidos anteriormente, en torno a la reforma del artículo 15 de la Ley Orgánica del ITSON, se encaminan a validar la idea que propone López:

Lo que parece un hecho es que difícilmente un rector puede ser nombrado en contra de la voluntad del gobernador. La autonomía tiene sus normas internas, que siempre es respetada en sus formas, pero tiene espacios intersticiales suficientes para permitir la injerencia del gobierno federal y estatal (2011, p. 24).

Puede establecerse, por un lado, que la voluntad de un gobernador pesa al momento de designar un rector, sí; pero también, tomando en cuenta los promotores de la reforma, puede afirmarse que cuando no hay espacio para el desacuerdo y la oposición, y cuando no hay normas generalmente aceptadas al interior de la universidad que permitan la legítima

aspiración al poder, en condiciones equitativas, se explotarán las vías ambientales para cambiar el estado institucional.

Pero no es solo el Gobierno del Estado el que puede pretender influir en los procesos de designación de rector, sino también los partidos políticos, como bien describe uno de los informantes para el proceso de elección de rector de 2016.

Eso es el Gobierno del Estado, pero tampoco hay que dejar de fuera a los partidos políticos; siempre hay injerencia, de que llegue y suba y esté dirigiendo la institución alguien que sea afín a ciertos partidos políticos [...] Sí hubo injerencia de partidos políticos con ganas de que llegaran ciertos candidatos [...] Todos los medios nomás buscaban a un candidato, que eran, curiosamente, los medios que sabemos que son afines o reciben recursos del gobierno; no buscaban a todos los candidatos, ni siquiera a los mejores posicionados, a uno solo buscaban [...] Es identificable, incluso nombre y apellido, de dónde venía ese recurso, y de qué partido venía ese recurso. *Informante 12*

Entonces, puede concebirse a los poderes locales, principalmente a los gobiernos de los estados y a los partidos políticos, sin descartar a los poderes económicos (generalmente quienes tienen el poder político tienen también el poder económico en el ámbito local), orbitando la universidad, esperando oportunidades o coyunturas para incidir en su rumbo, para producir cambios favorables a sus intereses.

4.2.3 Del gobierno de transición al gobierno democrático

Sin embargo, el colapso del régimen restrictivo de Russo Vogel no dio paso al gobierno democrático. En su lugar se instauró un régimen autoritario liberalizado (Colomer, 2000, p. 26), caracterizado por mantener la estabilidad de la coalición gobernante; si bien no hay alternancia ni posibilidad de que la mayor cantidad posible de personas elijan a sus dirigentes, ofrece una mayor disposición a procesos negociados de transición.

Este régimen autoritario liberalizado es representado por la figura del entonces rector Gonzalo Rodríguez. El cambio en el perfil del régimen también significó la culminación del rumbo institucional con perfil político, y se dio paso a una administración identificada con la planeación estratégica.

En el primer mandato de Gonzalo, como que ahí (perdón por lo que voy a decir) muchos... me incluyo, aunque yo no me sentía así... nos empezamos a quitar grilletes; como que sentimos más libertad de empezar a emitir opiniones objetivas y de crítica hacia las autoridades, cosa que antes no se daba. *Informante 3*

Siguiendo a Colomer (2000, p. 26), la transición desde un régimen depredatorio es diferente a la transición desde un régimen liberalizado. En el primero se alcanzan acuerdos más frágiles y suceden venganzas y purgas que generan inestabilidad para la instauración democrática; en el segundo, acontecimientos inesperados compelen a los gobernantes a que adopten posiciones más blandas, que se privilegie la reconciliación y se eviten represalias, en favor de prácticas democráticas.

Un contexto desfavorable donde se combinaron factores ambientales e internos constriñeron al gobierno del ITSON a completar su cambio político en esta etapa. En lo interno, problemas de gobernabilidad²¹ derivados de la orientación no isomorfa, la cual

²¹ Gobernabilidad es definida por Camou (2000, p. 283) como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”. Los problemas de gobernabilidad pueden estar referidos a la capacidad del sistema político para alcanzar los objetivos establecidos, al estilo de gobierno y a la capacidad de adaptación del sistema al entorno. En el caso del ITSON, los tres problemas se presentaron, impulsando un cambio político. Al respecto, el *informante 12* comenta, acerca de los objetivos en el gobierno de Gonzalo Rodríguez: “Se manejaban como proyectos de negocio, todos, y hasta se presentaban con sus flujos, con su rendimiento. Era: ‘aquí vamos a meter primero, pero vamos a sacar’... Todos. Para la segunda administración del maestro Gonzalo, sobre todo en los últimos dos años, cuando ya estaba tronando la fiesta y ya nos estaba llegando la resaca, se empezaron a cambiar los indicadores de esos proyectos y se empezaron a manejar indicadores académicos. Ya no eran ventas, ya no eran ingresos, ya no era consultorías, no; ya eran alumnos haciendo sus prácticas, tesis redactadas, maestros participando... Porque ya no había funcionalidad y no eran viables”.

tampoco fue capaz de alcanzar los resultados esperados en el corto plazo, y en lo ambiental, la alternancia en el Gobierno del Estado.

Tabla 4: Factores de cambio político

Factores internos del cambio político

Los académicos señalaron era que gran parte del presupuesto se iba en cuestiones que no son necesariamente académicas [...] también se consideraba que el presupuesto de la institución no tenía esas funciones, su función es académica. *Informante 13*

Yo lo que recuerdo es que, a nivel interno, la idea fundamental de todo esto era: ITSON como un agente de cambio. Este agente de cambio iba ligado a una ideología económica. *Informante 14*

Me acuerdo que Gonzalo [...] me dijo fue: “No puede ser que el ITSON esté creciendo en una localidad que está empobrecida; el ITSON tiene que ser agente transformador”. Y fue cuando se empezaron a concretar algunos proyectos, como el de la empresa de desarrollo software, la Novutek, el parque tecnológico y algunos otros proyectos de inversión. *Informante 3*

En la época de Gonzalo, [...] proyectos que tuvieran mucha incidencia hacia afuera de la universidad: la vinculación, el llevar los servicios (sobre todo de alto valor agregado) fuera de la universidad... [...] también siento que descuidó el corazón, la parte de la universidad que tenía que ver con todos los indicadores de capacidad y competitividad académicas. *Informante 3*

¡Oye, eran proyectos como empresariales! O sea, echar a andar, como palanca de desarrollo económico... Estábamos haciendo actividades que no estaban en las funciones de una universidad y se estaban destinando dineros para allá. *Informante 5*

Lo que sí fue público y notorio fue que el rector anterior ya no estaba interesado, ya no apoyaba al rector en funciones y estaba impulsando que fuera otra persona y que se presentara como candidato. *Informante 5*

Factores ambientales del cambio político

Gonzalo Rodríguez, digamos como un rector sometido a la autoridad política gubernamental, entonces en eso seguramente coincidiremos porque era muy evidente. *Informante 1*

El primer periodo del maestro Gonzalo fue muy similar a los periodos del rector Russo; es decir, el rector llevaba la política y las decisiones y el Consejo pareciera ser que no participaba en gran medida. Pero sucede algo también externo que obliga a una... o más bien que permite que haya una transformación interna en el ITSON, que fue la contienda electoral por la gubernatura de Ramón Corral y Eduardo; no, era Guillermo Padrés y “El Vaquero”; no, Alfonso Elías Serrano, “El Vaquero”. Ahí ya empieza una relación de un rector que tenía muy buena relación con un gobernador priista a un rector del ITSON con una muy mala relación con un gobernador panista. Lo que estaba pasando era que el maestro Gonzalo a todas luces había sido apoyado por Eduardo Bours; tenía muy buena relación. El Dr. Russo Vogel sale molesto y apoya al gobierno panista en el momento de la campaña; entonces, cuando llega el gobernador panista pues el Dr. Russo y su grupo empiezan a golpear a la institución. *Informante 6*

Parte de la debacle de Gonzalo fue su dependencia de un régimen priista... Se mencionaba que fue tal su dependencia que él iba para secretario de Economía en él, con el famoso “Vaquero”, que no ganó... afortunadamente. Pero bueno, eso son dichos de pasillo; pero realmente sí, el PRI tomaba muchas decisiones en el ITSON en el tiempo de Gonzalo. *Informante 10*

Bajo este contexto, el gobierno liberalizado de Gonzalo Rodríguez se ve en la necesidad de buscar coaliciones que le permitan sostenerse ante la alternancia política en el Gobierno del Estado y la oposición del exrector, refugiándose en el Consejo Directivo.

Entonces es cuando el maestro Gonzalo busca apoyo del Consejo. Pero en el Consejo empiezan a exigirle cambios. *Informante 6*

Los representantes académicos en el Consejo Directivo, en coalición con los representantes de los alumnos y el representante de los trabajadores no académicos, impulsaron cambios en las reglas que modificaron radicalmente las formas de acceso al poder en la principal figura de autoridad unipersonal, explotando las ambigüedades de la normatividad institucional, como se explica claramente en los criterios que se siguieron para la elaboración del reglamento del proceso para la designación de rector del Instituto Tecnológico de Sonora (RPDR).

Del análisis de la normatividad vigente, se observó que el Artículo 9 de la Ley Orgánica en su Fracción I, no define las reglas para designar al Rector, solamente da al Consejo Directivo la atribución para su nombramiento. El Artículo 26 del Reglamento General de la Ley Orgánica, hace referencia a un procedimiento de designación de Rector en términos generales, por lo que se consideró necesario desarrollarlo en un reglamento distinto (ITSON, 2011, p. 6).

Al momento de la exposición de los antecedentes y propósitos de dicho reglamento, se declara su inspiración en una vocación democrática y el ánimo de salvaguardar la autonomía y estabilidad de la universidad:

El propósito fundamental de la creación del presente Reglamento es desarrollar un proceso de designación de Rector a través de criterios y procedimientos democráticos que garanticen la legalidad, la inclusión, la transparencia, la justicia y la equidad, con la finalidad de cuidar y fortalecer la autonomía y la estabilidad institucional (ITSON, 2011, p. 5).

Con la aprobación de este reglamento, se eliminó la posibilidad de acceso delegado a la rectoría, donde el rector que terminaba sus funciones designaba a su sucesor, guardando las formas legítimas vía sometimiento del Consejo Directivo. Este reglamento es puesto a prueba en dos periodos de cambio de rector, en 2012 y 2016; en el primero enfrentó importantes cuestionamientos jurídicos que, una vez salvados, dieron las condiciones para que en el periodo más reciente se ejerciera de nuevo, con una mayor conformidad a las nuevas reglas establecidas, lo que permite suponer una consolidación democrática²².

El cambio político también desmontó a la élite gobernante que por décadas había estado al frente de la universidad y normalizó la rotación en los puestos directivos.

Hoy día vemos con mucha normalidad ese tránsito, esa idea de que hoy puedes ser profesor y mañana puedes ser director o puedes ser jefe; o sea, no requieres la relación para poder tener esa aspiración, ¿sí me explico? O sea, esa capa se vuelve menos difusa, es mucho más permeable. *Informante 4*

Este cambio tuvo un impacto profundo en dos importantes órganos institucionales: la Rectoría y el Consejo Directivo, así como en la reconfiguración de las relaciones laborales

²² La consolidación democrática es entendida como un sistema de instituciones donde estas son las únicas concebibles y no hay planteamientos o acciones tendientes para actuar al margen de ellas; los perdedores están dispuestos a seguir probando suerte dentro del mismo marco institucional que no les ha favorecido (López, 2002). En el ITSON, en un primer momento, los candidatos que no cumplieron los requisitos para contender por la rectoría buscaron un amparo por violación a sus derechos; una vez que el tribunal colegiado resolvió en favor de la autonomía institucional, se estableció una conformidad con el proceso instituido de designación de rector, aunque siempre está latente quienes invocan al Estado para que cambie el Consejo Directivo en favor de una Junta de Gobierno como máxima autoridad institucional. Por otro lado, el actual rector, Dr. Javier Vales García, en el proceso de designación de 2012 no fue favorecido por la comunidad institucional y quedó en segundo lugar, pero en 2016, bajo las mismas reglas, logró el acceso a la rectoría; esto habla de una conformidad y del carácter benéfico de las nuevas reglas para el acceso a la rectoría.

con la reorganización sindical y en un nuevo fenómeno institucional: el surgimiento de grupos políticos al interior.

4.2.4 El rector y las autoridades unipersonales

La puesta en operación del reglamento para la designación de rector (RPDR) dio paso a una nueva etapa institucional, actualmente vigente, que se inauguró en 2012 con la designación del doctor Isidro Roberto Cruz Medina como rector, identificada con la dirección institucional de los académicos y donde el acceso a la rectoría se definió dentro de una lógica de mercado electoral.

Se puede decir que el tema de designación de rector es un tema nuevo [...] más bien es Cruz el primero que logra irse acomodando; se acomodan las piezas y llega con cierto mensaje a la rectoría. Yo creo que el doctor Cruz fue el primero que efectivamente hizo todo un proceso para llegar al puesto. *Informante 3*

Si el propósito del citado reglamento era proveer al ITSON de un proceso democrático de designación de rector, se cumplió, si se atiende a la definición de democracia propuesta por Morlino (2002), donde un régimen es democrático si cumple con las siguientes condiciones: sufragio universal adulto; elecciones regulares, libres, competitivas y justas; más de un partido político; más de una fuente de información; que instituciones, derechos y proceso decisional no estén restringidos por las élites no elegidas ni por poderes externos, como se observa en la tabla comparativa 5.

Esto guarda correspondencia también, conforme al pensamiento de Bobbio, con la definición mínima de democracia, en contraposición a la autocracia: un conjunto de reglas que definen quién está autorizado para la toma de decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (1996), y las condiciones básicas para que exista democracia, como un

derecho al voto lo más extendido posible, decisiones basadas en el principio de mayoría y respeto a la libertad (2009).

Tabla 5: Diferencias en el proceso de designación de rector

Designación de rector antes de RPDR	Proceso de designación de rector con RPDR
Designación vía voto directo por los miembros del consejo directivo, conforme a la normatividad vigente.	<p>Designación vía voto de la comunidad universitaria (personal académico y no académico de planta, alumnos, egresados y patronos) proporcional a su representación en el consejo directivo, en apego al reglamento del proceso para la designación de rector del Instituto Tecnológico de Sonora, aprobado en abril de 2011.</p> <p>Se designa rector a quien obtenga más del 50% de los puntos porcentuales, celebrándose una segunda vuelta entre los candidatos que obtengan el mayor número de puntos porcentuales, en caso de ser necesario.</p>

Fuente: Elaboración propia, con información de la normatividad institucional.

Las condiciones fueron cubiertas por la puesta en práctica del RPDR en las dos oportunidades que han tenido y donde la comunidad universitaria ha participado con libertad de voto en los periodos establecidos, con posibilidades de elegir entre distintos candidatos/as y sin restricciones externas o internas significativas. Esto significó una diferencia relevante en relación con los procesos de designación de rector previos a la creación del RPDR.

La tabla 6 muestra que el RPDR fue el factor diferenciador para que el ITSON tuviera procesos de designación de rector competidos. Antes de la aprobación del reglamento, los procesos se llevaban a cabo con candidatos únicos y con resultados conocidos de antemano; después, se asistió a la celebración de procesos de designación competidos, tanto por el

número de candidatos como por la definición de ganador en segunda vuelta, como en las dos oportunidades en que el RPDR se ha puesto en práctica.

Tabla 6: Registro de candidatos a rector

Previo a aprobación reglamento 2011	Reglamento 2011 aprobado
1975. Eduardo Estrella Acedo	2011-2012 Aprobados Adalberto Alvídrez Molina
1979. Oscar Russo Vogel	Humberto Aceves Gutiérrez Isidro Roberto Cruz Medina Salvador Díaz Maldonado
1983 Oscar Russo Vogel	Rodrigo González Enríquez José Leovigildo Guerra Beltrán María Mercedes Meza Montenegro
1987 Oscar Russo Vogel	Javier José Vales García
1991 Oscar Russo Vogel	Rechazados por incumplimiento de requisitos de convocatoria Ignacio Jesús Vázquez Elliot Roberto Xavier Herrera Salcido
1999 Oscar Russo Vogel	Marco Antonio Gutiérrez Coronado
2003 Gonzalo Rodríguez Villanueva	Segunda vuelta Isidro Roberto Cruz Medina Javier José Vales García
2007 Gonzalo Rodríguez Villanueva	Rector Isidro Roberto Cruz Medina
	2016 Candidatos registrados Adalberto Alvídrez Molina José Dolores Beltrán Ramírez Roberto Celaya Figueroa Isidro Roberto Cruz Medina (rector con licencia) Jaime Garatuza Payán María Mercedes Meza Montenegro Javier José Vales García Ignacio Jesús Vázquez Elliot
	Segunda vuelta Isidro Roberto Cruz Medina Javier José Vales García
	Rector Javier José Vales García

Habiendo establecido para el ITSON un gobierno democrático mínimo conforme a los referentes expuestos, es preciso decir que un análisis más profundo ubica al gobierno institucional más en el plano de la democracia delegativa de O'Donnell que con la democracia de calidad de Morlino²³.

Una vez cubierta la rendición de cuentas vertical a través de elecciones regulares y justas, aún existe margen de oportunidad en la rendición de cuentas horizontal²⁴, por la escasez de órganos colegiados en la estructura institucional y por los problemas de la representación por parte de los integrantes del Consejo Directivo, discusión que se amplía en el siguiente apartado.

Si bien la elección de rector se democratizó, no puede decirse lo mismo sobre el resto de autoridades unipersonales establecidas en la estructura institucional (vicerrectores, secretario de Rectoría, directores, jefes de departamento, coordinadores y administradores), para los que no existen reglas definidas de designación y las autoridades han resuelto en su

²³ La democracia delegativa se basa en el principio de que quien gana una elección por mayoría mediante unas elecciones limpias tiene el derecho a ejercer el poder como considere apropiado, con la única restricción de la relación de poderes existentes y un periodo de funciones delimitado en las reglas establecidas. Las democracias delegativas utilizan el recurso de la segunda vuelta electoral si en la primera no se produce una mayoría clara; después de la elección, los votantes se convierten en una audiencia pasiva (O'Donnell, 1994). En el análisis de Morlino (2011), una buena democracia es, primero, un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a sus ciudadanos, lo que le proporciona estabilidad (calidad con respecto al resultado); segundo, los ciudadanos que participan de esta democracia gozan de libertad por encima de los mínimos (calidad con respecto al contenido); tercero, los ciudadanos tienen el poder de controlar y evaluar el trabajo de su gobierno respecto a los valores de igualdad y libertad, si es con respeto a las normas vigentes (calidad con respecto al procedimiento).

²⁴ El control del poder político implica la rendición de cuentas por parte del mismo. En una democracia, el gobierno tiene límites a sus posibles abusos de poder por la operación de tres mecanismos: la rendición de cuentas vertical, que tiene que ver con la sanción al ejercicio del poder por parte de los ciudadanos al momento de la realización de elecciones; la rendición de cuentas horizontal, por medio de otras instituciones que limitan la actuación del ejecutivo, y la rendición de cuentas social, que alude a la sociedad civil organizada que vigila la actuación de la autoridad (O'Donnell, 1994).

favor esta ambigüedad para mantener el control institucional, siendo de facto el rector el gran elector institucional. Así, se puede caracterizar al ITSON como democratizado en la cúpula, pero vertical en la estructura.

El único que tiene un proceso más o menos así de apertura competitiva y de recopilación de opinión es el de directores [...] se modifica el Reglamento General de la Ley Orgánica y se establece el procedimiento para elegir a los directores. Dado que es una facultad que de ley está estipulada, no se le puede restringir al rector a quién elija. Pero ahí se estipuló que haya un registro de candidatos, que haya la presentación de un plan de trabajo y que haya una opinión de la comunidad. El rector sigue teniendo la facultad de decidir a quién quiere él poner [...] Es lo único. En el caso del vicerrector no hay procedimiento alguno, ya ni se diga en los casos de los jefes de departamento y responsables de programa, que no lo hay.
Informante 12

4.2.5 Los órganos colegiados

El Consejo Directivo es el principal órgano colegiado previsto por la normatividad institucional, tanto por la Ley Orgánica (Estado de Sonora, 2018) como por el Reglamento General (ITSON, 2018). La Ley Orgánica establece que el Consejo lo integran: el rector (quien también lo preside), dos vicerrectores, ocho directores de funciones académicas, dieciséis representantes de los alumnos (uno por cada mil alumnos o fracción), dieciséis miembros del personal académico titular (uno por cada representante de los alumnos), un representante de los egresados, un representante del patronato, un representante del personal no académico y el secretario del Consejo, que es el secretario de la Rectoría, de acuerdo con el Reglamento para el Funcionamiento Interno del Consejo Directivo (ITSON, 2019). Un total de 47 miembros con derecho a voz y voto.

La Ley Orgánica en el artículo 9 y el Reglamento General en el artículo 23 le otorgan al Consejo Directivo amplias facultades en el gobierno institucional, desde el nombramiento del rector, la disposición de la organización académica y administrativa, la aprobación presupuestal, la revisión de sanciones y la expedición de normas, hasta el número de alumnos

de nuevo ingreso que podrán admitirse. Esto sin limitar a otras disposiciones que no sean competencia expresa de cualquier otra autoridad institucional.

La Ley Orgánica dispone también, en el artículo 11, que el Consejo sesionará en pleno o por comisiones, sean estas permanentes o especiales. Son cuatro las comisiones permanentes, de acuerdo al Reglamento para el Funcionamiento Interno del Consejo Directivo: Comisión de Honor y Justicia, Comisión de Presupuesto, Comisión de Normatividad y Comisión de Procesos Académicos. Se suma también la Comisión Académica Permanente, prevista en el artículo 32, inciso V, de este reglamento, que deja abierta la posibilidad de creación de comisiones adicionales.

Como el resto de la normatividad institucional, las facultades del Consejo Directivo presentan un alto grado de ambigüedad, aprovechada por las diferentes coaliciones institucionales para alcanzar objetivos de grupo porque la normatividad no ofrece previsión. Los problemas que surgen y no están previstos por las reglas, son resueltos regularmente por usos y costumbres.

Durante todo el periodo de dirección institucional de perfil político, el Consejo Directivo fue un órgano subordinado a la Rectoría:

Sabemos que, en forma ordinaria, en la formalidad siempre se levantaba la mano, pero no había mucha libertad para hacerlo de manera autónoma. En el tiempo del Dr. Russo, todos sabemos que así era. *Informante 10*

El Consejo durante muchos años fue un organismo colegiado; duraban las reuniones una hora o menos; se presentaban los puntos a aprobar y los que asistían como consejeros solamente se circunscribían a decir: votamos. “El punto número 1 es este, aquí está la propuesta...” Y la instrucción era: “Levanten la mano los que estén de acuerdo...” Para las abstenciones y los que se oponían, pum, no había análisis ni participación... Hay muestras que tenían razón; hay casos de despidos de consejeros [...] Los cambios que se sugerían para el gobierno del ITSON provenían única y exclusivamente de la autoridad, y el Consejo nada más convalidaba. Ese fue durante muchos años el tenor. *Informante 5*

Incluso la participación de representantes de los diferentes sectores de la comunidad institucional solía ser por invitación de la autoridad:

–“Está esta oportunidad, apoya al ITSON... Para que te metas”.
¿Quién te invitó a eso, a esa oportunidad?
Je, je, un funcionario... Je, je, je. *Informante 9*

Es una práctica que actualmente no se ha extinguido, pero su efecto en la composición del Consejo resulta menor por dos factores, sobre todo entre académicos y estudiantes, que tienen el mayor número de representantes:

Si observamos las elecciones más recientes de consejeros, ya hay cierto trabajo previo que realizan grupos para impulsar a personas, lo cual es totalmente válido. [...] si un grupo está al frente ahorita, pues los demás van a querer ser contrapeso y tener una voz para balancear las cosas... Lo ven algunos grupos para precisamente hacer figuras de contrapeso, pues. [...] van a venir elecciones de consejeros para cambio en mayo, junio más o menos [...] ya los grupos empiezan a preparar y a configurar y tratar de impulsar a ciertas personas para que se conviertan en figuras de contrapeso a la autoridad actual. *Informante 3*

Hay mayor difusión; sobre todo ahora que existen redes sociales, hay un alcance más... o un acercamiento más grande a los alumnos... También la parte de difusión persona a persona, de los profesores, de los administrativos, del personal de aquí [...] creo que es la información, y aparte los mismos alumnos: “Ah, voten por mí, voy para el Consejo”. “Oye, ¿de qué se trata?” O sea, ellos mismos se abren canales donde pueden subir la información. *Informante 11*

Fue a partir del año 2009, durante la administración de la planeación estratégica, que el Consejo asumió sus funciones legales, una vez que los representantes académicos y no académicos se sintieron protegidos por la efectiva representación del sindicato y como reacción a los problemas de gobernabilidad y de adaptación a las políticas del ITSON en este periodo.

Entonces el sindicato se fortalece. Y esa seguridad laboral, yo creo que para todos es claro, permite que el académico, que por naturaleza siempre es crítico, es analítico... pues genere esa posibilidad de gestar dentro de la universidad algo que te permita levantar la mano y plantear tus ideas con mayor libertad... Porque tienen una seguridad laboral. *Informante 10*

Una vez asumidas sus funciones legales, en el seno del Consejo Directivo se tomaron importantes decisiones dirigidas a reducir el margen de discrecionalidad y ordenar el funcionamiento institucional. Estas decisiones han sido impulsadas por los agentes académicos en el Consejo Directivo, en coalición con el representante de los trabajadores no académicos y los representantes de los alumnos.

La actual configuración del Consejo Directivo le permite ser un órgano más deliberativo y de contrapeso a las autoridades unipersonales. Aunque esto no es algo dado; se requiere una activa participación de los sectores de representación para no retornar a una posición de subordinación a la autoridad institucional.

En realidad, el Consejo empezó a tener una vida; además de las sesiones de Consejo, a tener reuniones de comisiones: una comisión de normatividad, una comisión de presupuestos, etc., que revisara, a nivel de comisión, lo que la normatividad establecía. *Informante 5*

Hay un cambio bastante notorio en la discusión de los asuntos. Prácticamente las discusiones, cuando en principio nos tocaba verlas, eran discusiones muy dirigidas, con pocas opiniones y generalmente con un nulo disenso, y esto podría tener que ver con que había realmente una unanimidad en el sentido de los acuerdos que se estaban tomando, pero también podría ser que no había la seguridad o la suficiente información y las dudas que se tenían pues simplemente no se expresaban. *Informante 7*

Sin embargo, la operación del Consejo Directivo exhibe los problemas de representación sobre los que advierte Kandel (2005). No se tiene previsión de mecanismos para que los representantes de académicos, no académicos, alumnos y egresados recojan de sus representados sus opiniones y propuestas sobre las decisiones institucionales, por lo cual, una vez elegidos, se conducen conforme a su conciencia y decisiones propias, sin ningún mecanismo de rendición de cuentas acerca de su actuación. Se observa también asimetría en la disposición de información para la toma de decisiones, lo que favorece la posición de la autoridad en el Consejo.

Como alumno, tú muchas veces no tienes una perspectiva tan amplia de la institución, entonces también tienes mucho que confiar o que escuchar de los profesores, y muchas veces los profesores están polarizados [...] la visión, yo creo, del estudiante representante en el Consejo Directivo es un poco limitada. *Informante 11*

Los alumnos están limitados en la información y en la experiencia para entender las múltiples perspectivas e intereses que están en el Consejo. Los maestros, con mayor experiencia, pueden entender más otras partes interesadas y moverse con mayor información y mejores tomas de decisiones; y la parte patronal, que sería la parte de estructura, del rector, secretario, directores, que forman parte de un grupo que se llama, puedo ponerlo así, grupo de confianza, o de dirección, tienen toda la información para tomar decisiones y aparte suman, es sumativa. *Informante 14*

Otros órganos colegiados institucionales fueron la Comisión Académica Permanente, las comisiones dictaminadoras y los jurados calificadores, previstos en el Reglamento del Personal Académico y con funciones delimitadas al ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

4.2.6 El sindicato

El término sindicato se aplica a trabajadores asalariados que se organizan para ser representados ante sus empleadores (De la Garza, 2000); sin embargo, sus formas de organización, representación, lucha y orientación ideológica trascienden lo laboral y les constituyen en fuerzas políticas.

En el ITSON, los académicos que intentaron organizarse en un sindicato independiente (el STAITSON) para representar los intereses del gremio, que tenían que ver básicamente con mejorar sus condiciones de servicio académico, antes que salariales o de privilegios, tuvieron una dura respuesta por parte de la autoridad, dado que fueron despedidos y acosados.

Cuando corrieron a los 32 maestros había un pliego de solicitudes y todas estaban enfocadas con la calidad académica más que con otras, porque me tocó conocer esa lista: querían oportunidades de estudiar, oportunidades de mejorar la calidad académica, la infraestructura de la universidad. *Informante 10*

Como previsión de que eventualmente estos académicos logran formar un sindicato y ganaran así el contrato colectivo, la autoridad institucional determinó la creación de un sindicato afín, al que se le dio el nombre de AUTITSON.

Un sindicato blanco que legalmente no representaba a los trabajadores; un sindicato blanco que, hay elementos para decir, falsificaba firmas... No, no falsificaba firmas: ese sindicato usaba firmas recabadas por la autoridad para otro propósito, como la entrega de los camarones en diciembre o algún regalo y que tenías que firmar de recibido. Y esas firmas... Yo sí tengo las pruebas... Tengo los cajones ya en mi poder para decir que esas mismas firmas se usaban como demostración de asambleas sindicales que se decía que se efectuaban con tales asistentes. Ahí estaban las firmas y eran asambleas no realizadas, asambleas apócrifas, con actas entregadas a la Junta de Conciliación, porque se tienen que entregar, apócrifas. *Informante 5*

Al dejar la universidad los trabajadores que promovieron el STAITSON, el AUTITSON permaneció por muchos años como un sindicato sometido a la autoridad. Cuando llegó a su término la dirección institucional de perfil político, ya sin el riesgo de rescisión inminente, los trabajadores se movieron por dos vías para poder alcanzar una efectiva representación laboral. La primera de ellas, por medio de la representación académica en el Consejo Directivo.

Fue un proceso interesante, a nivel de estar en el Consejo, insistir en que había asuntos laborales que no deberían de aprobarse exclusivamente en el Consejo, sino que tenían que ver con cuestiones que eran laborales y que los sindicatos deberían atender. [...] no vas a ver nunca un acta donde diga: “el Consejo Directivo aprueba que el AUTITSON cambie en su sistema”, pero ahí lo que sí se dio en el Consejo es tal, que si son asuntos laborales sugerimos que se traten con el sindicato –un consejero–, y luego al otro año: tal es un asunto laboral, y sugerimos que no se trate a nivel de Consejo. *Informante 5*

La segunda vía fue la insistencia al líder sindical histórico para que diera cumplimiento a los estatutos y convocara a asamblea y a renovación del comité ejecutivo, como los estatutos establecían.

Pues lo que hicimos fue promover que en realidad hubiera ese cambio, y un año anterior pasó algo que ya mero se hacía y no se hizo, y se logró hasta el otro año, creo que, en 2005, 2006. No es que estuvo dispuesto, es que en cierta forma los estatutos lo obligaban. *Informante 13*

El establecimiento del sindicato como una entidad independiente de las autoridades universitarias, le permitió asumir una mejor posición para la mejora de las condiciones salariales, de prestaciones no ligadas y de trabajo para toda la plantilla laboral sindicalizada, de forma que las negociaciones salariales y de contrato colectivo de trabajo ya no fueron procesos simulados, sino auténticos actos de negociación.

En lo que corresponde a las responsabilidades básicas del sindicato, creo que se han ido fortaleciendo. ¿Y en qué ha cambiado? Bueno, el tema de la negociación contractual cada vez se vuelve un momento complejo para la administración, independientemente de quién esté al frente de la administración. Es complejo un tema de negociación contractual. *Informante 3*

Pero el sindicato del ITSON no tiene correspondencia con los sindicalismos corporativos que históricamente se constituyeron en las clases obreras y campesinas y en las universidades nacionales, sino que ha sido más consciente y responsable en sus demandas laborales, a más que, habiendo mayor información disponible en la actualidad, respecto al ámbito nacional y los límites presupuestales para las UPES, se reconocen las condiciones de trabajo logradas.

La mayor parte de los sindicalistas, lo demuestran los hechos, siempre han votado en forma institucional, aun cuando ciertos representantes sindicales han querido encaminarlo u orientarlo hacia el otro extremo, el extremo del proteccionismo sindical [...] y tan es así que, en muchas ocasiones, en muchas, muchísimas ocasiones, se vio la posibilidad del interés de la directiva de marcarnos una agenda al sindicato y la asamblea volteándola por mayoría. *Informante 1*

Hay diferentes grados de sensibilización también hacia el lado patronal porque, bueno, yo puedo, como líder del sindicato, exigir que nos den un 30% de incremento salarial, pero yo sé que eso, 1, es poco factible y 2, puede ser que, si me dan un cinco, por ejemplo, puedo estar condicionando la sustentabilidad financiera de la institución. Creo que hay, a nivel de base, sensibilidad de eso. *Informante 3*

En base a la información que se nos ha planteado en algunas reuniones o asambleas, estamos yo creo que entre las 10 o 5 universidades con mayor beneficio. Entonces, esa información que se ha compartido ya como que te da un panorama de que realmente hemos sido muy beneficiados en lo que tú preguntas, comparándonos con otras universidades. *Informante 9*

Pero la representación sindical todavía no ha tenido éxito en casos de rescisiones laborales, por eso hay quienes tienen una perspectiva de nula utilidad acerca del SUTITSON.

Pero no sirve para nada. Si tú me preguntas a mí, no sirve pa' nada; para nada sirve el sindicato. Hace muchas cosas: va a reuniones con el ISSSTESON, hace posicionamientos ante ciertas cuestiones, consigue algunos uniformes para los trabajadores, negocia el contrato colectivo y obtiene algunos beneficios para los trabajadores, que es lo normal de todos los sindicatos; o sea, es lo mínimo que se te pediría, todos esos derechos, y el que me quieras poner, laboral; todos dependen de uno. Y ningún sindicato ha logrado la seguridad laboral. Todas las gentes sindicalizadas que han sido corridas por las diferentes administraciones, no han contado en el sindicato; no han contado con el sindicato para una defensa efectiva, y defensa efectiva ¿qué es?: te vuelvo a reinstalar. *Informante 12*

Al margen de la representación en asuntos laborales, el sindicato también juega un papel político en la universidad, mismo que se aborda en la sección de agencia y cambio gradual.

4.2.7 Participación de la comunidad institucional y grupos políticos

El funcionamiento democrático de un gobierno o institución se sustenta en la participación de sus integrantes, bajo la premisa de que una alta participación es signo de salud y fortalecimiento democrático, mientras que una baja participación es un signo de riesgo para el funcionamiento del sistema democrático.

Participación política es definida por Pasquino (1994) como:

Conjunto de actos y de actitudes dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vista a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominantes. P. 180.

En el caso del ITSON, las fuentes entrevistadas coinciden en señalar que existe una baja participación de la comunidad institucional en la vida interna, la cual es sostenida por un limitado grupo o grupos que se mantienen activos, más allá de la emisión de su opinión en el proceso de designación de rector, donde sí se registra una participación más nutrida.

Hay una campana de Gauss. Una campana de Gauss es una distribución normal, pero al revés, como si fuera un vado; así lo podemos identificar en una gráfica, como si fuera un vado con dos extremos que suben. En un extremo están los que son muy participativos, pero, yo de manera personal y mi opinión muy reservada, negativos a la institución; es decir, que buscan sus propios privilegios, que son grupillos que siempre se han beneficiado, que incluso en algunas ocasiones han estado relacionados con grupos políticos externos, etcétera; pero sí son muy participativos y andan en todos lados, y participan en los órganos de decisión de la institución. En el otro extremo está la gente... tampoco quiero ponerlos como santos, pero pues de cierta forma tienen algún sentido institucional, normativo, pero son una minoría, como la campana invertida; la gran mayoría son de: “no voy a hacer olas, no me voy a resaltar, no voy a señalar, no voy a..., porque estoy exponiendo mi trabajo”. *Informante 12*

La baja participación alcanzó un punto crítico en la transición en la rectoría de 2016, en coincidencia con el arribo de un nuevo grupo dirigente y la actitud contemplativa del grupo desplazado. Tuvo también un fuerte impacto incluso en la composición del Consejo Directivo, donde los académicos dejaron hasta siete espacios sin ocupar en el periodo 2017-2018, lo que alertó al grupo que había permanecido contemplativo, y reactivaron su participación en 2018-2019, cubriendo todos los espacios posibles, aunque aún con problemas de representación.

Existen diferentes formas de participación política, según Rodríguez (2007), y estas pueden clasificarse en convencionales, entre las que se ubican las acciones de votar, acudir a mítines, mantener discusiones, etc., y no convencionales, tales como manifestaciones, boicots, ocupación de edificios, entre otros. Las manifestaciones más convencionales, como el voto y la discusión política, se registran en la universidad; pero la comunidad institucional muestra rechazo a las formas no convencionales.

En la UNISON es fácil que se manifiesten. En el ITSON es vergonzoso para muchos manifestarse, hacer algo público; no sé qué quieran para apoyar. *Informante 5*

Un fenómeno de la participación política que en otros contextos universitarios es común y generalizado, para el ITSON ha resultado una novedad, una emergencia reciente: lo relativo a los grupos políticos.

Son recientes, son recientísimos. Pudiéramos decir que cuando iba a terminar el segundo periodo de administración del maestro Gonzalo, empezó ese golpeteo, empezaron esos grupitos y se empezaron a definir [...] yo creo que eso también influyó en que, al ver que ya se iba a terminar una administración, que ya no había posibilidad de que hubiera un cambio, empezaron a surgir los grupos en aquel entonces y, hay que decirlo así, empezó el golpeteo político, para un lado y para otro. Y a partir de ahí es cuando se empezaron a definir esos dos grupitos que yo pudiera identificar, los que son institucionales y los que no son institucionales. *Informante 12*

Podríamos hablar de cuatro fuerzas políticas fuertes: Dr. Cruz, Dr. Vales, Dr. Garatuza y Dra. Meza. En ese orden de fuerza. *Informante 6*

Estos grupos políticos son los que se disputan el poder bajo las nuevas reglas institucionales, generando un escenario novedoso incluso para la comunidad universitaria. En el proceso de designación de rector más reciente, en 2016, los distintos grupos constituyeron alianzas como una estrategia de acceso al poder, lo que les permitió desplazar al grupo gobernante, dando curso a una nueva forma de relación política entre estos.

Yo veo que la elección 2016 abrió una nueva forma de relación dentro de la universidad, pues pasan a segunda vuelta el Dr. Cruz y el Dr. Vales. El Dr. Vales hace una alianza política con los otros candidatos a rector poniéndolos en puestos de su administración, y así se da el acuerdo. Entonces ganan la elección. Ganan porque fueron el equipo. *Informante 6*

4.3 Cambios institucionales en lo académico

4.3.1 Orientación institucional hacia las políticas e isomorfismo

Los cambios académicos en el ITSON siguieron el comportamiento del sistema de educación superior en el país; sin embargo, estos cambios sucedieron de forma incremental y su ritmo de avance estuvo marcado por los distintos perfiles de administración institucional.

Durante la administración de perfil político se implementó la primera generación de políticas públicas de la modernización; su incorporación fue más bien tímida, con reflejos principalmente en la profesionalización de los académicos que se habían integrado a la universidad en la etapa de expansión de la matrícula y ahora se encontraban en la necesidad de habilitarse en posgrados, especialmente maestrías en administración y educación, que se ofrecían en la misma institución.

Se puso en marcha también el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente y se incrementó la oferta institucional de formación en posgrado, básicamente maestrías de corte profesionalizante. Al cierre de la administración de perfil político, en 2003, las políticas de la modernización sumaban poco más de una década de implementación y los avances institucionales eran pocos.

La administración de la planeación estratégica (2003-2007 y 2007-2011) prácticamente coincidió con la alternancia en el gobierno del país y con el establecimiento de una nueva generación de políticas en el marco de la planeación estratégica (principalmente

el PIFI), que profundizaron en la modernización del sistema educativo nacional. Las políticas públicas modernizadoras son elementos legitimados ambientalmente en el campo universitario, por lo que atenderlas deriva en fortalecimiento de la posición de las autoridades universitarias y su desatención, en cambio, va en detrimento de la legitimidad de las mismas²⁵.

Sin embargo, contrario a lo que podía esperarse, la administración institucional de la planeación estratégica no fue isomorfa a las políticas, pues no priorizó su incorporación a la estructura y planes institucionales, algo que se evidenció también en el lento movimiento de los típicos indicadores, si bien ofreció avances puntuales. Si se le identifica aquí con la planeación estratégica es porque hizo uso de estas herramientas, aunque su enfoque resultó ajeno a las políticas.

Yo siento que en la época de Gonzalo se creció mucho en infraestructura, en hacer proyectos que tuvieran mucha incidencia hacia afuera de la universidad: la vinculación, el llevar los servicios (sobre todo de alto valor agregado) fuera de la universidad... Creo que ahí crecimos mucho; sin embargo, también siento que descuidó el corazón, la parte de la universidad que tenía que ver con todos los indicadores de capacidad y competitividad académicas [...] andaba Gonzalo tan ocupado con hacer cosas hacia afuera, que creo que esa parte se descuidó.
Informante 3

La administración de los académicos, vigente desde 2012, que abarca la gestión del rector Cruz (2012-2016) y lo que lleva el rector Vales (2016-2019), por su parte, se ha conducido de manera isomorfa ante las políticas modernizadoras, las cuales se proponen encauzar a las universidades hacia la “eficacia” institucional a través de incentivos

²⁵ En el capítulo 2, en la nota al pie número 17, se explican los riesgos de no ser isomorfos. Con el ánimo de no ser repetitivos, se remite a su revisión.

financieros, de naturaleza completamente isomorfa, logrando una evolución más marcada en los diferentes rubros.

Cuando llega el doctor Cruz se empiezan a consolidar algunos aspectos: la matrícula de calidad; también en la época de Gonzalo salieron varios profesores a doctorarse y los frutos se empiezan a cosechar a partir del 2012; después vienen ya los ingresos al SNI, hasta que más o menos, yo creo que en el último año del doctor Cruz, como que se gana claridad en cuanto a los apoyos que se tenían que dar para impulsar más gente en el SNI. Y fue como se empezó a dar la mejora en los indicadores. En 2016, cuando se da el cambio hacia el doctor Vales, prácticamente también se cosecha mucho de lo que había pasado ya en la historia contemporánea del ITSON.
Informante 3

Un contraste entre los planes de la administración de la planeación estratégica (no isomorfa) y la administración de los académicos (isomorfa) se ofrece en la tabla 7, que resume los aspectos esenciales de la filosofía y los planes de desarrollo institucional de cada administración. Como se advierte en la tabla, misión, visión e iniciativas estratégicas del 2006-2008 no responden directamente a las líneas impulsadas por las políticas para el sistema de educación superior; mientras tanto, los mismos rubros correspondientes al 2015, particularmente en los ejes rectores y objetivos, se encuentran completamente alineados a las políticas.

Tabla 7: Elementos centrales de planes de desarrollo 2006 y 2015

Visión 2006	Visión 2015
El ITSON es parte de una sociedad que continuamente mejora la supervivencia, salud, autosuficiencia y bienestar de sus ciudadanos, generando contribuciones de alto valor agregado a la sociedad y economía del conocimiento	Ser una universidad reconocida por su liderazgo a nivel nacional e internacional, por la excelencia de sus estudiantes, egresados, personal y oferta académica, así como por la innovación en sus procesos, el impacto de sus investigaciones y la transferencia de conocimiento y tecnología para el desarrollo sostenible de la sociedad
Misión institucional 2006	Misión institucional 2015
El ITSON, a través de alianzas, apoya y asegura que las comunidades regionales apliquen conocimiento y tecnología que	El Instituto Tecnológico de Sonora es una universidad pública autónoma comprometida con la formación de profesionistas íntegros,

<p>permita el desarrollo exitoso de su infraestructura cultural, social y económica, resultando en un ambiente que provee vida sustentable y oportunidades a sus habitantes</p>	<p>competentes y emprendedores, la generación y aplicación del conocimiento y la extensión de la ciencia, la cultura y el deporte, para contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad.</p>
<p>Áreas e iniciativas estratégicas institucionales 2008</p>	<p>Ejes rectores y objetivos 2015</p>
<p>Software y logística</p> <p style="padding-left: 40px;">Distrito Internacional de Agronegocios PyME (DIAP)</p> <p style="padding-left: 40px;">Parque Tecnológico de Software (PTS_w)</p> <p>Bioteología y agronegocios</p> <p style="padding-left: 40px;">Centro de Experimentación y Transferencia de Tecnología 910 (CETT 910)</p> <p style="padding-left: 40px;">Centro de Investigación e Innovación en Bioteología, Agropecuaria y Ambiental (CIIBAA)</p> <p>Ecoturismo y desarrollo sustentable</p> <p style="padding-left: 40px;">Plan Maestro de Ecoturismo para el Sur de Sonora (PMESS), Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario (CUDEC), Centro Regional de Investigación y Desarrollo del Agua (CRIDA)</p> <p>Educación y salud</p> <p style="padding-left: 40px;">Parque de Articulación y Transferencia de Tecnología Educativa. (PATTE)</p> <p style="padding-left: 40px;">Vida Universitaria (VU)</p>	<p>Eje rector 1: Formación universitaria con calidad y pertinencia</p> <p style="padding-left: 20px;">Objetivo 1. Consolidar la calidad y la competitividad de la oferta educativa</p> <p style="padding-left: 20px;">Objetivo 2. Asegurar la formación integral del estudiante</p> <p style="padding-left: 20px;">Objetivo 3. Consolidar el desempeño docente</p> <p>Eje rector 2: Investigación científica y tecnológica con impacto social</p> <p style="padding-left: 20px;">Objetivo 1. Consolidar la capacidad académica</p> <p style="padding-left: 20px;">Objetivo 2. Consolidar la investigación científica, tecnológica y humanística institucional</p> <p>Eje rector 3: Consolidación de la extensión y vinculación universitaria</p> <p style="padding-left: 20px;">Objetivo 1. Consolidar la vinculación universitaria</p> <p style="padding-left: 20px;">Objetivo 2. Consolidar la extensión universitaria</p>

Fuente: Elaboración propia, con información de los planes de desarrollo 2008 y 2015; el plan 2016 se obvia por no ofrecer cambios significativos.

Aparte de los planes institucionales, otro aspecto relevante del isomorfismo ambiental fue obviado en el plan de desarrollo 2008. Se trata del lenguaje organizacional. El vocabulario isomorfo permite exponer razonamientos y explicaciones prudentes, legítimas y racionales; las organizaciones que incorporan vocabularios legitimados suponen estar orientadas a propósitos definidos y ordenados colectivamente (Meyer y Rowan, 1999, p. 89). En esto también la administración de la planeación estratégica cedió oportunidades a los académicos, que explotaron bien este recurso para legitimarse institucionalmente.

Esto queda claramente ilustrado en la nube de palabras de los respectivos planes de desarrollo, donde se deja ver, una vez más, la vocación no isomorfa de la administración de Gonzalo Rodríguez y el isomorfismo de las administraciones de Roberto Cruz y Javier Vales, quienes comparten, en realidad, el mismo plan de desarrollo, con las correspondientes actualizaciones.

Tabla 8: Nube de palabras de planes de desarrollo institucionales

Gonzalo Rodríguez (2007-2015)

Roberto Cruz (2015-2020)

Javier Vales (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia, con información de los planes de desarrollo correspondientes.

Así, se puede observar tanto en la tabla 7 como en la tabla 8, la forma en que la administración de la planeación estratégica privilegió la inversión productiva y el desarrollo regional, colocándolos en el centro de su estrategia, mientras que en las dos administraciones de los académicos la orientación a las políticas públicas en educación superior es el eje de los planes de desarrollo.

4.3.2 Evolución de los indicadores académicos institucionales

En lo que corresponde a la oferta académica de grado, se identifica una clara tendencia al incremento y la diversificación, una mejora constante en el número de programas de calidad, sea por acreditación o evaluación, y un aumento permanente también en la matrícula atendida en programas de calidad, como muestra la tabla 9.

Tabla 9: Información de programas de grado

Indicadores licenciatura/Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	41	40	45	48	43	45	50	50	50	50	54	56	51	49	51	51	54
Evaluables	25	25	25	26	29	29	37	37	32	32	38	33	33	40	47	43	44
Calidad	6	6	6	8	10	12	14	18	20	21	25	27	25	27	33	31	38
Porcentaje de PE de calidad	24.00	24.00	24.00	30.77	34.48	41.38	37.84	48.6	62.5	65.63	65.79	81.82	75.76	67.50	70.21	72.09	86.36
matrícula en PE de calidad (%)			35.51	37.31	55.46	57.74	60.27	66.31	72.19	75.88	78.72	84.91	87.39	86.09	87.87	82.56	93.63

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Planeación Institucional.

La oferta de posgrado, en este mismo periodo, inicialmente fue de corte profesionalizante y dirigida a la habilitación del sector productivo; en el periodo de la planeación estratégica, conforme a la filosofía y la planeación institucional vigentes, este tipo de oferta se incrementó, para después declinar en favor de la oferta orientada a la

incorporación al padrón nacional de posgrado de calidad, que caracteriza a la administración de los académicos.

La estrategia para elevar el número de programas en el PNPC (Programa Nacional de Posgrados de Calidad) durante la administración de los académicos fue completa: se prefirió la creación de nuevos programas antes que el rediseño; se becó con recursos institucionales a la primera generación, en espera de la evaluación y becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); se depuró la planta docente de posgrado para cumplir con los perfiles requeridos, y donde la planta institucional no era suficiente se complementó con profesores habilitados vía dos figuras: cátedras CONACYT y los profesores investigadores auxiliares (PIA, una figura de profesor de alto perfil contratada por honorarios, por periodos de 2 años, renovables y con salario competitivo a nivel nacional).

Tabla 10: Oferta de posgrado en PNPC

Indicadores posgrado/Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Maestría						1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	6	6
Maestría porcentaje						5.56	5.00	5.00	4.17	4.17	5.88	6.25	5.56	6.67	31.25	42.86	37.5
Doctorado						1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Doctorado porcentaje						50.00	33.33	33.33	33.33	33.33	50.00	33.33	33.33	50.00	25.00	25.00	40.00
Total						2	2	2	2	2	2	2	2	2	6	7	8
Total porcentaje						8.70	8.33	8.33	7.14	7.14	9.52	10.00	9.09	11.76	30.00	38.89	38.10
Porcentaje matrícula en PNPC						6.42	6.68	6.68	8.24	8.24	18.84	18.73	19.46	18.34	18.35	30.88	44.19

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Planeación Institucional.

La incorporación de una maestría y un doctorado al PNPC en el periodo de la planeación estratégica respondió a una lógica particular e independiente: el aprovechamiento de la habilitación de investigadores provenientes de la extinta Dirección de Investigación y

Posgrado (DIEP), que tenían formación y experiencia previa. En la tabla 10, un resumen de esta información.

Para responder mejor a las políticas, el ITSON también diseñó una estructura académica isomorfa; suprimió la Dirección de Investigación, que concentraba las tareas institucionales en esta dependencia, y, con el propósito de que todos los académicos se orientaran a un perfil de profesor investigador, distribuyó esta función de forma horizontal por todas las direcciones académicas o dependencias de educación superior, como también se les denominó.

En las direcciones se ubicaron los departamentos académicos, y en los diferentes departamentos, la oferta educativa institucional. Recientemente, apenas en 2017, el Consejo Directivo ha vuelto a autorizar la creación de la Dirección de Investigación, pero hasta la fecha no ha operado ni se ha aclarado a la lógica que responde.

La actual oferta académica comprende 12 licenciaturas, 11 ingenierías, medicina veterinaria y un profesional asociado, un total de 25 programas de grado que se ofrecen en las diferentes unidades y campus. Asimismo, se cuenta con 13 maestrías, de las cuales seis se encuentran dentro del Padrón Nacional de Posgrado, y 3 doctorados, dentro del mismo padrón, para un total de 16 programas de posgrado.

La habilitación de los profesores ha mostrado un desarrollo más gradual y homogéneo en las tres etapas del ITSON como universidad. Este comportamiento está relacionado con el nivel salarial y “el soborno de los incentivos” a los académicos: al condicionar la promoción de los profesores en el tabulador académico para los niveles superiores a la obtención del perfil PRODEP (Programa para el Desarrollo Profesional Docente) y al

condicionar también su participación en el programa de estímulos a la adquisición del mismo perfil, este indicador tuvo un importante avance a partir de 2010. La tabla 11 resume los principales indicadores relacionados con los académicos.

Tabla 11: Habilitación de profesores de tiempo completo

Indicadores PTC/ Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	164	179	199	210	213	220	222	224	245	257	261	264	265	267	266	259	265
Maestría	109	123	141	154	156	162	163	170	190	189	193	185	165	161	157	142	140
Porcentaje	66.46	68.72	70.85	73.33	73.24	73.64	73.42	75.89	77.55	73.54	73.95	70.08	62.26	60.30	59.02	54.83	52.83
Doctorado	5	7	9	11	17	22	23	33	37	54	68	68	90	97	101	112	120
Porcentaje	3.05	3.91	4.52	5.24	7.98	10.00	10.36	14.73	15.10	21.05	26.05	25.76	33.96	36.33	37.97	43.24	45.28
Posgrado	116	133	153	168	176	186	188	205	228	244	251	254	256	259	259	254	260
Porcentaje	70.73	74.30	76.88	80.00	82.36	84.55	84.68	91.52	93.06	94.94	96.17	96.21	96.60	97.00	97.37	98.07	98.11
Perfil deseable	76	73	56	58	74	86	90	101	74	173	188	203	206	204	208	196	185
Porcentaje	46.34	40.78	28.14	27.62	34.74	39.09	40.54	45.09	30.20	67.32	72.03	76.89	77.74	76.40	78.20	75.68	69.81
SNI	4	5	6	8	7	10	11	12	13	18	21	24	27	28	35	39	46
porcentaje	2.44	2.79	3.02	3.81	3.29	4.55	4.95	5.36	5.31	7.00	8.05	9.09	10.19	10.49	13.16	15.06	17.36

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Planeación Institucional.

La institución, al asumir las políticas, dirigió a los académicos hacia los indicadores que le incrementaban el financiamiento (y aportaban también beneficios a los profesores). Los ajustes al tabulador también contribuyeron a aumentar el número de doctores, lo cual tuvo un marcado desarrollo en la administración de los académicos, que estimularon la habilitación docente y ajustaron las políticas de incorporación de nuevos profesores de tiempo completo a perfiles profesionales ya formados (grado de doctor y productividad para el SNI).

La habilitación de los académicos, la incorporación de nuevos profesores ya formados y los ajustes al programa de estímulos produjeron una lenta evolución de los cuerpos académicos durante la planeación estratégica, para luego adquirir un avance significativo en la administración de los académicos, conforme a la tabla 12.

Tabla 12: Evolución de cuerpos académicos

Indicadores CA/ año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	5	12	13	13	17	20	21	20	20	30	33	34	38	38	38	38	37
CAE F	5	12	13	13	17	19	20	17	17	24	26	25	28	28	21	14	10
porcentaje	100.0	100.0	100.00	100.0	100.0	95.00	95.24	85.00	85.00	80.00	78.79	73.53	73.68	73.68	55.26	36.84	27.03
CAE C	0	0	0	0	0	1	1	3	3	6	6	8	9	9	13	18	19
Porcentaje	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.00	4.76	15.00	15.00	20.00	18.18	23.53	23.68	23.68	34.21	47.37	51.35
CA C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	6	8
Porcentaje	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.03	2.94	2.63	2.63	10.53	15.79	21.62
CA EC y C	0	0	0	0	0	1	1	3	3	6	7	9	10	10	17	24	27
porcentaje	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.00	4.76	15.00	15.00	20.00	21.21	26.47	26.32	26.32	44.74	63.16	72.97

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Planeación Institucional.

4.3.3 El efecto de las políticas en la universidad

Las políticas han tenido un fuerte efecto en la orientación y los resultados de las universidades públicas. El caso del ITSON no ha sido ajeno a ello, y los informantes reconocen un efecto positivo.

Cuando empezaron a haber esas reglas y empezaron a sacarlas de ese letargo... Porque había un letargo, hay que reconocerlo; había un letargo en donde a nadie le importaba: venían y daban su clase desfasada, no actualizada, el mismo maestro no se actualizaba, no buscaba mejorar su perfil académico [...] Pero si nos vamos a la política pública de la federación, ahí sí se han creado instrumentos mucho mejor delineados para movilizar a las universidades. A mí se me hace bien difícil de explicar que hayamos llegado a esta matrícula de calidad, a estos programas de PNPC, a esta gente en el SNI, etc., si no hubiera sido por esos programas.
Informante 3

La implementación de estas políticas tuvo un impacto en la estrategia institucional. El modelo y la oferta académicos se transformaron en su orientación por la alineación a políticas. La orientación académica institucional se inclinó a la centralización, pues fue delegándose en académicos formados en torno a la educación y ello cerró espacio a la pluralidad en la formación; fue recurrente también la contratación de consultores en el área, que, mediante el rol de expertos, emitían una opinión o recomendaciones que resultaban determinantes en la orientación del modelo y la pertinencia de la oferta académica, ubicando las decisiones académicas más en el plano de lo político y simbólico²⁶ que en la deliberación.

La oferta académica, por su parte, siguió la orientación instrumentalista y utilitaria proveniente de la Unión Europea y que se había extendido por los sistemas educativos a nivel internacional, al colocar la educación superior en general, incluyendo la que ofrecía el ITSON, más al servicio de las empresas y los mercados que de la sociedad.

Las políticas gradualmente fueron transformando también las rutinas de los académicos, con la lógica por parte de estos de optimizar el tiempo de trabajo para un buen posicionamiento respecto a los incentivos y la lógica institucional de desplazar los indicadores de calidad, según fueron establecidos ambientalmente. Pero estas nuevas rutinas afectaron la calidad de vida de los académicos, sobre todo de aquellos menos habilitados (profesores que se identificaban más con la función docente y no se inclinaban o no estaban habilitados para la investigación) para responder exitosamente al nuevo perfil de profesor

²⁶De acuerdo con March y Olsen (1997), la política es simbólica en sentido interpretativo; la política tiene interés parcial e incidental en la producción de resultados. Esta forma de acción permite asegurar ante el auditorio tres cosas:

1. Que la opción se llevó a cabo de una forma inteligente.
2. Que la opción elegida atiende a la preocupación o el interés de personas importantes,
3. Que el sistema político está controlado de forma apropiada por su dirección.

que las políticas fomentaban y que las universidades asumían, con el incentivo de acceder a un mayor financiamiento.

La carga... La carga psicológica, la carga operativa. Yo siento que cada vez más, como sistema, nos exigen mayor número de titulados, nos exigen mayor número de publicaciones; cada vez nos exigen cumplir con un mayor número de indicadores, que, si lo vemos en general, psicológicamente, todo esto requiere tiempo, y nosotros seguimos disponiendo de 40 horas a la semana; [...] con mis 40 horas, ya no puedo cumplir con estos indicadores, tengo que dar un poco más de mi tiempo, fuera de esas 40 horas. *Informante 14*

Pero yo pienso que hay un área de oportunidad de ver el impacto de eso. Porque también hay maestros que están presionados por no ser SNI y la preocupación... Yo en un principio estaba preocupado, porque pensaba: ¿nos van a correr a todos porque no tenemos SNI, o qué va a pasar? Hay maestros que están muy estresados porque no logran el SNI. *Informante 9*

La resignificación del *ethos* académico, motivada por los incentivos, tuvo efectos contradictorios. Por un lado, es innegable que los resultados de los académicos mejoraron y ayudaron a posicionar a la universidad en los primeros lugares nacionales entre las UPES en algunos indicadores, tales como PTC (profesores de tiempo completo) con posgrado y profesores con perfil deseable PRODEP, además de un significativo avance en los PTC con grado de doctor, en cuerpos académicos en consolidación y consolidados, y en programas de posgrado en el PNPC.

Sin embargo, por otro lado, la presencia de los académicos en el aula disminuyó, pasando de 25 horas de clase o más semanales a 15 horas regularmente para profesores sin comisiones adicionales, 12 horas para líder de cuerpo académico, 9 horas para líder de proyecto de investigación y 6 horas para miembro del SNI o representante del personal académico ante el Consejo Directivo, conforme al lineamiento de distribución de actividades académicas vigente (ITSON; 2016). Esto ha propiciado que un alto porcentaje de los cursos sean impartidos por profesores contratados bajo el esquema de honorarios y que los alumnos

tengan un contacto reducido con quienes son los profesores “mejor habilitados” conforme a las políticas nacionales.

Cuando llegas al ITSON, lo primero que haces, ¡lo primero que haces!, es hacer a un lado la docencia. Y esto no porque yo lo diga, sino porque es un hecho. Cuando eras docente dabas 12, 13, 14 horas de clase frente a grupo; estabas frente a los estudiantes, frente a las personas que tú tienes que formar... Y lo primero que hiciste cuando llegaste con tu doctorado es irte a la investigación... Tal vez eso sea lo correcto... Y entonces solicitas descarga, y de lo que dabas te vas a 6 horas. *Informante 1*

Este mismo lineamiento, avalado por el Consejo Directivo, deja clara la orientación institucional isomorfa de la administración de los académicos, desde la declaración de sus objetivos general y específicos, donde ponen en primer lugar la intención de fortalecer la capacidad y competitividad académica según las definen las políticas.

Objetivo general

Equilibrar las actividades académicas del personal del Instituto conforme a las orientaciones internacionales y nacionales sobre:

- El perfil deseable y capacidad académica;
- El aseguramiento de la calidad y pertinencia de los programas educativos;
- La consolidación de la investigación y la extensión universitaria;

A través de la regulación de la distribución de sus actividades en cumplimiento con la normatividad institucional.

Objetivos específicos

1. Fortalecer la capacidad académica institucional (Posgrado, Doctorado, perfil PRODEP, SNI, CAEC, CAC).
2. Fortalecer la competitividad académica institucional (PE acreditado por CIEES y COPAES, PE reconocido por sus resultados en EGEL-CENEVAL, PP en el PNPC, Eficiencia Terminal, Titulación, Aseguramiento del Aprendizaje).
3. Fortalecer la calidad y pertinencia de la investigación, innovación y desarrollo tecnológico.

4. Impulsar la publicación de artículos en revistas científicas reconocidas por su calidad.
5. Fortalecer la vinculación institucional.
6. Impulsar la generación, preservación y difusión de la cultura.
7. Promover el desarrollo del deporte y vida saludable.
8. Distribuir de manera justa y equitativa las actividades del personal académico. (ITSON, 2016, p.1)

El trabajo colegiado también se transformó. Pasó de estar organizado en torno a “la academia”, que orientaba a la mejora continua de la función docente, a una organización centrada en el cuerpo académico, con miras a la producción científica y a la divulgación del conocimiento.

Otro efecto indirecto que acarrearón las políticas ha sido la simulación académica, que ya reportaba López Zárate (2012) para las instituciones. Los incentivos para lograr el perfil deseable PRODEP, el reconocimiento como investigador nacional por el SNI y particularmente un buen resultado en el programa de estímulos al desempeño académico, han engendrado prácticas de conducta indeseables (no éticas) entre los docentes, las cuales, de no mediar intervención institucional u organizacional, corren el riesgo de generar “otra institucionalización”²⁷, conforme al pensamiento de O’Donnell.

Ya ves que hay casos en Obregón de plagio, de plagio de documentos para asegurar puntos [...] Igual conocemos tú y yo casos de gente que desafortunadamente se preocupa por puntos

²⁷ Según O’Donnell (1996), cuando la adecuación del comportamiento a las reglas formales es escaso o inexistente, en realidad el comportamiento se está adecuando a reglas informales; los actores guardan un comportamiento racional respecto a estas reglas informales, incluyendo parámetros de comportamiento y expectativas. Cuando las reglas informales son ampliamente compartidas y están profundamente arraigadas, en realidad son estas las que están institucionalizadas y no las reglas formales, y explican las dificultades de la democracia para consolidarse; en este caso, serían explicación para un comportamiento utilitarista y fraudulento por parte de los académicos.

y los busca de una manera incorrecta, o sea, afectando su ética o afectando a los alumnos.
Informante 9

Los alicientes para un comportamiento apegado a la “otra institucionalización” no son menores. En un escenario de constante deterioro de los salarios reales, que afectan el poder adquisitivo y con ello la calidad de vida de los académicos, los recursos que puede aportar el Programa de Estímulos al Desempeño Docente (hasta 14 salarios mínimos en los niveles más altos) en el ITSON son significativos respecto a otras universidades, que tienen tasas más bien modestas. Y visto el interés de la universidad por los indicadores, los escasos recursos de fiscalización y control internos y la ambigüedad de las reglas, el riesgo de que estas conductas proliferen se encuentra latente.

Las políticas también han impactado en la facultad de las universidades de definir por sí mismas sus programas y planes; el Estado, con las políticas como instrumento, ha acotado ampliamente el margen de autonomía de las instituciones.

La política federal, por ejemplo, es algo que yo siempre he criticado. Ellos ponen la zanahoria donde quieren y tratan de injerir en la autonomía universitaria en ese sentido. *Informante 10*

La universidad, y yo creo que es una tendencia a nivel nacional, en la práctica casi ha renunciado a su autonomía y se ha vuelto un ente reactivo; entonces, muchos de los cambios que se han hecho es porque han sido impuestos o de la SEP, o del PROMEP, o de los organismos acreditadores... Si te fijas, las políticas, en cualquiera que me digas ahorita, cualquiera: acreditaciones, certificaciones, PRODEP y demás, son externas y obligan a la institución [...] hay reuniones en donde se empieza diciendo: “Aquí están los indicadores que tenemos que...” Es decir, de fuera nos están imponiendo qué hay que hacer, y ahí nos están diciendo “por aquí y por acá, y a este nivel” ... Entonces, ¿cuál es nuestra autonomía?
Informante 12

Finalmente, las políticas han motivado una resignificación del mérito académico, donde la trayectoria se ha dejado de lado en favor de un nuevo tipo ideal de profesor universitario, el profesor-investigador: grado de doctor, perfil deseable PRODEP, miembro

del SNI, participante de un cuerpo académico consolidado y con participación en redes nacionales e internacionales. Acerca de este nuevo perfil que las políticas fomentan, los docentes no tienen una posición unívoca.

La SEP, la Secretaría de Educación Pública, tiene un modelo que, desde mi punto de vista, está un poquito equivocado, pero lo tiene y más o menos se resume así... Que no está mal, así debería de ser... Dice la SEP: quien transmite el conocimiento debe ser el mismo que lo genera. Y eso marca el famoso profesor-investigador; es decir, yo estoy generando nuevo conocimiento y lo estoy transmitiendo. Y eso abre, pues, unas discusiones enormes a nivel nacional e internacional. *Informante 6*

Yo sí creo en el supuesto de que un mejor maestro es aquel que hace algo de investigación y eso repercute directamente en los alumnos. *Informante 14*

4.4 Cambios normativos

Como se sustentó en el primer capítulo, el mismo concepto de institución remite a las reglas y su importancia, fundamentales para regular el comportamiento del individuo en comunidad y facilitar la interacción social. Las universidades autónomas están facultadas por sus leyes orgánicas para dictar sus propias reglas, por lo que pueden determinar por sí mismas las normas que van a regular la interacción humana al interior de la institución.

La Ley Orgánica del ITSON, en su artículo 2, faculta a la universidad para dictar sus propios ordenamientos. Los periodos o etapas por los que ha transitado la vida institucional ofrecen diferentes comportamientos en la creación, modificación y adecuación de normas internas (reglamentos y lineamientos) y responden a distintas lógicas o participación de agentes. En ejercicio de esta facultad, en el ITSON se identifican cinco etapas normativas.

En el periodo que se ha señalado como “de administración de los políticos” se registra la primera etapa, dado que se fijaron los primeros reglamentos institucionales, en coincidencia con la fundación de la universidad y el establecimiento de las primeras

regulaciones que orientaban su funcionamiento. Durante este tiempo se operó en una lógica de discrecionalidad y arbitrariedad, funcional a la principal figura de autoridad unipersonal, que encarnaba toda la normatividad institucional necesaria, pues la reglamentación interna por mucho tiempo fue muy rudimentaria, incluso insuficiente.

Uno de los primeros aspectos que advertimos fue que había pocas normas... Acá en el ITSON, al existir cosas que no están reguladas, ciertas decisiones que tomaban las autoridades carecían de legalidad. *Informante 10*

Una segunda etapa normativa sucede en la década de los noventa, al emerger las políticas de la modernización. Se expidieron reglas que respondían a disposiciones ambientales más que a iniciativas internas. Ya en la fase final de este periodo se definieron cuatro reglamentos, los más básicos y elementales: el general, del personal académico, de los alumnos de licenciatura y de posgrado. Estos reglamentos respondían a necesidades ambientales y contenían disposiciones muy generales, por lo que fue necesario llevar a cabo modificaciones, adiciones e incluso, en algún caso, el reemplazo total de los originales.

En el periodo identificado como “de la planeación estratégica” también se reconocen dos etapas normativas. La primera de ellas respondió, igualmente, a necesidades ambientales, ya que había la herencia de normatividad insuficiente del periodo anterior, donde las disposiciones reglamentarias internas no respondían adecuadamente a las regulaciones nacionales.

En 2005 nos damos cuenta de que recientemente se había llevado a cabo en el ITSON una reunión anual de una asociación que aglutina las áreas jurídicas de las universidades a nivel nacional, y que como producto de esos encuentros o de esas reuniones se identificó que en el ITSON hacía falta actualizar su normatividad y regular aspectos que no estaban contemplados. *Informante 7*

Así, las autoridades universitarias se vieron obligadas a abrir un proceso normativo que no era en su interés emprender, porque reducía el margen de discrecionalidad con el que se habían conducido hasta el momento, pero resultaba ineludible.

Al principio hubo resistencia, por parte de los integrantes de la comisión, de que dentro de la misma comunidad universitaria se incorporaran personas que no tenían que ver con el nivel de autoridad. ¿Por qué? Porque tal vez tenían preocupación de que al momento de intervenir en la construcción de las normas hubiera por ahí algún contenido o alguna propuesta que a lo mejor no empatara con las directrices que había hasta en ese momento en la universidad. A su servidor, de manera abierta uno de ellos me lo dijo: “Sabes qué... Yo en un principio no quería que tú entraras, porque... sabemos que algunas de las prácticas que llevamos a cabo nos permiten llevar la administración de la universidad de manera hasta cierta forma controlada y... pues podría a lo mejor sacar a flote que ciertas prácticas no se apegan tanto a derecho”. *Informante 7*

La segunda etapa en este periodo, cuarta institucional, está relacionada con los problemas de gobernabilidad que se experimentaron en la universidad al final del periodo de la administración en funciones. Se expidieron dos reglamentaciones, encaminadas a regular el funcionamiento del máximo órgano de gobierno colegiado y la designación de rector, que democratizó la elección de la principal figura de autoridad unipersonal.

Mención especial merece el reglamento de designación de rector, ya que fue una propuesta de un grupo de académicos al interior del Consejo Directivo, que pretendían renovar el método para elegir rector, más acorde a los tiempos que se vivían en el ámbito nacional. Pero en un primer momento enfrentaron resistencias de autoridades y otros compañeros académicos en el Consejo, que se resistían a desplazar el *statu quo*.

La pregunta inocente a la que yo me refería es: bueno, ¿y por qué no hacemos un reglamento para la elección del rector? La respuesta de los que tenían más conocimiento y más experiencia en la universidad, académicos en aquel tiempo como el mismo Alberto Torres, que participaba con nosotros, el mismo Gustavo Leyva, por decir algunos nombres, y sobre todo los funcionarios que en el mismo momento estaban [...] Nos dijeron a todos: “Eso es una herejía, es un sacrilegio; cómo se les ocurre a ustedes, mozalbetes”. Éramos jóvenes en ese tiempo. *Informante 10*

Y para nosotros ya estaba seguro, claro para algunos consejeros, que el proceso de designación tenía que hacerse. La gran ventaja fue que la comunidad quería un proceso de designación porque así nos lo hicieron saber y empezamos a trabajar, y a consultar, y a presentar, y la comunidad realimentaba. Fue un proceso que se llevó con la comunidad, que nos llevó meses, pero todavía estaba endeble porque había divisiones, divisiones, división. Entonces había amenazas; por ejemplo, a mí me decían el Consejo Directivo (yo consejero) y gente que estaba fuera del Consejo: “El Consejo Directivo va a llegar tal día y va a pedirle la renuncia al maestro Gonzalo y tú no estorbes”. O sea, a ese nivel. Y yo les decía: “Bueno, es que no te entiendo”, “es que tú, qué no entiendes, vas a ver, vas a quedar en ridículo en el Consejo”, “entonces no te preocupes –le decía–, déjame ser y si tú crees que el Consejo no me va a seguir el rollo entonces no te preocupes, se va a hacer lo que tú quieres”. *Informante 6*

La propuesta de regular el proceso de designación de rector se vio favorecida desde la perspectiva del interés de los gobiernos locales por la universidad, a través de un exhorto del Congreso del Estado.

y volvemos al punto, sobre todo por un exhorto que llegó al Consejo Directivo por parte del Congreso del Estado. Palabras más, palabras menos, decía que era necesario que el ITSON tuviera –derivado de la efervescencia del cambio de poder y de quien se queda en la silla– procedimientos más democráticos, más abiertos, acordes a la nueva política y apertura que se daba; pues lógicamente con la llegada de Fox a la silla presidencial, fue un cambio significativo. Y derivado de ese punto de acuerdo volvimos a calzar otra vez el tema del reglamento para la elección del rector. *Informante 10*

Aun con esto, los grupos de poder institucional se resistían a ceder el control del acceso a la rectoría. Fue la coalición de representantes académicos y de alumnos ante el Consejo Directivo la que, por mayoría calificada, consiguió convocar a sesión y sacar adelante su aprobación.

Había otras personas que solicitaban que se desechara, qué se estaba haciendo del proceso, que ‘fuera rector’, que ya se designara a un funcionario o a alguien... Entonces fue un gran problema. Llegó el momento de querer aprobar el proceso de designación de rector por el Consejo para poderlo aplicar en la sucesión. Para nuestra sorpresa [...] el rector dijo que no; que había consultado asesores externos y que el procedimiento era ilegal. Los funcionarios ya no querían el proceso de designación, más bien el rector y cierto grupo de funcionarios. Es donde digo yo bendita normatividad. Entonces sesionamos, el Consejo Directivo, por medio de la normatividad (aunque el presidente del Consejo no quería sesionar), con más de la mitad de los consejeros. Sucedió algo en los consejos que yo estuve, a excepción de este último; sucedió que había unión entre profesores y estudiantes. Interesante, pero 16 votos más 16 votos, 32 votos, y marcaron siempre mayoría. Se convocó al Consejo y pues no había otra forma más que todos

asistieran, y la gran sorpresa de todos fue que la decisión de aprobar el proceso fue unánime, sin discusión. Eso fue. Ya nosotros nos estábamos preparando para algo más grande, desde el punto de vista mental. Llegan y dicen “sí”, todos de acuerdo, todos felices, todos contentos. Punto. Se aprobó. Ya teníamos un reglamento para el proceso de designación. *Informante 6*

Una vez teniendo el reglamento para la designación de rector, el proceso se puso en marcha. La comisión designada para conducirlo determinó que algunos aspirantes no cumplían los requisitos establecidos en la convocatoria; estos aspirantes promovieron un amparo y la juez del distrito séptimo se los concedió. El proceso de designación de rector del ITSON fue suspendido. Una vez más, quienes se resistían a ceder el control de la universidad pretendían desechar el reglamento recién aprobado.

Ellos se amparan y un juez les hace caso; meten el amparo y paran el proceso de designación. Entonces el maestro Gonzalo terminaba su periodo de rector y ya no había forma de que él continuara; teníamos que nombrar un rector interino. Y entonces el Consejo Directivo funciona como reloj [...] Consejo 2011, consejo en que no estuvimos, decide que el maestro Portugal debe ser el rector interino [...] De hecho, había intentos, hubo pláticas... A mí me llegaban comentarios: “Oye, ¿y si ya dejamos a un lado el proceso y dejamos al maestro Portugal?” Y yo les decía: “¿Y si seguimos corriendo el proceso y ponemos a quien quede?” O sea, había también intentos por “¡ya olvídate de eso, ya murió!” *Informante 6*

La colaboración entre los dos principales contendientes por la rectoría, quienes echaron mano de la jurisprudencia existente a nivel nacional sobre autonomía, hizo posible destrabar el proceso y mantener el precepto aprobado.

Hubo una reunión del Dr. Cruz y el Dr. Vales, en donde nosotros teníamos fundamentos jurídicos para demostrar que el amparo no procedía y entonces ahí sucedió eso... Que nosotros le pasamos la información al Dr. Vales, y el Dr. Vales, por medio de abogados, logró destrabar el proceso. Y continuó el proceso. *Informante 6*

Luego de un accidentado proceso, el reglamento salvó su primera prueba. Resultado: elegido el Dr. Isidro Roberto Cruz. La legitimidad de las autoridades designadas bajo esta normatividad permitió recuperar la gobernabilidad en el ITSON.

En esta etapa normativa también se procuró limitar la discrecionalidad y cubrir vacíos legales. En este sentido, se reformó el reglamento general para que el rector no designe libremente a sus funcionarios, sino que se sujete a un procedimiento que se omitía, establecido por el artículo 38 del mismo; también se eliminaron ambigüedades relativas al nombramiento de directores. Puede establecerse que esta etapa se caracteriza por un deliberado esfuerzo normativo por parte de la coalición encabezada por los académicos para combatir la discrecionalidad y la arbitrariedad que provocaba el vacío normativo y resolver ambos en su favor.

La última o más reciente etapa normativa se vive en el periodo de “administración de los académicos”. Es también la de más productividad normativa, si se atiende tanto a la creación como a la modificación/adición de reglamentación institucional. Cinco reglamentos y seis modificaciones dan cuenta de ello. Dos de estos reglamentos están encauzados a la adjudicación y seguimiento de las inversiones institucionales, y tres tienen carácter académico, al dirigirse a alumnos, personal académico y escuelas incorporadas.

Destaca el del personal académico, que dispone la incorporación de los instructores, que desempeñan funciones de extensión dentro de esta categoría, y la paridad de funcionarios y académicos en la composición de la Comisión Académica Permanente, órgano colegiado responsable de regular el ingreso y la promoción del personal académico.

Se cuentan asimismo las adecuaciones que se hicieron en el reglamento general en 2011 y en 2017; las adecuaciones en el reglamento de alumnos de 2014; finalmente, las modificaciones al reglamento del personal de 2015 quedaron sin efecto al ser abrogado en favor del reglamento expedido en 2017.

En esta etapa se ha desarrollado una cultura de apego a la norma, inducida por el comportamiento del Consejo Directivo como órgano colegiado, que ha discutido y en algunos casos aplicado las sanciones previstas en los reglamentos institucionales a trabajadores y autoridades que han incurrido en las faltas señaladas por los mismos, lo que les inhabilita para ocupar puestos de autoridad pues, al no haberse establecido periodos de vigencia, tienen un carácter permanente.

En este último periodo, la normatividad institucional ha seguido la tendencia de disminución de la discrecionalidad; se ha profundizado en las disposiciones de carácter académico, lo que identifica el perfil de la autoridad institucional; en general, se han explotado las ambigüedades y vacíos normativos para consolidar la administración de los académicos. En la tabla 13 se presenta un panorama de la normatividad institucional.

Tabla 13: Normatividad institucional

Normatividad institucional	Fecha de creación	Reformas/adiciones/abrogaciones
Reglamento General de la Ley Orgánica	24 de marzo de 1992	15 de julio de 1999 24 de marzo de 2009 30 de marzo de 2011 25 de mayo de 2017
Reglamento del Personal Académico	10 de junio y 4 de agosto de 1992	29 de octubre de 2015 Abrogado por el reglamento del personal académico de 2017
Reglamento para Alumnos de Licenciatura	6 de noviembre de 1992 y 8 de febrero de 1993	30 de enero de 2014 08 de julio de 2014
Reglamento del Alumno de Posgrado	28 de agosto de 2002	
Reglamento para el Funcionamiento Interno del Consejo Directivo	23 de marzo de 2009	
Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia	1 de julio de 2010	
Reglamento del Proceso para la Designación de Rector	26 de abril de 2011	
Reglamento de Servicio Social	15 de diciembre de 2011	

Reglamento de la Comisión de Fiscalización y Control del Consejo Directivo	08 de julio de 2014	
Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios	8 de julio de 2014	27 de junio de 2017
Reglamento de Estudios Incorporados	24 de octubre de 2017	
Reglamento del Personal Académico	28 de noviembre de 2017	

Fuente: elaboración propia, con información de la Coordinación de la Oficina de Normatividad y Servicios Jurídicos

4.5 Cambios institucionales en lo organizacional

En la actualidad, las organizaciones ocupan todo el espectro de la vida humana; prácticamente todas las actividades de la sociedad contemporánea se viven al interior de ellas. En este sentido, la formación para la vida y para el trabajo se ha encomendado a una organización ampliamente legitimada socialmente: la escuela. A la universidad se le ha confiado la cúspide de este proceso formativo.

Las organizaciones no son inmutables; puede decirse, más bien, que el cambio es algo perenne en ellas. La teoría del cambio organizacional propone tres formas diferentes para describir la organización y explicar su cambio: como sistema racional, como sistema abierto y como sistema flojamente acoplado; estos modelos explican partes del cambio organizacional, por lo que resultan complementarios antes que excluyentes (Coronilla y del Castillo, 2007, pp. 83,91).

Siguiendo esta lógica, los cambios organizacionales que el ITSON ha experimentado en diferentes periodos, tienen explicación en alguno de estos modelos.

También guardan relación con los estilos de administración que se han sucedido a lo largo de su historia. Durante la administración de los políticos, de 1972, año que se otorga autonomía a la universidad, a 2003, cuando la modificación del artículo 15 de la Ley

Orgánica cierra la posibilidad de reelecciones sin límite al rector en funciones, el Instituto operó bajo un modelo de toma de decisiones verticales y autoritarias.

Desde el origen del ITSON como universidad y en la perspectiva de los sistemas racionales, se adoptó una organización académica por departamentos, inspirada en modelos internacionales que habían demostrado ser exitosos y con la idea de optimizar recursos, los cuales de inicio fueron escasos. La organización curricular se llevó a cabo en tres áreas: tronco común o formación general, ciencias básicas y especialización.

El ITSON no tiene facultades ni escuelas; difícilmente va encontrar usted en México una escuela tan sofisticadamente departamentalizada como el ITSON. El ITSON tiene departamentos. Si usted quiere ser ingeniero civil, va con el director de carrera y él le dice: “Si usted quiere ser ingeniero civil tiene que estudiar esto y esto y esto y esto otro”; nada de facultades y escuelas, no. Y eso abarata muchísimo los costos [...] son ideas que yo vi en universidades norteamericanas. *Informante 2*

La organización por departamentos académicos se ha mantenido hasta estos tiempos, si bien la organización curricular en tres áreas se ha tornado difusa, al adoptar el modelo educativo de competencias profesionales, inspirado por el modelo de la Unión Europea, muy extendido en todo el continente.

La unidad académica ubicada en Ciudad Obregón ha sido el centro del desarrollo institucional y académico del ITSON. Durante la administración de los políticos, se abrieron las unidades Navojoa y Guaymas, que mantenían parte de la oferta académica diseñada en la unidad Obregón, pero por mucho tiempo las ofertas no fueron terminales en esas unidades, sino que los alumnos debían trasladarse a Ciudad Obregón para cursar sus últimos semestres.

Esta situación se ha ajustado con el tiempo, en la medida de que las unidades Navojoa y Guaymas fortalecieron su planta docente y pudieron ofrecer los programas de forma

terminal en sus propias sedes. A pesar ello, persiste hasta hoy día la centralización institucional; hay una fuerte dependencia respecto a la unidad Obregón, donde se ubica la coordinación de la totalidad de los procesos institucionales.

Eso es el talón de Aquiles de ITSON. Al crecer en sus unidades foráneas [...] lo común de todos, y nos ha tocado vivirlo como unidad, es la falta de estandarización de procesos, procedimientos, sobre todo aquellos que nos dejan fuera como unidades [...] hay algunas necesidades que se pueden satisfacer aquí sin ir allá. De hecho, el mismo cliente dice: “¿Qué no es lo mismo el ITSON de Obregón y el de aquí?” Pues no, no es lo mismo; uh, si vieras; no es lo mismo. *Informante 9*

Regularmente en Obregón, no todos, pero regularmente, nos llaman las unidades foráneas. Y no somos foráneas, somos los mismos, nomás que estamos en otra ciudad. Y sí batallamos, eso es histórico, en diseñar los programas educativos, los planes de estudio, en compartir recursos de laboratorio, etcétera. *Informante 8*

El periodo de la planeación estratégica (2003-2011) fue no isomorfo también en lo organizativo; pretendió, y logró en parte, un cambio radical en la orientación institucional y en la organización académica y administrativa. Aunque en la forma se conserva, la organización académica estuvo supeditada al impulso de nueve iniciativas institucionales, distribuidas en cuatro áreas estratégicas que habrían de detonar el desarrollo regional y hacer de la universidad una institución autosuficiente:

Software y logística

10. Distrito Internacional de Agronegocios PyME (**DIAP**)

11. Parque Tecnológico de Software (**PTSw**)

Biotecnología y agronegocios

12. Centro de Experimentación y Transferencia de Tecnología 910 (**CETT 910**)

13. Centro de Investigación e Innovación en Biotecnología, Agropecuaria y Ambiental (**CIIBAA**)

Ecoturismo y desarrollo sustentable

14. Plan Maestro de Ecoturismo para el Sur de Sonora (**PMESS**)

15. Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario (**CUDEC**)

16. Centro Regional de Investigación y Desarrollo del Agua (**CRIDA**)
Educación y salud

17. Parque de Articulación y Transferencia de Tecnología Educativa.
(**PATTE**)

18. Vida Universitaria (**VU**) (ITSON, 2018, pág. 97)

La organización administrativa se orientó al impulso del desarrollo institucional en el sentido de negocios y desarrollo económico regional. De 2005 a 2008 se intentó la creación de una estructura institucional con una serie de dependencias sin relación directa con las funciones convencionales de la universidad. El alcance de estas disposiciones organizacionales resultó limitado, en la lógica de la organización como sistema abierto, donde objetivos grupales antagónicos fueron resueltos mediante negociaciones de término medio o de intercambios diversos.

Pongo este ejemplo por si lo quieres analizar, porque está interesante. ¿Cómo surge esa Dirección de Servicios? Porque a mí me tocó estar en el sentido contrario, con un grupo de maestros, cuando de repente el maestro Gonzalo un día quiso crear otra vicerrectoría; tenemos dos: la administrativa y la académica; y de repente un día salió con la idea de que quería crear otra vicerrectoría. Imagínate la carga económica, y no nomás es el vicerrector, sino toda la estructura que tiene debajo... Bueno, un grupo de maestros, al ver la situación de la institución y al ver que no se justificaba, empujamos y al final de cuentas, como te he dicho: ni tú ni yo, dirección. *Informante 12*

Otras decisiones de estructura institucional de este mismo periodo respondieron al modelo de cambio organizacional flojamente acoplado; denotaban ambigüedad en las medidas y soluciones implementadas, dadas las características de relación más o menos indirecta y ocasional de las diferentes áreas institucionales.

En cierta medida también, por ejemplo, se ha ido acondicionando un poquito la labor de la vicerrectoría académica con ciertos apoyos, una coordinación para cuerpos académicos, otra coordinación para el tema de posgrados, coordinación de programas educativos, etc. *Informante*

3

Los problemas de gobernabilidad y de adaptación al ambiente permitieron que los agentes académicos acotaran la implantación plena de la estructura organizacional propuesta y la delimitaran a dependencias con sentido al quehacer universitario.

Una vez que cerró este periodo y dio inicio la administración de los académicos, a partir de 2012 y hasta el alcance de este estudio (2018), la organización institucional en lo académico y administrativo ha sido isomorfa a las políticas, lo que se conoce como adaptación institucional al medio ambiente. Pero los ajustes no se han dado al ritmo que el ambiente le requiere a la organización.

En cuanto a estructura hay una necesidad muy, muy importante, que sí tiene que ver con el modelo de las universidades autónomas, y ya la mencionaba hace un momento: el órgano interno de control... Otra cuestión de estructura es la defensoría de los derechos universitarios, que es común en varias universidades y ahora te están introduciendo también la figura, no como estructura, pero sí de un protocolo para la prevención de actos de violencia [...] necesitamos un área de archivo, por ejemplo. *Informante 7*

Una cultura organizacional se ha cultivado como herencia del periodo de la administración de los políticos, donde el personal es poco dado a la confrontación directa; más bien prefiere e impulsa cambios institucionales desde las propias reglas y no fuera de ellas.

Si entendemos la historia institucional, si la entendemos, vemos que ese periodo autócrata de casi 25 años, casi un cuarto de siglo, generó una cultura que ha permeado y que se ha mantenido... Ahí fue donde se incorporó gente que entendió la manera de trabajar, gente que siguió esa manera de trabajar, y cuando viene la apertura a incorporar gente que supla a los que se están jubilando, pues lo hace la misma gente; entonces, en cierta forma los que son elegidos pues son gente que se conoce, que son amigos, que están aquí, que han participado, que no, entre comillas, son conflictivos... Entonces se sigue permeando esa cultura organizacional. *Informante 12*

Las autoridades universitarias han manifestado sus intenciones de adecuación de la estructura institucional, pero es algo que no se ha concretado por falta de agentes con la habilidad para desplazar el *statu quo*. Hay que señalar que los representantes académicos han ejercido su capacidad de veto sobre estas propuestas²⁸.

4.6 Caracterización de los académicos

En el sentido moderno, la profesión académica trata de la adquisición, aplicación y producción de conocimiento para ponerlo al servicio de la sociedad (Grediaga, 2000), por lo que se ocupa de la reproducción y desarrollo de su propio campo de conocimiento.

Se define como académicos a aquellas personas que laboran como profesores o investigadores en una institución de educación superior (Suárez y Muñoz, 2016). En este trabajo de investigación, el concepto se acota más para incluir sólo a los profesores de tiempo completo (PTC). En el ITSON actualmente hay 265 profesores que cumplen con esta condición. Los catedráticos del ITSON han transitado los tres periodos de conformación de la profesión académica en el país que propone Gil (2003).

La etapa de expansión no regulada (1960-1982) se reflejó en el ITSON con la incorporación de profesionistas recién egresados o incluso sin grado académico a las labores docentes; el año 2003 todavía había cinco profesores en estas condiciones. En este periodo,

²⁸ De acuerdo a Tsebelis (2006), un determinado número de actores, individuales o colectivos, tienen que estar de acuerdo para la creación o modificación de políticas, lo que se entiende como desplazamiento del *statu quo*; en cambio, si estos actores no alcanzan acuerdos, se mantiene la estabilidad política, es decir, no se producen cambios significativos en la institución.

las actividades académicas estaban centradas en la docencia y se descuidaban otras facetas del oficio académico (Rodríguez, 2002).

El periodo de crisis (1983-1989) trajo una caída en los ingresos de los académicos y el ensayo de incentivos económicos no ligados al salario con la introducción del SNI; aunque el ITSON y sus académicos no tuvieron impacto significativo, esto porque el porcentaje de académicos con este reconocimiento era marginal, toda vez que hasta 2007 no superaba el 5% del total de profesores.

El periodo actual de deshomologación de ingresos o estado evaluador (1990-2018), fundado en transferencias monetarias condicionadas, que en proporción del salario son considerables y pueden representar más de la mitad de los ingresos totales del académico, ha tenido un fuerte impacto en la institución, pues más del 70% de la planta académica tiene acceso a estímulos.

Esta monetarización de la profesión, según Gil (2003), ha provocado el envejecimiento de la planta académica, que carece de estímulos para la jubilación. Esto tiene verificación en el caso ITSON, donde hay profesores que cumplen con los requisitos de edad y años laborados, pero, por la reducción de prestaciones que significa el retiro, prefieren mantenerse en activo, limitando así el acceso a nuevos académicos, regularmente con credenciales y habilidades superiores.

Los académicos están sujetos a políticas compartidas nacionalmente, por lo que la configuración institucional no es diferente al resto de las IES públicas del país, donde el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) supone que un “buen académico” es el que cuenta preferentemente con estudios doctorales y dedicación de tiempo completo en

una universidad, donde realiza actividades de docencia, investigación, divulgación, gestión y dirección de forma equilibrada (SEP, 2006).

Aunque el perfil tipo de académico es multifuncional, los productos de investigación otorgan mejores recompensas, tanto en el SNI como en los sistemas institucionales de estímulos; la docencia, por otra parte, es una actividad menos valorada que la investigación tanto a nivel nacional como a nivel institucional (Góngora, 2010, p. 25). Por tal razón, la administración institucional ha dispuesto políticas de descarga académica, por medio de las cuales los profesores ven reducida su labor docente en pro de tareas de investigación y gestión. Aun así, como un elemento de la identidad institucional, se puede decir que el académico ITSON todavía es un profesor con alto sentido de involucramiento²⁹, según lo define Flores (2011).

Las políticas tuvieron efectos no previstos en los académicos, como el trabajo guiado por indicadores, que propicia una racionalidad medios-fines, diversificación de funciones en detrimento de la especialización, exclusión de pares académicos y afectación de la colegiabilidad, simulación del trabajo colegiado, acotamiento de la libertad académica y perversión de la relación reconocimiento-ingresos (Pérez-Castro, 2009), todo lo cual resulta válido en el caso institucional.

²⁹ El involucramiento es entendido como el compromiso y entusiasmo para llevar a cabo la labor docente por parte del profesor, y se verifica en dos dimensiones: la primera de ellas en la relación que establece con los estudiantes y el compromiso de que estos adquieran habilidades profesionales, y la segunda como miembro de la universidad, en la medida en que propone y participa de las diversas actividades institucionales y se compromete más allá de impartir las clases correspondientes (Flores, 2011).

4.7 Académicos y cambio institucional

¿Quién podría pensar que una universidad con un gobierno profundamente autoritario en sus orígenes tendría la capacidad de establecer un proceso de designación de rector democrático, sujeto a la voluntad de la comunidad universitaria?

¿Alguien en su pensamiento hubiera podido concebir que los académicos, que estaban excluidos de toda decisión de autoridad y no tenían ningún poder de decisión, serían los impulsores y protagonistas de cambios trascendentes en el ITSON?

Hasta el momento, en este capítulo se ha mostrado la capacidad del gobierno federal, a través de las políticas, de inducir en las universidades públicas cambios significativos, tanto académicos como organizacionales; se ha reflexionado sobre el ocasional pero trascendente efecto de los gobiernos locales en el gobierno universitario, sea por medio de ajustes en la Ley Orgánica o por la ministración del financiamiento estatal; se ha expuesto la influencia del gobierno universitario en el rumbo de la universidad, reconociendo que este resulta más exitoso y legítimo cuando es isomorfo a las políticas y a su campo; de igual modo se ha aludido a la influencia del académico en el rumbo de la universidad. En este apartado se centra la atención sobre el papel de los académicos en el cambio institucional del ITSON.

4.7.1 Los académicos como agentes de cambio institucional

La teoría del cambio institucional gradual, como se analiza en el capítulo correspondiente, asegura que una fuente importante de cambio reside en el cumplimiento de las reglas, por su naturaleza disputada, pero sobre todo por el margen que existe en su interpretación e implementación; aun formalmente codificadas, las reglas son ambiguas y los agentes luchan

en esta arena porque de ellas depende la asignación de recursos. En resumen, la disputa por las reglas es la disputa por el poder.

Superando la clásica dicotomía de ganadores y perdedores, esta teoría propone cuatro tipos de agentes de cambio; a través de estrategias y condiciones institucionales diversas, todos tienen la posibilidad de provocar cambios institucionales favorables a sus intereses.

En el contexto del ITSON, una vez cerrada la etapa autoritaria o de los políticos, por reformas en la Ley Orgánica por parte del Congreso del Estado en 2003, se dieron las condiciones para que los académicos se tornaran en agentes con capacidad de producir cambios en la universidad.

4.7.2 La estrategia para colocar agenda

En ITSON, la creación, enmienda, revisión y adición de normas está consagrada al Consejo Directivo, por disposición de la Ley Orgánica (artículo 9, incisos II y VI), y el Reglamento para el Funcionamiento Interno del Consejo Directivo establece, en su artículo 24, que el orden del día deberá ser aprobado por el pleno del Consejo al inicio de cada sesión.

La disposición del artículo 24 del Reglamento para el Funcionamiento Interno del Consejo Directivo fue el espacio de ambigüedad que explotaron los académicos para colocar agenda propia en las sesiones del Consejo, cuando históricamente la autoridad había detentado esta facultad en forma exclusiva.

A partir del año 2007, el sindicato consiguió colocar temas de su interés, mostrando así el camino para que, a partir de 2008, los académicos se convirtieran en agentes de poder

institucional al constituirse en asiduos colocadores de agenda³⁰ en el Consejo Directivo, lo que gradualmente fue provocando un cambio institucional.

En este caso, la agenda no ordinaria que aquí se analiza es la que no está dispuesta por la normatividad como obligatoria (informes de comisiones, financieros, de actividades trimestrales del gobierno institucional y de ampliación presupuestal), misma que evidencia los intereses que los distintos agentes o sectores de representación impulsan para provocar cambios que les son favorables.

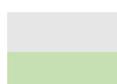
En la tabla 14 se presenta la agenda colocada por las distintas representaciones en el Consejo en las últimas cuatro administraciones de rectoría. Se observa que en la administración de Russo Vogel (1999 - 2003), la colocación de agenda era exclusiva de la autoridad, igualmente, solo a partir del segundo periodo de Gonzalo Rodríguez (2007 - 2011) y en las administraciones de Roberto Cruz (2012 - 2016) y Javier Vales (2016 -2020) la agenda colocada por los diferentes sectores es frecuente, predominando los sectores de la autoridad y los académicos.

En la tabla 15 se presenta la competencia y la composición del Consejo para el mismo periodo de años de la tabla 14. Para ser representante de los académicos, de los trabajadores no académicos, de los alumnos y de egresados se requiere competencia y opinión favorable según el sector de representación. Las autoridades y el presidente del patronato ocupan posiciones en el Consejo en función del puesto que desempeñan.

³⁰ La agenda son los temas que se colocan en la atención del gobierno por la acción de agentes políticos que tienen la capacidad de impulsarlos ejerciendo sus recursos, facultades y poder (Casar y Maldonado, 2008, pág. 10); puede concluirse, entonces, siguiendo a Przeworski (2005), que el que pone la agenda tiene el poder. En este sentido, en el ITSON, a partir de 2007 la autoridad ya no es el único agente con poder para colocar agenda.

Tabla 14. Agenda colocada por sectores del Consejo Directivo, 1999 - 2018

año	sesiones	Sesiones en que agentes colocaron agenda no ordinaria en el Consejo Directivo						
		autoridades	académicos	no académicos	alumnos	patronato	egresados	sindicato
1999	8	8						
2000	6	4						
2001	5	2						
2002	5	4						
2003	9	5						
2004	7	5						
2005	8	4						
2006	5	3						
2007	9	4	1	1				5
2008	7	4	3	2	2			1
2009	9	6	6					2
2010	9	7	8		1			
2011	17	13	7					
2012	13	11	4		1			
2013	9	6	1		1			
2014	9	7	2					
2015	7	5	2		2			
2016	12	9	4		2			
2017	13	11	1					
2018	7	5	1					



Oscar Russo

Gonzalo Rodríguez



Roberto Cruz

Javier Vales

Fuente: elaboración propia, con información de actas de consejo directivo 1999 – 2018

Lo primero que se observa en la tabla 15 es que históricamente ha existido competencia por la representación, excepto el año 2017 en el caso de los académicos; esto se explica por la transición en el ejercicio del poder desde la rectoría, donde los académicos afines a la administración saliente dejaron de ocupar espacios, provocando déficit en la representación académica.

Si esta fuerza no participa desde el punto de vista [...] entonces hay una, hay una apatía muy fuerte, los representantes académicos y eso hace que el Consejo anterior, el Consejo 2017-2018 haya dejado 7 lugares vacantes de profes. *Informante 6.*

Tabla 15. Candidatos y representantes por sector en el Consejo Directivo

Año	Tipo de representante									
	Académico		Administrativo		Alumno		Egresado	Patronato	Autoridad	Total
	Candidatos	Elegidos	Candidatos	Elegidos	Candidatos	Elegidos	Elegido	Elegido	Elegidos	Consejo
1999	16	8	2	1	16	8	1	1	12	31
2000	13	10	2	1	23	10	1	1	12	35
2001	15	12	2	1	24	12	1	1	11	38
2002	16	13	2	1	26	13	1	1	11	40
2003	17	14	2	1	28	14	1	1	11	42
2004	30	15	2	1	25	15	1	1	11	44
2005	25	15	2	1	30	15	1	1	12	45
2006	21	15	2	1	30	15	1	1	12	45
2007	23	14	2	1	28	14	1	1	12	43
2008	22	15	2	1	30	15	1	1	12	45
2009	18	15	2	1	29	15	1	1	12	45
2010	21	17	2	1	26	17	1	1	12	49
2011	29	17	2	1	27	17	1	1	12	49
2012	23	17	2	1	31	17	1	1	12	49
2013	27	16	4	1	20	16	1	1	12	47
2014	25	15	5	1	31	15	1	1	12	45
2015	23	15	2	1	30	15	1	1	12	45
2016	21	16	2	1	28	16	1	1	12	47
2017	10	10	2	1	22	16	1	1	12	41
2018	23	16	2	1	39	16	1	1	12	47



Fuente: elaboración propia, con información de actas de consejo directivo 1999 – 2018

Al contrastar las tablas 14 y 15 se hace evidente otro aspecto importante, desde el año 1999 los sectores de representación de académicos, alumnos y no académicos ya formaban mayoría respecto al sector de representación de la autoridad en el Consejo, a pesar de esto,

solo colocan agenda hasta el año 2007, lo que hace notorio que integrar mayoría no es suficiente para la colocación de agenda, sino que se requieren condiciones adicionales.

Las condiciones que permiten colocación de agenda en el ITSON por sectores diferentes a la autoridad son tanto internas como ambientales³¹. En lo ambiental, la modificación del artículo 15 de la ley orgánica en 2003 que establece un periodo finito de ejercicio del poder.

En lo interno hay dos factores clave, el primero fue el cambio político, ya que durante la administración universitaria de Russo Vogel, por sus rasgos autoritarios y dictatoriales no hubo condiciones para colocar agenda por agentes diferentes a la autoridad. Es hasta las administraciones de transición (Gonzalo Rodríguez) y democráticas (Roberto Cruz –Javier Vales) que la colocación de agenda por otros agentes tiene verificativo.

El segundo factor clave en lo interno es el rechazo de los académicos al modelo de gestión institucional y el lenguaje organizacional³² no isomorfo instaurados durante la administración de Gonzalo Rodríguez que impactaba en las rutinas³³ académicas, al intentar orientarlos a la generación de negocios y el desarrollo regional en detrimento de las funciones tradicionales de docencia, investigación y extensión, lo que no fue bien recibido por los académicos.

¡Oye, eran proyectos como empresariales! O sea, echar a andar, como palanca de desarrollo económico... Estábamos haciendo actividades que no estaban en las funciones de una universidad y se estaban destinando dineros para allá. *Informante 5*

³¹ El nuevo institucionalismo sociológico supone que el cambio sucede por causa de fuerzas exógenas (nuevos marcos interpretativos, evolución de políticas o leyes), por adaptación de las instituciones al medio ambiente (Powell y DiMaggio, 1999)

³² El vocabulario isomorfo permite exponer razonamientos y explicaciones prudentes, legítimas y racionales; las organizaciones que incorporan vocabularios legitimados suponen estar orientadas a propósitos definidos y ordenados colectivamente (Meyer y Rowan, 1999, p. 89).

³³ Las rutinas son patrones de acción conforme a lo que está fijado que debe hacerse, dirigen el comportamiento presente y futuro hacia lo legitimado (March y Olsen, 1997).

Es en estas condiciones que es posible la colocación de agenda por agentes alternos a la autoridad institucional, por lo que la constitución del académico como agente y su capacidad de colocación de agenda no es un acontecimiento espontáneo, sino que requiere de factores ambientales e institucionales, de mantener la acción, participación y generación de coaliciones ganadoras para tener las condiciones para explotar las ambigüedades en las reglas y seguir produciendo cambios institucionales.

4.7.3 Tipo de agenda colocada

La agenda colocada por los académicos no fue una acción exclusiva del gremio, sino que requirió la alianza o coalición con alumnos y administrativos en el Consejo.

Lo que hicimos fue platicar con los maestros representantes en aquel momento; tenían sus propias necesidades y decidimos apoyarlos en algunas peticiones que ellos tenían y pedirles el apoyo. [...] En lo que a mí me tocó vivir, la única manera en que se dio la mayoría y se empezó a tomar una opinión y un acceso a la toma de decisiones y a la atención, fue cuando se unieron los alumnos y maestros. *Informante 14*

La tabla 16 muestra que la agenda colocada por los académicos cubre todas las áreas institucionales (normativa, académica, política y gobierno, financiera y organizacional³⁴) lo que denota su amplia capacidad de agencia al hacerse de poder suficiente para disputar todos los recursos institucionales y produciendo cambios en todas las áreas.

³⁴ Se clasificaron los acuerdos de Consejo de la siguiente forma, en términos generales: normativos, los acuerdos relativos a creación, modificación, interpretación o derogación de reglamentos o lineamientos institucionales; académicos, versan sobre ingreso y trayectoria de académicos y alumnos y sobre programas educativos; política y gobierno tratan de acuerdos de relación con otros poderes y análisis de decisiones de poder institucional; financiera refiere al ingreso, ejercicio y rendición de cuentas de recursos económicos; y organizacional alude a estructura, filosofía y dependencias institucionales.

Tabla 16: Agenda colocada por académicos 2007-2018

año	Sesiones	Colocación agenda por académicos	Tipo de agenda colocada					agenda/admon institucional
			Academ.	Norm.	Econ.	Gob.	Org.	
2007	9	1	1	0	0	0	0	
2008	7	3	1	1	1	1	0	
2009	9	6	0	1	0	1	0	
2010	9	8	1	1	1	1	1	
2011	17	7	0	1	1	0	1	15
2012	13	4	1	1	1	1	1	
2013	9	1	0	1	0	0	0	
2014	9	2	1	1	0	0	0	
2015	7	2	0	1	0	0	1	10
2016	12	5	1	1	1	0	0	
2017	13	1	1	0	0	0	0	
2018	7	1	0	1	0	0	0	5
total tipos agenda			7	10	5	4	4	

	Gonzalo Rdgz.
	Roberto Cruz
	Javier Vales

Fuente: elaboración propia, con información de actas de consejo directivo 1999 – 2018

Los representantes de los académicos en el Consejo en el periodo 2007-2018 tuvieron condiciones de fuertes posibilidades de veto y de baja discrecionalidad en las reglas durante este escenario institucional; produjeron cambios menores pero constantes que a largo plazo, resultaron ser significativos (estratificación).

Este tipo de cambio, de acuerdo a la TCIG, acontece cuando los retadores institucionales no tienen la capacidad de cambiar las reglas originales y optan por trabajar dentro del sistema agregando nuevas reglas sobre las antiguas (agentes subversivos). Los defensores del sistema no pueden impedir la introducción de modificaciones, y cada nuevo elemento introduce pequeños cambios que, acumulados, producen un gran cambio en el largo plazo.

4.7.4 Cambios institucionales producidos por los académicos

Los académicos del ITSON produjeron cambios en distintas dimensiones institucionales, el principal de ellos fue completar el cambio político. Si la modificación del artículo 15 de la ley orgánica por parte del Congreso local permitió el paso de un gobierno autoritario a uno autoritario liberalizado, la iniciativa de los académicos para modificar el proceso para la designación de rector produjo el arribo de un gobierno democrático. Para lograrlo, explotaron las ambigüedades de la normatividad institucional, como se explica en los criterios de elaboración del reglamento del proceso para la designación de rector del Instituto Tecnológico de Sonora (RPDR) aprobado en abril de 2011.

Del análisis de la normatividad vigente, se observó que el Artículo 9 de la Ley Orgánica en su Fracción I, no define las reglas para designar al Rector, solamente da al Consejo Directivo la atribución para su nombramiento. El Artículo 26 del Reglamento General de la Ley Orgánica, hace referencia a un procedimiento de designación de Rector en términos generales, por lo que se consideró necesario desarrollarlo en un reglamento distinto (ITSON, 2011, p. 6).

Este reglamento provocó un cambio radical en el acceso al puesto de rector, dado que pasó de ser designado por voto a mano alzada por los miembros del Consejo a designación por auscultación secreta a todos los miembros de la comunidad universitaria (académicos, alumnos, no académicos, autoridades, egresados y patronos) y proporcional a su representación en el Consejo. Así se explica el triunfo de Roberto Cruz en la sucesión de rectoría en 2012.

Ahí se aplicó ahora si, por primera vez, ese reglamento nuevo para la designación del rector en el que se estipula que van a votar los alumnos, que van a votar los académicos, que van a votar egresados; para tener una idea de que piensan los egresados, el patronato [...] y directivos.
Informante 5.

Este cambio fue especialmente trascendente al sujetar el gobierno de la universidad a la voluntad de la comunidad universitaria, donde tienen un mayor peso académicos y alumnos. Ligado a ello, también se efectuó rotación en los puestos directivos al limitar la permanencia de los funcionarios a un máximo de 8 años, con ratificación a los 4 años, con lo que una vieja élite fue relevada de la administración universitaria.

El cambio político ha permitido que el ITSON ya no sea una institución donde el rector tiene asegurada la reelección y el traspaso de poder delegado en un sucesor, sino que la posición tiene que dirimirse en un proceso democrático y abierto. Igualmente, hoy en día existe un sano y reemplazo periódico de las personas que ejercen funciones de autoridad.

Hoy día vemos con mucha normalidad ese tránsito, esa idea de que hoy puedes ser profesor y mañana puedes ser director o puedes ser jefe, o sea, no requieres la relación para poder tener esa aspiración, ¿si me explico? O sea, se vuelve como más, esa capa se vuelve menos difusa, es mucho más permeable. *Informante 4.*

Los cambios políticos en el ITSON se sustentaron en cambios normativos cuando los académicos explotaron las ambigüedades en la ley orgánica y su reglamento general y adquirieron la capacidad de promover enmiendas, revisiones, adiciones y producción de nueva normatividad que, acumulada, produjo un cambio por estratificación tal como lo señala la TCIG.

No sólo se produjo el reglamento para designación de rector, también se reglamentó el funcionamiento del Consejo Directivo para hacer su operación menos discrecional y subordinada, se crearon comisiones necesarias y se pusieron en operación otras que existían solo en papel, también se modifica la operación de la Comisión Académica Permanente dándole paridad en su conformación entre directivos y académicos, aspecto de interés institucional, al tratarse del órgano colegiado de ingreso y promoción de personal académico.

Respecto al manejo recursos financieros se dieron los siguientes cambios. Se dispuso la operación formal de la comisión de auditoría (existía de forma nominal) y la creación de la comisión de fiscalización y control para supervisar el gasto institucional, se sometió a la autoridad a la rendición de informes financieros trimestrales (dispuesto en la normatividad, pero sin cumplimiento previo), se toparon pensiones y jubilaciones haciéndolas sostenibles y se sometió a aprobación del Consejo el ejercicio del recurso de fideicomisos institucionales. Con estas medidas, el ejercicio del recurso financiero ya no es exclusivo de la autoridad y estas disposiciones permiten una labor de supervisión rigurosa que obliga a la administración universitaria en funciones a un manejo mucho más cuidadoso y menos discrecional de las finanzas institucionales.

Los cambios académicos tuvieron doble efecto: reducción de la discrecionalidad y priorización de méritos en el ingreso, promoción y reconocimiento de los profesores. Se acuerda paridad de académicos y autoridades en el órgano responsable del ingreso y promoción académica, se consensa la composición de jurados calificadores para ingreso en base a méritos, y se reconoce como personal académico a técnicos académicos e instructores, en el reglamento correspondiente.

Estos y otros cambios han sido gracias al trabajo de los representantes académicos en el Consejo Directivo, quienes en coalición con los representantes de los alumnos y el representante de los trabajadores no académicos han sido capaces de establecer agenda y desplazar el *statu quo* del ITSON.

Resumen

Los cambios institucionales en el ITSON han sido producidos por las políticas públicas de la modernización y el gobierno local como agentes externos y de autoridades y académicos desde el Consejo Directivo como agentes internos.

Gobierno local y agentes académicos se combinaron para modificar la forma de gobierno del ITSON; haciéndolo democratizado en la cúpula, pero vertical en la estructura, teniendo al rector como el gran elector institucional. El Consejo Directivo, como órgano de gobierno colegiado, pasó de estar sujeto a la rectoría a convertirse en una arena política donde los agentes (principalmente académicos y autoridades) explotan las ambigüedades en las reglas para resolverlas en su favor.

En lo académico, luego de un periodo de su historia donde se pretendió imprimir una orientación no isomorfa, el ITSON se ha tornado isomorfo a las políticas de modernización de la educación superior, particularmente durante la administración de los académicos, lo cual se evidencia en los resultados institucionales.

El desarrollo normativo ha sido lento en los inicios, acorde con una lógica autoritaria, para acelerarse en los últimos tiempos, en un sentido de consolidación de la administración con perfil académico. Este periodo se ha caracterizado también por el apego a la letra de la norma, lo que ha disminuido la discrecionalidad.

Lo organizativo sigue siendo un proceso inconcluso, una vez que se acotó la implantación de una estructura no isomorfa, por falta de agentes con la habilidad para desplazar el *statu quo* institucional.

Finalmente, con apoyo en la teoría del cambio institucional gradual, ha quedado demostrado el papel de los académicos en el cambio institucional del ITSON en los últimos diez años, cuyas acciones han desembocado en una universidad con amplias oportunidades de transformación por delante, pero con buenas condiciones para llevarlas a cabo.

Te puedo decir que el ITSON está en la gloria. Hay otras universidades que están peor, muchísimo más que el ITSON; que hay más grilla, que hay más intervención de los políticos, que hay más grupos internos, que hay más manoteo... Para no ir tan lejos, si ahorita entras a internet y le pones “universidades-quiebra”, te van a salir más de diez donde fue tal el desfalco de sus administraciones, que ahorita están en quiebra técnica y que están solicitando rescate. Y son universidades autónomas. *Informante 12*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este documento se procuró dar respuesta a dos cuestiones centrales: los procesos que explican el cambio institucional en el ITSON y el papel de los académicos en dicho cambio. La hipótesis planteada propuso que los académicos se convirtieron en agentes al actuar dentro de los márgenes de las reglas y explotar las ambigüedades de las mismas, lo cual produjo un cambio que incrementó su poder institucional, y que esto, junto con las políticas, los gobiernos locales y las autoridades universitarias, explica el cambio institucional del ITSON.

La hipótesis de este trabajo se corrobora con la evidencia empírica acumulada: una persistente colocación de agenda en el Consejo Directivo a lo largo de diez años por parte de los académicos produjo cambio institucional; apuntalaron el cambio incidiendo en las reglas en forma de enmiendas, revisiones y adiciones y agregando nuevas normas sobre las antiguas, alterando así la lógica sobre la que la universidad había operado históricamente. Con referencia a la teoría del cambio institucional gradual, la estrategia que siguieron corresponde al tipo de agente subversivo y el cambio producido se denomina *estratificación*.

Los académicos impulsaron un cambio en las reglas de acceso al poder y con ello produjeron cambio político. En el ITSON, el gobierno de rasgos autoritario/dictatoriales en sus primeros 27 años de autonomía institucional caducó por causa de la reforma al artículo 15 de la ley orgánica por parte del gobierno del estado y dio lugar a de un periodo de transición entre los años 2007-2011.

Durante este periodo emergieron grupos políticos al interior de la universidad, quienes ante las perspectivas de acceso al poder empezaron a organizarse. Estos grupos se

conformaron por distintos sectores académicos que en este escenario encontraban el espacio político para manifestar sus aspiraciones que en el periodo autoritario no tuvieron. Como tiene verificativo en la experiencia de cambio de otras universidades, aquellos que enarbolaron proyectos isomorfos a las políticas tuvieron más eco en la comunidad universitaria respecto de los que proponían mantener el *statu quo* y eventualmente, con el cambio en las normas de acceso a la rectoría, logran hacerse del poder en la universidad.

A partir del 2011, con la aprobación del reglamento para la designación de rector emergió y se consolidó una forma de gobierno democrático, particularmente en la forma de designación de rector y en la integración de su consejo de gobierno como principales figuras de autoridad unipersonal y colegiada, respectivamente.

La forma de designación de rector instituida en el ITSON rescata una manera de acceso al poder en las UPES que pone en cuestión la tesis que sostiene que para ello resulta necesaria una modificación de la Ley Orgánica (López Zárate, González Cuevas, Mendoza Rojas y Pérez Castro, 2011, p. 10). El caso ITSON demuestra que es factible que la consulta a la comunidad universitaria, que regularmente llevan a cabo consejos universitarios y juntas de gobierno cuando abren procesos de designación, sea vinculante a su decisión, sin mediar reformas en los Congresos locales.

Esto abre nuevas vías de exploración y análisis sobre el gobierno de las universidades públicas y sus órganos colegiados de gobierno en relación con las comunidades universitarias, lo cual es recomendable abordar en estudios posteriores.

El cambio político, animado por los académicos de la universidad, es el catalizador del cambio normativo, organizacional y académico en la institución. Si bien, cada una de

estas dimensiones institucionales venían experimentando procesos de cambio incremental acompañando el desarrollo de la universidad, es con el paso de una administración autoritaria a la administración de transición y democrática que se aceleran, alineados y dando soporte a la consolidación del cambio político, incluso puede sostenerse que los mismos agentes que animaron el cambio político, son los impulsores del resto de cambios institucionales.

El cambio institucional provocado por los académicos, está sostenido en un cambio normativo. La acumulación de pequeños ajustes y adiciones normativas desde el Consejo Directivo permitió una recreación de la universidad en todas las dimensiones institucionales, más acorde a los intereses de los académicos, pero también más alineada a los requerimientos de mayor calidad, transparencia y competitividad señalados por las políticas públicas federales, con un marcado punto de inflexión coincidente con el gobierno democrático institucional.

De la misma forma, los ajustes normativos ocasionaron un cambio organizacional, más transparente y meritocrático. En este sentido, la discrecionalidad en la incorporación y promoción del personal académico fue acotada al lograrse paridad académico-directiva en el órgano responsable, reforzando los criterios académico-meritocráticos; el manejo de los recursos financieros, por otra parte, se transparentó en atención a requerimientos contextuales e institucionales, permitiendo un seguimiento más puntual del ejercicio de los subsidios federales y estatales y de los recursos propios. La creación de estímulos internos a la docencia, la investigación y el desempeño burocrático de los trabajadores no académicos son igualmente evidencia de un cambio organizacional favorable a la base trabajadora.

La adición y modificación sobre las reglas institucionales existentes originaron también un cambio académico. La orientación no isomorfa que caracterizó el periodo de

transición institucional y que era contraria a la pericia académica, se abandonó en favor de una orientación institucional isomorfa a las políticas y más alineada a las capacidades y la vocación académicas. Esto permitió un acelerado avance en los indicadores de capacidad y competitividad académica, incorporando de lleno al ITSON a las políticas de modernización de la educación superior, pues se tornó competitivo en los principales indicadores a nivel nacional.

Dentro de los estudios de cambio institucional universitario, estos hallazgos resultan novedosos, pues investigaciones previas advertían de la pérdida de poder e influencia de los académicos en el devenir de la universidad; sin embargo, el presente trabajo confirma que, a pesar de ello, los académicos todavía tienen las condiciones para producir cambios institucionales favorables a sus intereses e incrementar su poder institucional.

La teoría del cambio institucional gradual de Mahoney y Thelen ha probado ser una herramienta útil para el estudio institucional y el análisis de las universidades, dado que por medio de ella fue posible proponer y demostrar la emergencia del académico como agente y su efecto gradual en el cambio institucional del ITSON, lo que abre una vía de exploración para el abordaje de otras instituciones en el contexto nacional y latinoamericano.

El cambio institucional en el ITSON guarda correspondencia en muchos aspectos con el cambio que otras universidades públicas han experimentado y que otros estudios ya han reportado, pero difiere en el sentido del cambio político.

Las políticas públicas de educación superior en la etapa de la modernización han motivado un cambio gradual en las instituciones de educación superior, y el ITSON no ha sido ajeno a ellas. Desde su emergencia en los 90's del siglo pasado y de forma marcada a

partir de 2012, las rutinas organizacionales, particularmente las de los académicos, se han ajustado para responder a ellas; la estructura organizacional se ha orientado a su atención y aún el plan de desarrollo institucional se propone metas y objetivos directamente relacionados con los objetivos que las políticas persiguen. Como resultado de ello, se tiene una institución isomorfa.

Esta orientación institucional permitió una reciente mejora en los indicadores académicos, y eso ha facilitado el acceso al financiamiento extraordinario de la federación, si bien sacrificando en parte la autonomía universitaria y sometiendo a los académicos a la exigencia de desarrollo de competencias investigativas y de divulgación científica.

El gobierno estatal también ha sido un importante animador del cambio institucional, aunque sin alcanzar la profundidad de cambio directo que provocó en la UNISON. La reforma del artículo 15 de la Ley Orgánica del ITSON, en 2003, fue el punto final a una figura que se mantuvo en la rectoría por 24 años y permitió el establecimiento de ciclos definidos de gobierno institucional, lo que a mediano plazo hizo posible el relevo del grupo gobernante.

La intervención del gobierno local a través de los exhortos del Congreso del Estado, en el año 2010, del mismo modo fue un factor relevante para la aprobación del reglamento de designación de rector, con el cual se democratizó la elección, dando paso a un cambio político de primer orden en el ITSON.

Estas intervenciones del gobierno local permiten ubicarlo como agente que actúa en *coyunturas críticas*, conforme al institucionalismo histórico, al ejercer su capacidad de agencia en momentos de crisis y de sucesión en el poder institucional.

Los poderes políticos y económicos locales orbitan permanentemente alrededor de las universidades y ejercen su acción sobre ellas en la misma estrategia que el gobierno local. En este trabajo su estudio ha sido elemental, al estar centrado en el cambio interno, por lo que una de las recomendaciones pertinentes que deja esta experiencia es profundizar en su caracterización y estrategias de actuación frente al cambio institucional universitario.

El reglamento para la designación de rector en ITSON ha provocado que las oligarquías locales hayan perdido peso en el devenir institucional y en la definición de su administración y gobierno. Al pasar la designación de rector de auscultación a mano alzada a los miembros del Consejo Directivo a una amplia auscultación a toda la comunidad universitaria, las posibilidades de cooptación/captura del proceso disminuyen radicalmente; con todo, sus esfuerzos y presencia permanecen y no deben subestimarse, principalmente al activarse el proceso de designación de rector.

La capacidad del gobierno universitario para disponer ajustes organizacionales también ha quedado en evidencia. Durante la administración de la planeación estratégica se promovió una orientación institucional no isomorfa a las políticas y las funciones básicas de la universidad, por lo que no tuvo condiciones para consolidar su implantación y aceptación en la comunidad universitaria.

En cambio, en el periodo de administración de los académicos, a partir de 2012, los cambios organizacionales emprendidos guardaron una definida orientación isomorfa a las políticas y a las funciones sustantivas de la universidad, por lo que no han tenido resistencia dentro de la organización, que, sin mayores cuestionamientos, se ha abocado a la adecuación de sus rutinas en función de esta orientación institucional.

Si bien, el ITSON, como las universidades cambió políticamente para hacerse isomorfo a las políticas públicas, el sentido del cambio fue diferente; mientras muchas universidades transformaron sus administraciones al pasar de consejos universitarios a juntas de gobierno, haciéndose menos democráticas, el ITSON profundizó su democracia sometiendo la designación de rector a la voluntad de la comunidad universitaria.

Los resultados del ITSON en cuanto a los indicadores de calidad establecidos por las políticas públicas nacionales son evidencia de que los gobiernos democráticos en las universidades tienen las mismas o mejores condiciones para responder a las exigencias ambientales que ofrecen las administraciones menos democráticas. En este sentido, el principal determinante de los resultados institucionales parecen ser las políticas públicas y los estímulos financieros ligados a las mismas y siempre es preferible alcanzarlos desde una administración universitaria democráticamente constituida.

El ITSON se ha transformado. Ya no es la institución autoritaria, de normatividad escasa, discrecional y ajena a las políticas públicas de calidad académica. En la última década experimentó un profundo cambio institucional que la volvió democrática, con apego a las normas, meritocrática y con calidad académica; una universidad reconocida conforme a los estándares establecidos a nivel nacional. Y todo como resultado de la constitución de los académicos como agentes de cambio institucional.

El cambio en el ITSON no es un proceso acabado, y además requiere de la movilización constante de recursos para la permanencia del estado institucional alcanzado por parte de los agentes interesados. Así que se debe estar pendiente del desarrollo institucional en los próximos años.

REFERENCIAS

- Aboites, H. (2008). La autonomía en México. Entre la libertad, el Estado y el interés privado (1921-2008). En E. Sader, H. Aboites, y P. Gentili, *La reforma universitaria. desafíos y perspectivas noventa años después* (págs. 80 - 85). Buenos Aires: CLACSO.
- Acosta Silva, A. (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México: UdeG, FCE.
- Acosta Silva, A. (2002). *Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión*. UNAM-SES. Recuperado de <https://www.ses.unam.mx/curso2016/pdf/23-sep-Acosta.pdf>
- Alcalde Sánchez, I. (2017). *Antropología de las instituciones. Estudio etnográfico del internamiento en un centro de menores infractores*. Córdoba: UCOPress.
- Almeida López, M. (2012). *La Universidad de Guadalajara, la descentralización y el desarrollo regional*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Altbach G., P. (1991). Los modos de desarrollo de la enseñanza superior: hacia el año 2000. *Perspectivas*, 2005 - 220.
- Álvarez Mendiola, G., y de Vries, W. (2014). Un modelo agotado de relación entre el Estado y las Instituciones de educación superior. En H. Muñoz García (coord.), *La universidad pública en México. Análisis, reflexiones y perspectivas* (pp. 37-54). México: UNAM.
- Anaya Mexía, S., Osorio Altúzar, F., Gil Gálvez, T., Moncada Ochoa, C., y Estrella Acedo, E. (2015). *Trascendieron*. Obregón: ITSON.
- Anaya, S. (2003). Consolidó Russo Vogel al ITSON. *El Imparcial*, pág. 5.
- Arredondo Vega, D. M. (2011). *Los modelos clásicos de universidad pública*. Odiseo.
- AUTITSON (1989). *Actas*. [carta] AUTITSON, Obregón.
- Bentancur, N. (2018). El estado evaluador como nueva forma de relacionamiento estado-universidades. *Revista Uruguay De Ciencia Política*, (10), 117-131. Recuperado de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/383>
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. Buenos Aires: FCE.
- Brunner, J. J. (1990). Sistemas y gobierno universitario. *Trilogía*, 85-93.
- Brunner, J. J. (2007). *Universidad y Sociedad en América Latina*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Brunner, J. J. (2014). La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI*, 17 - 34.

- Camou, A. (2000). Gobernabilidad. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. H. Cisneros, y G. Perez Fernandez del Castillo, *Léxico de la política* (págs. 283 - 288). México: FLACSO-FCE.
- Casanova Cardiel, H. (2015). Universidad y Estado. Del pensamiento del siglo XIX a las reflexiones de la primera mitad del siglo XX. *Universidades*, 49 - 57.
- Casar, M., y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México: CIDE.
- Castrejón Diez, J. (1990). *El concepto de universidad*. México: Trillas.
- Cejudo Ramos, D. d. (2016). *La universidad en el naufragio: contienda política en la Universidad de Sonora, 1991*. México: Instituto Mora.
- Clark, B. (1981). *El sistema de educación superior*. México: Nueva Imagen.
- Colomer, J. M. (2000). Cambio Político. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. H. Cisneros, y G. Perez Fernández del Castillo, *Léxico de la política* (págs. 23-28). México: FLACSO-FCE.
- Comas Rodríguez, Ó., Fresán Orozco, M., Buendía Espinosa, A., y Gómez Morales, I. (2014). El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional. *Revista de la Educación Superior*, XLIII (1) (169), 47-67.
- Congreso del Estado de Sonora. (2019). *La gaceta parlamentaria*. Decreto de celebración de sesión extraordinaria: <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/Articulo17bisA/5/LIX/Dictamenes10/ACUERDO111.pdf> Recuperado de
- Consejo Universitario. (1999). *Reglamento de Elección de Autoridades Personales Universitarias*: http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/Consejo_Universitario/r_autoridades Recuperado de
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Coronilla, R., y del Castillo, A. (2007). El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias. En D. Arellano, E. Cabrero, y A. del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 77 - 136). México: CIDE.
- De la Garza Toledo, E. (2000). Sindicato. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. H. Cisneros, y G. Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la política* (págs. 669 - 674). México: FLACSO - FCE.
- Decreto que reforma el artículo 15 de la ley orgánica del Instituto Tecnológico de Sonora. (2003). PDF, Hermosillo.
- Didriksson Takayanagui, A. (1994). Gobierno universitario y poder: Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios. *Perfiles educativos*.
- DiMaggio, P., y Powell, W. (1999). Introducción. En W. W. Powell, y P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 33-75). México: FCE.

- DiMaggio, P., y Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional en los campos organizacionales. En W. Powell, y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 105 - 125). México: FCE.
- Durand Villalobos, J. P. (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en la Universidad de Sonora 1991 - 2001*. México: ANUIES.
- E. Goodin, R. (2003). Las instituciones y su diseño. En R. E. Goodin, *Teoría del diseño institucional* (págs. 13-74)
- Editorial. (2003). Cerro de la Campana. *El Imparcial*, pág. 6a.
- Editorial. (2003). Cerro de la Campana. *El Imparcial*, pág. 8a.
- Estado de Sonora. (2018). *Ley orgánica del Instituto Tecnológico de Sonora*. Obtenido de ITSON: Recuperado de <https://www.ITSON.mx/universidad/Legislacin/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DEL%20INSTITUTO%20TECNOL%C3%93GICO%20DE%20SONORA.pdf>
- Flisfisch, A. (1990). Política y gobierno universitario: metáforas inadecuadas y ajustes necesarios. En C. Cox, *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas* (págs. 111-136). Santiago: FLACSO.
- Flores Domínguez, C. (2011). Involucramiento del profesor universitario: Asignatura pendiente para las instituciones de educación superior. *Universidades*, (50). ISSN: 0041-8935. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=373/37319837007>
- Fuentes Molinar, O. (1989). La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro. *Universidad Futura*.
- Fuentes Molinar, O. (1991). Las cuestiones críticas de la educación superior. *Universidad Futura*.
- Galaz Fontes, J. F., y Viloría Hernández, E. (2004). La toma de decisiones en una universidad pública estatal desde la perspectiva de sus académicos. *RMIE*. (22)9, 637-663. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/28078241_La_toma_de_decisiones_en_una_universidad_publica_estatal_desde_la_perspectiva_de_sus_academicos
- Galaz Fontes, J. F., y Gil Antón, M. (2009). La profesión académica en México: Un oficio en proceso de reconfiguración. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11(2). ISSN: Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155/15512151007>
- Galaz-Fontes, J. F., y Gil Antón, M. (2013). The impact of merit-pay systems on the work and attitudes of Mexican faculty. *Higher Education*, 66(3), 357-374.
- García, R. (2003). Culpa Russo Vogel a Eduardo Bours. *El Imparcial*, pág. 5.
- Garrido Rojas, O. (1990). El régimen universitario de juntas directivas. En C. Cox, *Formas de gobierno en la educación superior: Nuevas perspectivas* (págs. 231-266). Santiago: CLACSO.
- Giddens, A. (2006). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Gil Antón, M. (2013). La monetarización de la profesión académica en México: Un cuarto de siglo de transferencias monetarias condicionadas. *Espacios en Blanco. Revista de Educación* (23),157-186. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3845/384539805008>
- Gómez Campos, V. M. (2004). *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Política y gobierno*, 391-415.
- Góngora Jaramillo, E. M. (2010). Dilemas éticos en la profesión académica contemporánea frente al marco dominante de reconocimientos a la productividad. *REencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, 2010 (57). ISSN: 0188-168X. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=340/34012514004>
- Goodin, R. E. (1996). Las instituciones y su diseño. En R. E. Goodin, *La teoría del diseño institucional* (págs. 13-73). Barcelona: Gedisa.
- Grediaga K., R. (2000). *Profesión académica, disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización académica y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos*. México: ANUIES.
- Grediaga K., R. (2012). La configuración del sistema de educación superior en México: políticas públicas y desarrollo nacional. En C. Pallán Figueroa, y R. Rodríguez Gómez, *La SEP en el desarrollo de la educación superior* (págs. 3 - 60). México: FCE.
- Hernández Moreno, M. d., y Vázquez Ruíz, M. A. (2001). Región y grupos económicos en Sonora. Breve itinerario de su integración (1910 -1950). *Frontera norte*, 77-104.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F. McGraw-Hill.
- Ibarra Colado , E. (2000). Los costos de la profesionalización académica en México: ¿es posible pensar en un modelo distinto? En D. Cazés Menache, E. Ibarra Colado, y L. Porter Galetar, *Los actores de la universidad: ¿unidad en la diversidad?* (págs. 61-100). México: UNAM.
- Ibarra Colado, E., y Porter Galetar, L. (2007). El debate sobre la evaluación: del homo academicus al homo economicus. *REencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, (48), 34-39 Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=340/34004805>
- Inserción. (2003). A la comunidad universitaria del Instituto Tecnológico de Sonora. *Diario del Yaqui*, pág. 7.
- ITSON. (2018). *Plan de Desarrollo Institucional 2007 - 2015*. Recuperado de https://www.itson.mx/universidad/Documents/PDI-marzo-2008-v2_1.pdf
- ITSON. (2019). *Reglamento para el funcionamiento interno del Consejo Directivo*. Recuperado de <https://www.itson.mx/universidad/Legislacin/REGLAMENTO%20PARA%20EL%20FUNCIONAMIENTO%20INTERNO%20DEL%20CONSEJO%20DIRECTIVO.pdf>
- ITSON. (2018). *Reglamento General de la ley orgánica del Instituto Tecnológico de Sonora*. Recuperado de <https://www.itson.mx/universidad/Legislacin/REGLAMENTO%20GENERAL%20DE%20LA%20LEY%20ORG%20C3%20NICA%20DEL%20INSTITUTO%20TECNOL%20C3%20GI%20CO%20DE%20SONORA.pdf>

- ITSON. (2004). *Informe de actividades 2003 - 2004*. Obregón: ITSON.
- ITSON. (2005). *Informe de actividades 2004 - 2005*. Obregón: ITSON
- ITSON. (2007). *Informe anual de actividades 2006 - 2007*. Obregón: ITSON.
- ITSON. (2008). *Informe anual de actividades 2007 - 2008*. Obregón: ITSON.
- ITSON. (2010). *Informe de actividades 2009 - 2010*. Obregón: ITSON.
- ITSON. (2016). *Plan de desarrollo institucional 2020*. Obregón: ITSON.
- ITSON. (2011). *ITSON y su gente número 550. Reglamento del proceso para la designación de rector del Instituto Tecnológico de Sonora*. Recuperado de <https://www.itson.mx/publicaciones/itsonysugente/Documents/itsonysugente-550.pdf>
- Jepperson, R. L. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En W. W. Powell, y P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 193-215). México: FCE.
- Kandel, V. (2005). Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia. En P. Gentili, y B. Levy, *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina* (págs. 259-294). Buenos Aires: CLACSO.
- Kandel, V. (2005). Gobierno universitario: los sentidos de la colegiación. *Revista de la Educación Superior*, 63 - 76.
- Kandel, V. (2010). Gobierno universitario y participación estudiantil. Consideraciones sobre el cogobierno y la democracia en la universidad pública. *Propuesta Educativa*, 97 - 103.
- Kaufman, R. (1999). *Mega Planning*. Miami: SAGE Publications.
- Kent Serna, R. (2005). *Recepción de las políticas públicas de educación superior: el PIFI y el PIFOP*. ANUIES: México.
- Kent Serna, R. (2009). La economía política de la educación superior durante la modernización. En R. Kent Serna, *Las políticas de educación superior en México durante la modernización: un análisis regional* (págs. 39-91). México: ANUIES.
- Kent Serna, R. (2009). *Las políticas de educación superior en México durante la modernización*. México: ANUIES.
- Kent Serna, R. (2009). Una visión conceptual de los procesos de cambio en las políticas y los sistemas de educación superior. En R. Kent Serna, *Las políticas de educación superior en México durante la modernización. Un análisis regional* (págs. 13 - 38). México: ANUIES.
- Krause, M. (2008). La teoría de los juegos y el origen de las instituciones. *Instituciones, Ideas y Mercados*, 137-174.
- Laurián, B. (2003). Iría Rosario Oroz por rectoría ITSON. *El Imparcial*, pág. 10.
- Laurián, B., Fimbres, S., y García, R. (2003). Rechaza Bours intromisión en el caso ITSON. *El Imparcial*, pág. 3b.

- Lazerson, M. (1998). ¿Quién es el dueño de la educación superior? *Revista de la Educación Superior*, 1-8.
- López Rosas, M. (2002). Consolidación democrática y diseños institucionales: asignaturas pendientes. *Acta republicana: política y sociedad*, 39 - 53.
- López Zárate, R. (1998). Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas. *Sociológica*, 221-251.
- López Zárate, R. (2012). ¿Es el programa integral de fortalecimiento institucional (PIFI) una moda? *Revista de la educación superior*, XLI (163), 91-114.
- López Zárate, R. (2013). Percepciones de académicos, directivos y funcionarios sobre la legitimidad y el liderazgo de los rectores de las universidades públicas mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 811-837.
- López Zárate, R., González Cuevas, O. M., Mendoza Rojas, J., y Perez Castro, J. (2011). Las formas de elección de rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas. *Perfiles Educativos*, 8-27.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE.
- Marsiske, R. (2006). La universidad de México, historia y desarrollo. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 11 - 34.
- Marsiske, R. (2015). La universidad latinoamericana en el Siglo XX: una aproximación. *Universidades*, 59 - 68.
- Martínez Carazo, P C; (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, () 165-193. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>
- Mendoza Rojas, J. (1992). El proyecto de modernización universitaria: continuidad e innovaciones. *Revista de la Educación Superior*, 1-18.
- Mendoza Rojas, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meyer, J., y Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En W. Powell, y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 79-103). México: FCE.
- Moncada Ochoa , C. (2007). *Historia del ITSON 1955 - 2007*. Hermosillo: El sembrador.
- Morlino, L. (2002). ¿Qué es la calidad de la democracia? *Metapolítica*, 37-53.
- Morlino, L. (2011). Observando las diferentes calidades de la democracia. *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, 9-38.
- Múnera Ruíz, L. (2011). La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina. Análisis comparado de cinco universidades. *Ciencia Política*, 6 - 40.

- Muñoz García, H. (2002). La política en la universidad y el cambio institucional. En H. Muñoz García, *Universidad: política y cambio institucional* (págs. 39 - 80). México: UNAM
- Muñoz García, H. (2002). Orientaciones y respuestas políticas de los académicos universitarios. En H. Muñoz García, *Universidad: política y cambio institucional* (págs. 221-255). México: UNAM.
- Muñoz García, H. (2002). Prólogo. En H. Muñoz García, *Universidad: política y cambio institucional* (págs. 5-16). México: UNAM.
- Muñoz García, H. (2002). *Universidad: política y cambio institucional*. México: UNAM.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *La política*, 5-28.
- OCDE. (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación*. Paris: OCDE.
- O'Donnell, G. (1994). *Democracia delegativa*. Universidad de Buenos Aires: Recuperado de http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf
- Ordorika Sacristán, I. (2004). Ajedrez político de la academia. En I. Ordorika Sacristán, *La academia en Jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México* (págs. 9 - 22). México: UNAM - Porrúa.
- Ordorika Sacristán, I. (2004). El mercado en la academia. En I. Ordorika Sacristán, *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México* (págs. 35 - 74). México: UNAM - Porrúa.
- Ordorika Sacristán, I., Martínez Stack, J., y Ramírez Martínez, R. M. (2011). La transformación de las formas de gobierno en el sistema universitario público mexicano: una asignatura pendiente. *Revista de la Educación Superior*, 51-68.
- Ornelas, C. (1998). *De la crisis a la reconstrucción. El cambio institucional en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*. México: ANUIES.
- Pardo Martínez, O. (2003). Democracia y gobierno en la universidad. *Reflexión Política*, 128-135.
- Pasquino, G. (1994). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez-Castro, J. (2009). El efecto Frankenstein: las políticas educativas mexicanas y su impacto en la profesión académica. *Espiral*, XVI (46). ISSN: 1665-0565. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=138/13811856003>
- Peters, G. B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Powell W., y DiMaggio J, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Rama, C. (2005). La política de educación superior en América Latina y el Caribe. *Revista de la Educación Superior*, 47 - 62.

- Ramírez Kuri, P. (2000). Gobierno Local. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. H. Cisneros, y G. Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la política* (págs. 289 -299). México: FLACSO - FCE.
- Rodríguez Gámez, R. (2002). Continuidad y cambio de las políticas de educación superior. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 133-154.
- Rodríguez Gámez, R. (2002). La reforma del sistema de educación superior en México. Políticas, estrategias y nueva agenda. En C. Iglesias, *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior* (págs. 406 -452). A Coruña: Netbiblo.
- Rodríguez Gámez, R. (2009). la coordinación de sistemas universitarios en la transición federalista. Panorama internacional y el caso de México. En M. Mollis, *Memorias de la universidad: otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior* (págs. 2 - 30). Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez Gómez, R. (2015). La ANUIES y la confección de las políticas de educación superior en México 1970 - 2000. En G. Álvarez Mendiola, *La ANUIES y la construcción de políticas de educación superior 1950 - 2015* (págs. 73 - 105). México: ANUIES.
- Rodríguez Gómez, R., y Casanova, H. (2005). Modernización incierta. Un balance de las políticas de educación superior en México. *Perfiles Educativos*, 40 - 56.
- Rodríguez Hernández, G. (2007). De la participación a la protesta política. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 77 - 93.
- Rodríguez Jiménez, J. R. (2002). La profesión académica en Sonora, el énfasis en la docencia. *Sociológica*, 17(49). ISSN: 0187-0173. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3050/305026562004>
- Rojas Crotte, I. R. (2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. *Tiempo de Educar*, 12() 277-297. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31121089006>
- Rueda Beltrán, M., y de Diego Correa, M. (2012). Las políticas de evaluación de los académicos universitarios. *Perfiles Educativos*, XXXIV, 93-106. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=132/13229959009>
- Saavedra Echeverry, S. (2016). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. *Papel Político*, 81 - 100.
- Sánchez Mariñez, J. (2009). Las juntas de gobierno en las instituciones de educación superior de los Estados Unidos de América: Aproximación a una tradición institucional exitosa. *Ciencia y Sociedad*, 7-31.
- Schedler, A., y Sarsfield, R. (2009). Demócratas iliberales. Configuraciones contradictorias de apoyo a la democracia en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 123-159.
- Scott, R. W. (2010). Teoría contemporánea institucional. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 186-222). México: Siglo XXI.
- SEP (2006). *Programa de Mejoramiento del Profesorado. Un primer análisis de su operación e impactos en el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas*. México: Secretaría de Educación Pública (SEP), Subsecretaría de Educación Superior (SES).

- Silva Laya, M. (2015). La educación superior: énfasis renovados, repetidas estrategias. En M. Silva Laya, y M. Rueda Beltrán, *La política educativa del sexenio 2013 - 2018. Alcances y límites* (págs. 43 - 48). México: Universidad Iberoamericana.
- Silva Montes, C. y Castro Valles, A. (2014) Los cuerpos académicos, recursos y colegialidad forzada. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (68).
- Smith, H. E. (1962). *El concepto de institución: usos y tendencias*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2046692.pdf>
- Sonora, g. d. (1976). *Boletín oficial no 27*. Hermosillo.
- STAITSON. (7 de Noviembre de 1991). Boletín. *Diario del Yaqui*.
- Suárez Zozaya, M. H., y Muñoz García, H. (2004). Ruptura de la institucionalidad universitaria. En I. Ordorika Sacristán (coord.), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México* (pp. 25-33). México: Porrúa.
- Suárez Zozaya, María H., y Muñoz García, H. (2016). ¿Qué pasa con los académicos? *Revista de la Educación Superior*, XLV (4) (180). ISSN: 0185-2760. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=604/60448798001>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (17 de octubre de 2019). *Semanario Judicial de la federación*. Tomo XX, Diciembre 2004, página 933: Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=18525&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=178093>
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Como funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.
- Valenti Nigrini, G., y Del Castillo, G. (1997). Interés público y educación superior: un enfoque de política pública. En A. Mungaray Lagarda, y G. Valenti Nigrini, *Políticas públicas y educación superior* (págs. 89 - 117). México: ANUIES
- Vargas Becerril, H., Aguilera Guerrero, A. T., y Anaya Mexía, S. (2005). *ITSON 50 años: 1955 - 2005*. Obregón: ITSON.
- Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En J. March G., y J. Olsen P., *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política* (págs. 9-40). México: FCE.
- Vergara, R. (2010). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87 - 114). México: Siglo XXI.
- Vergara, R. (2010). Introducción. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 17-47). México: Siglo XXI.
- Weick, K. (2009). Las organizaciones educativas como sistemas flojamente acoplados. Traducción. *Gestión y estrategia*, 93-110.
- Yin, R.K. (1994). Case Study Research – Design and Methods, *Applied Social Research Methods* (Vol. 5, 2nd ed.), Newbury Park, CA, Sage.
- Zucker, L. G. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 126-153). México: FCE.

ANEXOS

Anexo 1. Marco metodológico

El estudio del cambio institucional en el ITSON se llevará a cabo desde la metodología del estudio de caso, teniendo un caso único como unidad de análisis (Yin, 1989, P. 29). El estudio de caso es definido como “estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta analizan profundamente una unidad holística para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 164).

En estos estudios los datos se obtienen de fuentes con diverso origen, pudiendo ser estas cualitativas o cuantitativas, tales como: documentos, registros de archivo, entrevistas, observación directa y/o participante e instalaciones u objetos físicos (Chetty, 1996, citado por Martínez, 2006). Otras fuentes pueden ser bases de datos y datos estadísticos, consultas en la web e información de organismos públicos o privados. De la misma forma, los instrumentos de recolección de información pueden ser variados.

El estudio de caso, según Rialp (1998, citado por Martínez, 2006) trata de comprender el proceso al través del cual tienen lugar determinados fenómenos. Aunque se han planteado limitaciones al método, tales como falta de rigor, limitado en bases para la generalización y extenso al momento de obtener productos, una adecuada estrategia de investigación junto con un buen método de recolección de información puede ayudar a superar estos inconvenientes, en todo caso, este tipo de estudios no son fáciles de llevar a cabo (Yin, 1989) y la calidad de la investigación determina la credibilidad de las conclusiones alcanzadas.

Estudio documental

Las técnicas de investigación documental son procedimientos orientado a la aproximación, procesamiento y recuperación de información contenida en documentos, con independencia del soporte documental donde se encuentren (Rojas, 2011). Esta técnica tiene aplicación para la construcción del marco teórico, estado del arte y parte del trabajo de campo relacionado con la revisión y análisis hemerográfico en los puntos de inflexión históricos del ITSON en el periodo que se estudia.

Trabajo de campo

Adicionalmente a la investigación documental que se llevará a cabo en trabajo de campo, este será completado por medio de la realización de entrevistas a actores clave dentro del proceso de cambio institucional ITSON. La entrevista es una reunión para conversar e intercambiar información entre dos o más personas, en ella se establecen relaciones de entrevistador – entrevistado donde el primero tiene un plan general de investigación, pero no un conjunto concreto de preguntas a realizar en un orden determinado (Hernández, Fernández y Baptista, 2014; Babbie, 2000).

Las entrevistas pueden ser abiertas, semiestructuradas o estructuradas. En este estudio se aplicará el formato de entrevista semiestructurada, donde se requiere tener una guía de preguntas o asuntos a comentar, pero manteniendo la libertad de introducir cuestiones no establecidas con anterioridad para obtener información adicional o para precisar la misma.

Para este estudio se entrevistaron a 14 informantes clave para el caso de estudio, que se presentan enseguida en estricto orden alfabético, para citar sus opiniones, a partir de su

ordenamiento en función de la fecha de recolección de la entrevista, que se dio entre enero y marzo de 2019, se les ordenó aleatoriamente, para identificarlos con un número de informante.

informantes	Funciones desempeñadas dentro del ITSON
Alberto Torres Garaygordobil	Secretario general AUTITSON desde su fundación hasta 2006, representante académico en el Consejo Directivo.
Eduardo Estrella Acedo	Primer rector del ITSON (1975 -1978), promotor y consumidor de la autonomía universitaria
Ernesto Erasmo Flores Rivera	Director de Planeación Institucional
Gonzalo Rodríguez Villanueva	Rector del ITSON (2003 -2007 y 2007 -2011)
Gustavo Alonso Leyva	Secretario general del AUTITSON – SUTITSON 2016 – 2018, Representante académico en el Consejo Directivo
Isidro Roberto Cruz Medina	Rector 2012 – 2016, secretario general AUTITSON 2006 – 2008, Representante académico en el Consejo Directivo
Jesús Héctor Hernández López	Vicerrector Académico 2012 – 2016, Representante académico en el Consejo Directivo
Jorge González Hernández	Abogado institucional
Luis Fernando Olachea Parra	Representante académico en el Consejo Directivo por Guaymas, Jefe de Departamento Académico Guaymas
Marco Antonio Hernández Aguirre	Representante académico en el Consejo Directivo por Navojoa, Jefe de Departamento Académico Navojoa
Misael Marchena Morales	Secretario de Rectoría 2012 – 2018, Representante académico en el Consejo Directivo, Director de Servicios 2018 -
Rafael Antonio Arana Pedraza	Representante de los alumnos en el Consejo Directivo
Roberto Celaya Figueroa	Representante académico en el Consejo Directivo, Director de Ciencias Económico Administrativas
Teodoro Rafael Wendlandt Amezaga	Representante académico en el Consejo Directivo, representante de los alumnos en el Consejo Directivo

Con autorización de los entrevistados, conforme al instructivo de consentimiento informado, las entrevistas se grabaron por medio de grabadora digital y aplicación móvil (grabadora de voz fácil), en formato *wav*, se transcribieron haciendo uso del software Express

Scribe, se capturaron en Word y posteriormente se codificaron y analizaron con el programa Nvivo 12, conforme a las categorías de análisis que se proponen desde la guía de entrevista.

Adicionalmente se construyó una base de datos a partir de las actas de Consejo Directivo, Se analizaron 172 actas de sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes de Consejo Directivo sin sus anexos, del periodo 1999 - 2018, para un total de 2976 páginas.

Los consejos de gobierno o consejos directivos toman toda clase de decisiones universitarias; al tratar diversidad de temas, no todos son factibles de analizar, dado que muchos de ellos son eventuales o efímeros, con mínimos eventos en largas etapas temporales. Sin embargo, hay otro tipo de decisiones más frecuentes, sobre las que es posible construir análisis e identificar variaciones históricas, estas son las que se privilegian en la base de datos. El análisis de la base de datos se lleva en el programa Excel.

Anexo 2. Guión de entrevista

En la entrevista semiestructurada, el entrevistador dispone de un “guion” con los temas que debe tratar en la entrevista, sin embargo, puede decidir libremente sobre el orden de los temas y el modo de formular las preguntas.

“ . . . el entrevistador puede plantear la conversación de la forma que desee, plantear las preguntas que considere oportunas y hacerlo en los términos que le parezcan convenientes, explicar su significado, pedir al entrevistado que le aclare algo que no entiende o que profundice sobre algún aspecto cuando lo estime necesario, y establecer un estilo propio y personal en la conversación” (Corbetta, 2007, p. 353).

El guion puede ser más o menos detallado; desde una simple lista de temas a tratar a una serie de preguntas formuladas de manera más analítica, siempre que mantengan un carácter general; el propósito central debe ser que permita libertad tanto a entrevistador como entrevistado mientras se aborden los temas relevantes y se recopile la información necesaria, el guion será el perímetro que delimite el ámbito de las preguntas, permitiendo libertad de desarrollar temas que vayan surgiendo en el curso de la entrevista y que tengan relevancia para la comprensión del entrevistador y el desarrollo de la investigación.

En esta investigación se estructuró un guion integrado por rubros, propósito y elementos; con la intención de tener presente en todo momento el objetivo de la investigación y mantener a los agentes en el centro de la reflexión, pero manteniendo orientaciones a las preguntas en sentido general y poder adaptarlas a los distintos informantes.

La definición de informantes se determinó de la siguiente forma:

- Rector y ex – rectores: se considera a todos como informantes clave.

- Autoridades, académicos, no académicos, alumnos, egresados y patronos: considerando que todos tienen representación en el consejo directivo y que estos representantes ejercen liderazgo entre ellos; en función de la participación activa de estos en el consejo, evidenciado en las actas, se definen los informantes pertinentes.
- Otros informantes: en función de su participación en momentos clave de la historia y vida institucional. líderes sindicales, funcionarios de gobierno y legisladores locales, por ejemplo.

Rubros	Propósito	Orientación de las preguntas	preguntas
Información personal	Identificación del informante	Nombre Lugar y fecha de nacimiento Escolaridad y grados académicos	Gracias por concedernos la entrevista, primeramente vamos a proceder a realizar un registro de sus datos personales
Trayectoria institucional	Ubicar la participación del informante en la vida institucional	Incorporación al ITSON proyectos u aportaciones al desarrollo institucional reconocimientos institucionales obtenidos puestos o funciones desempeñadas participación en cuerpos colegiados	¿Cuál ha sido su trayectoria en el ITSON desde su incorporación a la fecha?
Cambio institucional	Identificar los momentos, rubros y tipos de cambio institucional	Cambios institucionales en lo general Periodos o momentos de cambio institucional: autonomía, cambio de rectores, ley orgánica, reglas internas, políticas, financiamiento, proyectos institucionales, como ejemplo. Cambios académicos Cambios políticos Cambios normativos y apego a las reglas Cambios administrativos – organizacionales Otros tipos de cambios que identifique Valoración del cambio institucional	Desde su experiencia, ¿Qué cambios o transformaciones identifica que ha experimentado el ITSON? Continuando esta reflexión, ¿Qué cambios en el ámbito de lo político y gobierno ha observado en el ITSON? ¿Cómo ha cambiado el ITSON en lo académico, considerando su modelo, los profesores, los programas de formación? ¿Qué cambios en la normatividad del ITSON identifica que han sucedido? ¿Cómo ha cambiado la estructura del ITSON, las formas o estilos de dirigir o administrar? ¿Algún otro cambio que identifique en el ITSON? ¿Cuál es su valoración/opinión del cambio que ha experimentado el ITSON?
Agentes de cambio institucional	Examinar el papel de los distintos	Proyecto e impacto institucional de los rectores y sus colaboradores	¿Cuál ha sido el papel de las políticas públicas (SNI, PRODEP, Evaluación y

	agentes en el cambio institucional	Participación del gobierno del estado en la vida institucional Influencia de las políticas de calidad y transformaciones institucionales La participación de los académicos como colectivo y su influencia institucional	acreditación de programas, PNPC, PIFI) en el cambio del ITSON? ¿De qué forma ha influido el gobierno del estado en la vida Institucional? Los académicos como grupo, ¿cómo han influido en la institución? Los rectores, ¿Qué papel han jugado en la transformación institucional?
Los rectores	Reconocer el papel de los rectores en el cambio institucional	Legitimidad Proyecto institucional Proyecto académico Posición y avance institucional ante las políticas de calidad Relación con el gobierno estatal Conducción del consejo directivo Apego a la normatividad Gestión y manejo financiero	Compártame su opinión sobre los periodos rectorales de: Oscar Russo Vogel Gonzalo Rodríguez Villanueva Isidro Roberto Cruz Medina Javier José Vales García En cuanto a su proyecto de universidad, su modelo académico. Su legitimidad o apoyo de la comunidad institucional. El avance de la universidad en la calidad de sus servicios. Su relación con el gobierno del estado Su conducción del Consejo directivo Ejercicio y aplicación de las reglas Su gestión y manejo financiero
El consejo directivo	Distinguir las formas de operación del principal órgano colegiado	Composición y participación en el consejo directivo Tipo de consejeros Las autoridades en el consejo directivo Los consejeros académicos y estudiantiles ante las iniciativas de las autoridades La efectividad en la representación Valoración y crítica	¿Puede describir la forma de composición del Consejo Directivo ITSON? En su opinión, ¿Cómo es la participación de autoridades y representantes (alumnos, trabajadores, egresados)? ¿Cómo llevan a cabo su labor las autoridades en su participación en el Consejo Directivo? ¿Cómo es el desempeño de los representantes académicos y estudiantes en el Consejo Directivo? ¿Cómo llevan a cabo su tarea de representación? Su opinión el general sobre el Consejo directivo y su desempeño
Los académicos	Reconocer la posición de los académicos en la vida institucional	Perfiles y mérito académico Cambios en las condiciones institucionales de los académicos Participación de los académicos en la vida institucional Influencia de los académicos en el gobierno y dirección institucional	¿Cómo se ha transformado la función o perfil de los académicos en el ITSON? ¿Cuál sería su valoración de la participación de los académicos en la vida institucional? ¿De qué manera influyen los académicos en el gobierno y en la dirección institucional? ¿Cómo han cambiado sus condiciones de trabajo?
Universidad	Caracterizar la percepción general del informante sobre el estado	Estructura organizacional y administración Sindicato, organización y participación	¿Cuál es su valoración sobre la administración del ITSON y su estructura?

	y rumbo institucional	Participación, transparencia y democracia Satisfacción con el estado institucional, observaciones y propuestas	Respecto al sindicato ¿Qué papel juega en la institución y en la protección de los trabajadores? La vida interna ¿Cómo es en cuanto a participación, transparencia y democracia? En general, ¿Cómo definiría el estado del ITSON, sus observaciones y propuestas de cambio?
--	-----------------------	---	---

Anexo 3. Protocolo de consentimiento informado

Transición, agencia y cambio institucional en el Instituto Tecnológico de Sonora, 2003 - 2018

INFORMACIÓN

Usted ha sido invitado(a) a participar en la investigación: Agencia, ambigüedad, poder, gobierno y cambio institucional en el Instituto Tecnológico de Sonora 2003 - 2018. Su objetivo es analizar el proceso de cambio del ITSON en el periodo 2003 – 2018 como resultado de la acción de distintos agentes de cambio institucional. Usted ha sido seleccionado(a) porque se le considera un informante clave para reconstruir el cambio institucional del ITSON.

El investigador responsable de este estudio es el MC. Gabriel Galindo Padilla, estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de Sonora.

Para decidir participar en esta investigación, es importante que considere la siguiente información. Siéntase libre de preguntar cualquier asunto que no le quede claro:

- **Participación:** Su participación consistirá en la realización de una entrevista sobre su opinión/participación en el cambio institucional del ITSON, dicha entrevista será grabada y tendrá una duración aproximada de una hora y treinta minutos. En todo momento tiene la libertad de interrumpir y retomar en cualquier otro momento la entrevista, así como desistirse de participar y retirarse de la investigación.
- **Riesgos:** En el proyecto se conocerá su identidad como participante, pero se tomarán las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de sus datos personales.

- Beneficios: Usted no recibirá ningún beneficio directo, ni recompensa alguna, por participar en este estudio. No obstante, su participación permitirá generar información para uso potencial en términos de desarrollo de las ciencias sociales.
- Voluntariedad: Su participación es absolutamente voluntaria. Usted tendrá la libertad de contestar las preguntas que desee, como también de detener su participación en cualquier momento que lo desee. Esto no implicará ningún perjuicio para usted.
- Confidencialidad: Todas sus opiniones serán confidenciales, y mantenidas en estricta reserva. En las presentaciones y publicaciones de esta investigación, su nombre no aparecerá asociado a ninguna opinión particular.
- Conocimiento de los resultados: Usted tiene derecho a conocer los resultados de esta investigación, dada su naturaleza pública; adicionalmente, estos le pueden ser facilitados de forma directa por el medio que se sirva indicar.

Datos de contacto: Si requiere mayor información, o comunicarse por cualquier motivo relacionado con esta investigación, puede contactar a el investigador responsable de este estudio:

Gabriel Galindo Padilla

Teléfono:

Dirección: Departamento Sociocultural, Instituto Tecnológico de Sonora, Campus Náinari.

Av. Antonio Caso 2266, Cd. Obregón, Sonora.

Correo Electrónico: gabriel.galindo@itson.edu.mx

FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, _____, acepto participar en el estudio: Transición, agencia y cambio institucional en el Instituto Tecnológico de Sonora, 2003 - 2018, en los términos aquí señalados.

Declaro que he leído (o se me ha leído) y (he) comprendido, las condiciones de mi participación en este estudio. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido respondidas. No tengo dudas al respecto.

Firma Participante

Firma Investigador/a Responsable

Lugar y Fecha:

Correo electrónico para la devolución de la información _____

Este documento consta de tres páginas y se firma en dos ejemplares, quedando una copia en cada parte.