

00482



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de posgrado en ciencias políticas y sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Instituto de Investigaciones Sociales

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Escuela Nacional de estudios Profesionales-Acatlán

La Construcción de la agenda universitaria de poder: *la reforma de 1999 al Reglamento General de Pagos de la Universidad Nacional Autónoma de México*

TESIS

Que para optar por el grado de

Doctor en Ciencia Políticas y Sociales

con orientación en Comunicación

Presenta

Gerardo Luis Dorantes Aguilar

Comité tutorial

tutora principal: Doctora Lourdes Romero Álvarez

Doctor Carlos Sirvent Gutiérrez

Doctor Rafael Reséndiz Rodríguez

México D. F.

Abril 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Gerardo L. Dorantes
Aguilar

FECHA: 16 / 04 / 07

FIRMA: [Firma manuscrita]

La construcción de la agenda universitaria de poder: la reforma de 1999 al Reglamento General de Pagos en la Universidad Nacional Autónoma de México

Maestro Gerardo L. Dorantes

A la Universidad Nacional Autónoma de México

La construcción de la agenda universitaria de poder: *la reforma de 1999 al Reglamento General de Pagos en la Universidad Nacional Autónoma de México*

Maestro Gerardo L. Dorantes

Índice de materias

Introducción	5
El Objetivo	11
Las preguntas de investigación	12
El objeto de estudio	12
El campo de aplicación	14
La hipótesis	16
El marco conceptual	18
La Metodología (<i>El instrumento de recolección de datos</i>)	25
Un recorrido preliminar	27
Algunas explicaciones y reconocimientos	29
Capítulo I.- El establecimiento de la agenda	32
1.- Dos tradiciones dominantes	35
1.1.- Primera tradición: El establecimiento de la agenda (<i>agenda-setting</i>)	39
1.1.1.- El modelo del proceso del establecimiento de la agenda de <i>James Dearing</i> y <i>Everett Rogers</i>	40
1.2.- Segunda tradición: la construcción de la agenda (<i>agenda-building</i>)	46
1.2.1.- Las ciencias de políticas (<i>policy sciences</i>) y la política (<i>policy</i>)	49
1.2.2.-El análisis de las políticas (<i>policy analysis</i>)	60
1.2.3.-El proceso de las políticas y la construcción de la agenda	73
1.2.4.-Hacia una agenda comunicativa de políticas	91
Capítulo II.- La opinión de los estudiantes en el conflicto de 1999 por las reformas al Reglamento General de Pagos en la UNAM	100
1.- El conflicto social	100
2.- Los movimientos sociales	106

3.- El conflicto universitario	111
4.- El debate ideológico en la educación superior	117
5.- La dinámica del conflicto	123
6.- La controversia sobre la gratuidad de la educación	146
7.- Diálogo no es negociación	152

Capítulo III- La construcción de la agenda política en la UNAM: el caso de estudio

1.- La perspectiva de la construcción de la agenda	159
2.- La agenda sistemática de la UNAM y la agenda formal del rector	161
3.- El punto de controversia en el conflicto universitario	167
4.- Los participantes en el proceso de construcción de la agenda universitaria	171
4.1.- Los participantes dentro del gobierno de la Institución	173
4.2.- Los participantes fuera del gobierno de la Universidad	186
4.2.1.- Los grupos universitarios de interés	187
4.2.2.- El gobierno	192
4.2.3.- Los medios masivos en el conflicto	193
4.2.4.- Los públicos universitarios y la opinión pública	207
4.2.5.- La designación de autoridades universitarias	218
5.- Los procesos en la construcción de la agenda universitaria	221
5.1.- La definición del problema	223
5.2.- La corriente universitaria de políticas	243
5.3.- La arena política universitaria	248
6.-La ventana de oportunidad para la reforma al Reglamento General de Pagos	255

Conclusiones

Apéndice 1

Tablas

Apéndice 2

Bibliografía

La construcción de la agenda universitaria de poder: *la reforma de 1999 al Reglamento General de Pagos en la Universidad Nacional Autónoma de México*

Maestro Gerardo L. Dorantes

El Dr. Martin Luther King Jr. dijo una vez “tengo un sueño”, pero él ahora pertenece a la historia. Los estudiantes negros hoy en día no acudirán a ti y dirán “tenemos un sueño”. Te dirán, *tenemos una agenda*. El primer punto de nuestra agenda es el fin del racismo y de su manifestación inmediata: el privilegio de la piel blanca.

Anderson, Parkman, Seward y Scott.

Introducción

El primero de julio de 1965, George W. Ball, a la sazón subsecretario de Estado, le escribió una carta al entonces presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, sugiriéndole una salida negociada para el problema de Vietnam del Sur:

La decisión que usted enfrenta ahora (...) es crucial. Una vez que una gran cantidad de tropas norteamericanas se comprometa en el combate directo, comenzará a sufrir enormes bajas, producto de una guerra para la cual no está bien equipada, para pelear en una tierra no sólo no cooperativa sino hostil. Una vez sufridas esas bajas, habremos iniciado un proceso irreversible. Nuestra implicación será tan grande que no podremos, sin una gran humillación, detenernos hasta lograr completamente nuestros objetivos. De las dos posibilidades, pienso que la más probable será la humillación, más que el logro de nuestras metas, habiendo pagado un costo terrible.¹

En respuesta, el presidente le dio a Ball la oportunidad de expresar su preocupación ante otros consejeros de Seguridad Nacional. En la reunión, el subsecretario señaló: “No podemos ganar. La guerra será larga y prolongada. Lo más que podemos esperar es una conclusión confusa. Además, existe el gran peligro de la intromisión de los chinos. No obstante, el mayor problema es que será una *guerra larga*.”²

¹ Neil Sheehan *et al*, The pentagon papers, New York, Bentam books, 1971, p.450

² Idem. (Las cursivas son nuestras)

Aunque Johnson ya tenía una decisión tomada, utilizó la ocasión que le brindaban las objeciones de Ball para mostrar que había considerado todos los puntos de vista.³ Ni siquiera Clark Clifford, amigo cercano del presidente, quien estaba en contra de emprender una guerra contra Vietnam del Sur, pudo alterar el curso de los acontecimientos. También fue escuchado e igualmente ignorado, pues había demasiados defensores entusiastas de la solución agresiva como para detener el escalamiento del conflicto en marcha.

Con la debida proporción guardada, más de 30 años después, el 22 de abril de 1999, el entonces rector de la UNAM, Dr. Francisco Barnés, se dirigió a la comunidad universitaria y a la opinión pública en los siguientes términos:

Hoy ha concluido el despojo de los planteles docentes de la Universidad Nacional Autónoma de México. Por más de una semana, un grupo de estudiantes ha venido apropiándose por la fuerza de edificios, bibliotecas, aulas, laboratorios y centros de cultura de la institución. De nada ha valido la voluntad expresa de la mayoría de los universitarios de no recurrir a la suspensión indefinida de labores.

En todos los periódicos de ese día habían aparecido otras declaraciones donde el rector afirmaba:

Nos encontramos en un momento de definición del futuro de la Universidad ante la amenaza de una inminente suspensión de actividades. El pretexto para ello es la actualización del Reglamento General de Pagos que aprobó el Consejo Universitario el pasado 15 de marzo. La Universidad debe ser gratuita sólo para quienes no puedan pagar una módica colegiatura y, por equidad, quienes sí puedan hacerlo, deben contribuir a que la institución pueda brindar mejores servicios educativos a todos los estudiantes.

Asimismo, identificaba como promotores del problema –iniciado a raíz de su propuesta para reformar el Reglamento General de Pagos que implicaba un aumento a las colegiaturas– a “grupos que siempre han estado a la espera de cualquier oportunidad para fracturar el marco constitucional vigente”; entre ellos, se refirió a actores externos que financiaban el movimiento estudiantil con el fin de obtener rendimientos políticos.

De esta manera, se anunciaba el inicio de una contienda entre la rectoría y los estudiantes que habría de paralizar las actividades docentes de la UNAM durante 295 días, la más larga de su historia, ante la inerte mayoría de los universitarios y la indiferencia del

³ Larry Berman. *Planning a tragedy*. Citado por Charles Jones. *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Wadsworth, 1984, p. 1.

Gobierno Federal, a lo largo de los cuales los medios informativos impresos nacionales publicarían más de 25 mil notas abarcando todos los géneros periodísticos⁴. Se había llegado a un punto sin retorno de una contienda política en la que la institución en su conjunto habría de perder. Estoy preparado para una huelga larga, habría dicho Francisco Barnés al ex dirigente estudiantil de la UNAM, Carlos Imaz, constituido en interlocutor válido de los estudiantes al inicio del conflicto⁵.

Cuando a principios de 1999, de manera sorpresiva, se dio a conocer la propuesta del incremento de las cuotas, muchos universitarios connotados le manifestaron al rector – de manera directa, por interpósitas personas y públicamente–, la urgencia de no seguir adelante con esa propuesta. Según el testimonio de Octavio Rodríguez Araujo, el rector

fue advertido de que tal medida habría de provocar un movimiento, principalmente estudiantil, pero el rector desestimó esas opiniones pese a que fueron fundamentadas con experiencias anteriores y con ejemplos de la situación del país en ese momento y para el futuro inmediato.⁶

Quizás en otro momento la propuesta del rector hubiera tenido alguna probabilidad de prosperar, pero en esa época el contexto preelectoral nacional se presentaba como una condición adversa, evidenciando que no era el año más adecuado para revivir el asunto del incremento de las cuotas universitarias.

En México, 1999 fue un año de gran actividad política. Las candidaturas para contender por la Presidencia de la República, por la jefatura de Gobierno del D. F., por la Cámara Baja, por la mitad de los escaños en el Senado y por la representación popular en el D. F. Estaban por definirse. El problema del estado de Chiapas se encontraba latente y el *subcomandante* Marcos se había convertido en un símbolo y sus métodos en un ejemplo, sobre todo entre los jóvenes universitarios, para canalizar el descontento generalizado por los efectos de la agudización de la crisis económica – que derivó en un creciente empobrecimiento de las clases medias–, debida, entre otros factores, a la devaluación del peso en enero de 1995. La reforma política, en cuyos orígenes se encuentra, cabe reiterarlo, el histórico movimiento social del 68, había logrado avances insospechados en la democratización de la cultura política, más de la población que de las elites gobernantes.

⁴ No se cuenta con la información difundida por los medios electrónicos y por la Internet

⁵ Actualmente, Imaz ocupa el cargo de Delegado de Gobierno con licencia en Tlalpan.

⁶ Octavio Rodríguez Araujo (comp.) *El conflicto en la UNAM*. México, Ediciones El Caballito, 2000, p. 13.

La sociedad mexicana, conformada por una población crecientemente urbana, con mayores oportunidades educativas pero todavía con altos niveles de analfabetismo y bajo grado de escolaridad, con lectores mejor informados y más aptos para sacar sus propias conclusiones, experimentaba una importante evolución política. Se había convertido en una población más plural y actuante, como había quedado demostrado 14 años atrás, a raíz del sismo de 1985, cuando la solidaridad de la gente rebasó al gobierno en la atención a los damnificados. Múltiples organizaciones políticas y sociales con posiciones opositoras al gobierno –que mediante múltiples manifestaciones públicas, frecuentemente violentas, el uso de medios de comunicación marginales y, crecientemente, la Internet–, irrumpían en el escenario nacional y ganaban credibilidad entre la población.

La multiplicación incontrolable de los cinturones de miseria que presionaban a la Ciudad de México, aunado a un clima asfixiante de inseguridad pública con formas inéditas de acción criminal y a un medio ambiente sumamente deteriorado, así como el aumento en la tasa de desempleo –con la consecuente incapacidad del sistema para satisfacer las demandas profesionales de los jóvenes–, terminaron por quebrantar la confianza de la gente en las instituciones políticas y, particularmente, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que detentaba el poder desde hacía más de 70 años.

En la última década, el PRI había enfrentado el costo político del asesinato de dos de sus miembros más connotados, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, cuya falta de esclarecimiento, aunada a la sospechosa investigación del crimen del cardenal Juan José Posadas –presuntamente en medio de una balacera entre narcotraficantes– puso en evidencia la debilidad del sistema nacional de justicia.

Diversos estados del país ya eran gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN), notablemente el de Guanajuato, a cuya cabeza se encontraba Vicente Fox, actual Presidente de la República. La Ciudad de México era gobernada por un miembro de la oposición, el perredista Cuauhtémoc Cárdenas, quien para la mayoría de los ciudadanos fue el legítimo triunfador de las elecciones presidenciales de 1988.

Al interior del Partido de la Revolución Democrática se había iniciado la contienda por la presidencia de su comité directivo en el Distrito Federal, uno de cuyos candidatos, Carlos Imaz, se había distinguido como líder en el conflicto de la UNAM de 1987.

Para muchos universitarios, incluso para algunos colaboradores de Francisco Barnés, el que su iniciativa coincidiera con el inminente cambio en la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática en el D. F., de amplia influencia entre muchos estudiantes, en el cual competían Dolores Padierna⁷ y Carlos Imaz, este último necesitado de una causa para atraer a su tradicional clientela estudiantil universitaria, ya muy disminuida, en apoyo a su candidatura, fue el principal catalizador que potenció el conflicto consecuente. Tal error de cálculo político, como lo reconociera posteriormente, entre otros universitarios, un alto colaborador del rector en esa época, impidió prever el costo que tendría un equívoco de tal magnitud.

Existían también numerosos precedentes históricos que alertaban sobre el riesgo de aumentar las colegiaturas, ya que la mayoría de los intentos de reformar el reglamento correspondiente habían derivado en conflictos estudiantiles. No obstante, el rector justificó su decisión por la necesidad de subsanar la permanente insuficiencia de recursos, de tal manera que con los dineros obtenidos de las cuotas pudieran costearse, sobre todo en el futuro, algunas de las crecientes actividades sustantivas de la institución. Así mismo, Francisco Barnés quería enviar una señal a la sociedad, sobre todo a quienes recurrentemente brindaban apoyos económicos para la Universidad, de la sana intención de la institución de asumir la corresponsabilidad en el financiamiento de los costos de la educación que otorga casi de manera gratuita.

Todo este incierto panorama aconsejaba una gran prudencia y sensibilidad en cuanto a los temas y las condiciones en que cualquier iniciativa debería colocarse en la agenda de la institución. Sobre todo en asuntos que de antaño provocaban un gran resquemor en la institución.

Días antes de que se detuvieran las actividades se le hicieron llegar a Francisco Barnés –por conducto de su Coordinador de asesores– los resultados de una encuesta realizada entre los estudiantes donde se reflejaba la oposición al incremento de las cuotas y una fuerte inclinación a considerar ilegítima su aprobación por el Consejo Universitario, aunque todavía con una ligera tendencia en apoyo a la huelga como forma de protesta.⁸

⁷ Dolores Padierna funge como diputada federal después de terminar su período como jefa delegacional en Cuauhtémoc

⁸ Cfr. Apéndice 1

Una vez que estos datos, posteriormente puestos a disposición de los interesados, advirtieron que la propuesta del rector no contaba con el consenso de los estudiantes, lo que aumentaba el riesgo de ser derrotada, muchos universitarios se preguntaban por qué insistir, al menos en el planteamiento original. Una respuesta fue que cuando los resultados de la encuesta llegaron a manos del rector, el conflicto había adquirido una dinámica tal que ya no era posible rectificar. Sea como fuere, las premisas del problema ya estaban planteadas y por lo tanto el resultado definido.

Esta situación me obligó a rastrear las razones que suscitaron un conflicto que habría de distinguirse como el de mayor magnitud en toda la historia de la UNAM. Una primera lectura del asunto me sugirió que una respuesta podría estar relacionada con la manera en que se toman las decisiones en la institución. Por lo menos las más relevantes, como era el caso. Por ello, después de muchas consultas, lecturas y reflexiones consideré que los estudios en torno a los procesos de construcción de la agenda me permitirían conocer cómo y por qué temas en permanente tensión, como el aumento del aumento de colegiaturas en la Universidad, se vuelven asuntos prioritarios de la agenda formal. Y, por razones profesionales, identificar que papel juega –o debe representar- la comunicación en dichos procesos.

El periodo analizado comprende desde que las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le comunicaron al rector Barnés, a finales de 1998, que el presupuesto para el siguiente año sería recortado, hasta su renuncia al cargo en noviembre de 1999. El somero recuento del conflicto universitario –cuyo referente será la opinión de los estudiantes en torno al mismo- surgido a raíz de la modificación al reglamento referido servirá de marco contextual para ubicar mejor el objeto de estudio⁹. Esto es, para ilustrar la dinámica inicio-desarrollo-expansión del problema, pero sólo con la finalidad de conocer la manera en que la propuesta del rector Barnés para reformar el Reglamento General de Pagos y su contrapropuesta, formulada por los estudiantes, alcanzó el estatus de agenda institucional. El objeto de análisis es el asunto que dio origen al conflicto no el conflicto en sí mismo, su desarrollo o su naturaleza. Me limito, pues, al estudio del proceso que llevó a la malograda decisión y sus consecuencias inmediatas.

⁹ Cfr. Capítulo II

El Objetivo

El objetivo del presente trabajo es el de examinar la manera en que se tomó la decisión de reformar el Reglamento General de Pagos de la Universidad Nacional Autónoma de México a principios del año de 1999 que implicaba un aumento en las colegiaturas. Se enfatiza en el análisis del papel que desempeñó la *comunicación* a partir de una definición previa del enfoque y el concepto precisos utilizados para tal fin, con el objeto de que esa, como las principales nociones empleadas, alcancen un grado de concreción que evite generalizaciones que giren vacías sobre sí mismas con la mera pretensión de ratificar hipótesis¹⁰. Se ha realizado, así, el mejor esfuerzo para alcanzar el mayor grado de ejecución y tratar de evitar errores metodológicos evidentes.

Se intenta, pues, explicar algunas de las principales causas y motivaciones que influyeron en la decisión de incrementar las cuotas, es decir, examinar por qué ese asunto logró el acceso a la agenda institucional y otros temas, quizá menos conflictivos, no lo hicieron. También, se pretende exponer la manera en que se llevó a cabo la decisión e identificar a los participantes relevantes en la selección de la alternativa escogida, así como los diversos procesos que intervinieron en el caso. Es decir, *quiénes* y *cómo* participaron. Adicionalmente, se procura aislar algunos elementos que condujeron a la expansión de la contienda más allá de quienes intervinieron en su inicio; o sea, a los diferentes públicos relevantes de la institución y a los que se encuentran en el exterior. Se busca, en todo caso, despertar el interés científico sobre el papel que pueden y deben representar los flujos comunicativos en el examen y la explicación de los productos de la política pública.

Por último, y quizá lo más importante a la luz de los resultados, interesa saber como puede evitarse que un acontecimiento de tal magnitud vuelva e escenificarse.

Las preguntas de investigación.

¹⁰ Cfr. Capítulo I, *Item*. 4

¿Qué ocurrió? ¿Cómo ocurrió? ¿Por qué ocurrió?, constituyen las principales interrogantes de esta investigación.

Para poder responder a esas cuestiones centrales, es necesario partir de la indagación de cuál fue la agenda política en la UNAM durante el periodo del rector Barnés de la cual se derivó la propuesta de reformar el Reglamento General de Pagos. De cómo se construyó, por qué se configuró de esa manera y quiénes participaron en su formación. Así mismo, de cuál fue la participación de los estudiantes en su estructuración. Se analizará, también, de qué manera el escenario político condicionó el proceso, qué tan relevante era el tema del financiamiento universitario y por qué se privilegió frente a otros asuntos.

En su extensión, se intentara saber: ¿Cómo surgió la idea de aumentar las colegiaturas? ¿Era el momento adecuado para llevar a cabo la reforma? ¿Existían otras alternativas de solución? ¿Se consideraron otros puntos de vista? ¿El consejo de quién fue el aceptado? ¿Quién tuvo la última palabra? ¿Opinaron los estudiantes al respecto? ¿Se tomó en cuenta su opinión? ¿Existían procedimientos y canales de comunicación, eficientes y confiables, entre los estudiantes y las autoridades universitarias antes de colocar el asunto en la agenda formal? ¿Cómo se hubiera evitado el conflicto?. De las respuestas consecuentes, será más fácil tratar de dilucidar cómo impedir que suceda nuevamente.

Otras de las cuestiones que también merecerán una respuesta a lo largo de la presente investigación serán: ¿Cuáles son los mejores medios para asegurar que quienes toman las decisiones en la UNAM atiendan a todas las voces involucradas en cada política universitaria?. ¿Como garantizar que las autoridades universitarias consideren la multiplicidad de aproximaciones a los problemas de política, propias de una compleja institución como la Universidad?. Y, en todo caso, “¿Cómo seguir en la práctica el mandato de Protágoras de *hacer más fuerte el caso más débil?*”¹¹

El objeto de estudio

Los estudios de caso sobre el proceso de elaboración de las políticas, escribe Theodore Lowi,

¹¹ Giandomenico Majone, 1975 *Op. Cit.* p. 363

son uno de los métodos más importantes del análisis de la ciencia política. Comenzando por Schattschneider, Herring, y otros en los años treinta, los análisis de caso han estudiado una gran variedad de decisiones. Son diversos en forma y formato, en la perspectiva y el rigor, sin embargo forman un inconfundible cuerpo literario que continúa desarrollándose cada año¹².

Si bien la literatura en torno a la construcción de la agenda es razonablemente abundante, la investigación en la materia requiere explicitar la manera en que selecciona los casos más adecuados sobre todo en contextos diferentes de los que se ha extraído su cuerpo teórico. Por ello, fue pertinente acudir a la tipología propuesta por Bárbara Nelson para que nos auxiliara a justificar la selección de nuestro objeto de estudio. De esta manera, la investigación de las diversas etapas del proceso de formación de las agendas, en el cual se inscribe nuestro proyecto, implicaría responder a cuatro cuestiones metodológicas:

Cómo construir definiciones operativas de estas etapas, cuya variable fundamental es la información institucional pormenorizada; de qué manera separar la fijación de la agenda de otras fases del proceso de la política, cuya línea divisoria depende de la forma en que proceden las instituciones; cómo seleccionar los casos de estudio, y qué hacer para descubrir y formular hipótesis.¹³

Con relación a la tercera de esas preguntas, esto es, la que se interroga cómo *seleccionar de la forma más creativa* un caso de estudio, Nelson escribe que son tres las “dimensiones” que proporcionan un marco adecuado para identificar los casos pertinentes de acuerdo a las características más relevantes de los problemas a estudiar: la *naturaleza* controversial o consensual del asunto; su *caracterización* como técnico-científico o como social, y su *designación*, ya sea institucional, nacional o internacional¹⁴.

El caso escogido para ilustrar la presente investigación, como se dijo, comprende el trayecto que siguió la propuesta del rector de la UNAM, Francisco Barnés, para reformar el Reglamento General de Pagos. Este suceso se vuelve idóneo para su estudio no sólo por haber generado una gran controversia y por haberse escenificado en la máxima institución educativa nacional, sino porque se cuenta con los datos necesarios para su desarrollo como

¹² Theodore Lowi, “American bussines, public policy, case-studies, and political theory”, en *World Politics*, XVI, 1964, traducido y publicado en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (a), p.89

¹³ Barbara Nelson, “Setting the public agenda” en *The policy cycle*. Beverly Hills-London, Sage, 1978, traducido y publicado en Luis F. Aguilar. *Problemas políticos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993 p.110.

¹³ *Ibidem*, p.112

producto de la exploración empírica mediante una encuesta aplicada a los estudiantes al inicio del problema y por la experiencia institucional del autor. Así mismo, por la disponibilidad de algunos esquemas conceptuales de referencia, aunque elaborados con base en la realidad de los Estados Unidos de América a partir de los años setentas, realidad que bajo ningún concepto (económico, político, social, cultural, tecnológico y mediático) corresponde o ha correspondido, en alguna época, a la mexicana. La existencia de múltiples estudios, artículos y ensayos posteriores sobre el tema fueron de gran ayuda para la presente indagación. Finalmente, por el alcance y visibilidad que logró, así como por su trascendencia política y social.

El campo de aplicación

La Universidad Nacional Autónoma de México constituye el sistema de educación media y superior más antiguo, grande, complejo, diferenciado y plural del país. Su influencia abarca todo el territorio nacional. Su régimen legal es constitucionalmente autónomo y público. Su composición política e ideológica es altamente heterogénea y diversa. En su estructura y organización, inspirada en los modelos de pesos y contrapesos propios de un sistema democrático, coexisten diversos ámbitos y niveles de poder que operan en realidades específicas diferentes, aunque interrelacionadas.

En 1910 había 1900 alumnos inscritos; hacia finales del siglo pasado esa cifra había aumentado a más de un cuarto de millón de alumnos, “no obstante las reducciones de la matrícula y los frenos a su crecimiento impuestos en las tres últimas décadas, 13% en el período que va de 1980 a 1995”¹⁵. En la universidad se brindan servicios educativos a 270,000 alumnos en los niveles que van desde la enseñanza secundaria y de iniciación musical hasta el posgrado. Se imparten más de 70 carreras en seis campos y en múltiples instalaciones complementarias. La institución concentra, en sus 40 institutos y centros, cerca del 50% de los proyectos de investigación en el país, muchos de los cuales se llevan a cabo en instalaciones foráneas. Su personal académico en las diferentes categorías se acerca a 30,000 y apoya sus tareas con una plantilla similar de trabajadores y empleados de nivel medio y mando superior.

¹⁵ Rosaura Ruiz. “Causas y orígenes del movimiento estudiantil 1999-2000”, en Rafael Pérez Pascual (Coordinador), *El diálogo: solución para los universitarios*, México, UNAM, 2000 p. 24

Así mismo, en la Universidad cohabitan diversos intereses en juego, interactúan de manera aislada u orgánicamente múltiples actores, frecuentemente con puntos de vista significativamente opuestos, que representan diferentes papeles en los muchos niveles operativos y de decisión de un complejo sistema académico y administrativo cuya creciente magnitud ha sido un tema prioritario de la agenda de muchos rectores¹⁶. Javier Barros Sierra confirmaba que “la esencia de la Universidad era la discrepancia”

El interés de estos diversos grupos está determinado por el consenso de la comunidad en torno a sus principales funciones sociales de enseñanza, investigación y difusión de la cultura, en el marco de su ley orgánica que data del año de 1945. Algunos de estos grupos han sido legitimados y favorecidos estructural e históricamente, por lo que cuentan con una considerable influencia política¹⁷. Como muchos de ellos participan en los órganos de representación institucional u ocupan posiciones de autoridad tienen injerencia en los procesos previos a la decisión de políticas o en la aprobación de las mismas, lo que les asegura la atención a sus demandas por parte de los encargados de tomar las decisiones. Gracias a ello, el segmento de la comunidad a la que representan tiene altas probabilidades de que sus demandas alcancen estatus de agenda. La mayor parte de los conflictos surgidos con estos grupos se han resuelto por la vía de la negociación, obligando frecuentemente a las autoridades a mover las tendencias estructurales de la institución a mantener el estado de las cosas, venciendo las resistencias al cambio.

No sucede lo mismo con los grupos, en creciente expansión, tradicionalmente excluidos de esas prerrogativas, y por lo tanto de los procesos de toma de decisiones, cuyas demandas tienden a permanecer relegadas de la agenda institucional, en virtud de que ha sido saturada con las de los grupos más privilegiados, ya sea porque están menos organizados o porque cuentan con pocos recursos para la movilización. De ahí sus permanentes impugnaciones, frecuentemente violentas y apoyadas con organizaciones externas a la Universidad, al marco legal y a los mecanismos de participación institucional, a los que consideran obsoletos e inoperantes para satisfacer todas sus necesidades ya sean académicas o políticas. Estas razones explican por qué se vuelve tan difícil arreglar

¹⁶ Cfr. Capítulo III, *Item 3*

¹⁷ *Ibidem*

mediante los mecanismos tradicionales de diálogo y negociación los conflictos recurrentes que se suscitan con estos grupos¹⁸.

La hipótesis

Para cumplir cabalmente con sus funciones legales de educar, investigar y extender con la mayor amplitud sus productos culturales, la Universidad Nacional Autónoma de México requiere de condiciones políticas más estables. Ello se puede alcanzar al disminuir el riesgo de conflictos estudiantiles, por demás, recurrentes en la historia universitaria.

El conflicto de 1999 con motivo de la aprobación por el Consejo Universitario de la fallida reforma al Reglamento General de Pagos, que comportaba un aumento a las colegiaturas, y que suponía uno de los temas más relevantes de la agenda del rector Francisco Barnés, constituyó una prueba de la incapacidad real de los canales y mecanismos de decisión universitarios en vigor para mantener la estabilidad institucional debido, en gran medida, a la falta de representatividad real de los estudiantes en esos órganos colegiados.¹⁹

Puso de relieve la insuficiencia de esos conductos y dispositivos, vigentes en el momento, para conducir la participación real, razonada y suficiente de los estudiantes y de sus principales organizaciones, concretamente en el proceso que condujo a la controvertida decisión, lo que impidió articular el consenso -o al menos abatir el disenso- estudiantil en torno a su aprobación, configurándose como la principal causa del rechazo de los alumnos a la determinación de las autoridades y del conflicto consecuente.

Mostró, así mismo, la carencia de procesos y mecanismos actualizados, institucionalizados y articulados para la deliberación, el diálogo y la argumentación y contra-argumentación entre las autoridades responsables de la política estudiantil y los múltiples y diversos grupos que operan en la Universidad. Evidenció, además, la ausencia entre los contendientes de una cultura dialógica argumentativa, propia del hábito colectivo

¹⁸ Asimismo, persisten grupos que lejos de contribuir al desarrollo de las funciones sociales de la UNAM responden a intereses pecuniarios o de poder local; sus actividades revisten un alto grado de violencia, medio con el que pretenden acallar el surgimiento de protestas estudiantiles. Popularmente se les conoce como "porros", masculinización del término "porra", pues surgieron de los aficionados al equipo de fútbol americano de la Universidad. El más destacado es el que se denomina 3 de marzo

¹⁹ Cfr. Capítulo III, *Item 3*

de participación política, democrática y plural, inherente a toda institución democrática como es la UNAM. De no haber sido el caso, hubiera sido posible discutir el de por sí histórico y polémico asunto de las “cuotas”, ajustar diferencias y convencer a la mayoría de los estudiantes de los beneficios de la iniciativa del rector. Hubiera, en su caso, facilitado la solución pacífica y directa del conflicto consecuente.

En consecuencia, la hipótesis de esta investigación relaciona la variable independiente *participación estable* –representativa y plural- *de los estudiantes* respecto de la variable dependiente constituida por el proceso de *toma de decisiones* en la Universidad Nacional Autónoma de México en el caso del intento de implantar, en 1999, la reforma al Reglamento General de Pagos de la institución. De la relación entre estas variables se desprende la presunción de que para poder implantar la propuesta de aumento a las colegiaturas, sin interrumpir por diez meses el funcionamiento normal de la institución, era una condición necesaria garantizar, *a lo largo* de todo el proceso decisorio, la actuación política intensa y activa de la mayoría de los alumnos y de las organizaciones estudiantiles que operaban en su interior, y no sólo de algunos grupos, escasamente relevantes, previamente reconocidos por las propias autoridades, y de cuyo reconocimiento deriva un mayor poder de influencia²⁰. Dicha participación, debió darse tanto por medio de los órganos colegiados para tal fin (Consejos técnicos, de Área, Universitario, comisiones especiales...), *previamente readecuados a las dimensiones y condiciones reales de la población estudiantil*, como a través de formas y mecanismos innovadores de interlocución que facilitaran el análisis, el diálogo y la negociación en torno al controversial asunto.

Con relación a esto último, hubiera sido necesario adscribir al proceso que implicó la decisión de aumentar las colegiaturas²¹ una *agenda comunicativa* que incluyera, desde antes de la propuesta, la *información* oportuna a todos los estudiantes y a todas sus organizaciones, en tanto que iban a ser los más afectados por la decisión, no sólo los de nuevo ingreso, al resto de las comunidades académicas y laborales y, por su relevancia, a los medios masivos; un *diálogo* directo con la mayoría de los involucrados para explicar las razones de la determinación con objeto de promover su confianza en la propuesta y, sobre todo, en la rectoría y un mecanismo de *argumentación y contra-argumentación* sustentadas

²⁰ Cfr. Capítulo III, Item 3

²¹ Cfr. Capítulo III

en evidencias factuales y valorativas reales para probar y convencer a los interlocutores del curso de acción. Y, en todo caso, una *consulta pública*, o un plebiscito al respecto, realista y eficiente. Estos flujos comunicativos, colectivos, incluyentes y persuasivos, de interlocución política, al darle canales y sustento a la más amplia y efectiva participación política estudiantil, hubiera facilitado la vertebración de los acuerdos y la conformación de mayorías reales en torno a la proposición del rector, facilitado su acceso a la agenda formal, ampliado su aceptación y logrado su implantación. O cuando menos, hubieran evitado la impugnación general que derrotó la propuesta. También, hubieran sido muy útiles, de darse el caso, para resolver un conflicto contingente.

En suma, la insuficiencia de los canales universitarios de representación estudiantil para la toma de decisiones y la deficiencia de los dispositivos para promover y apoyar la actuación política, realmente razonada, de la mayoría de los estudiantes y de sus organizaciones, sin exclusiones, aunada a la ausencia de voluntades políticas para el diálogo y la negociación, a la carencia de una formación de los contendientes para la deliberación, para el intercambio argumentativo, para el convencimiento y para la capacidad de corregir errores, y de los mecanismos conducentes, se convirtieron en las variables cruciales que impidieron articular los apoyos y los acuerdos necesarios para impulsar el tema de las “cuotas” a la agenda institucional, convirtiendo una propuesta técnicamente factible en una determinación políticamente inviable. Se olvidó, en resumidas cuentas, articular *política y comunicación*.

El marco conceptual y las principales categorías de análisis

La hipótesis de esta investigación, como se dijo, trata de relacionar la participación de los estudiantes con el proceso de toma de decisiones en el caso del intento de implantar, en 1999, la reforma al Reglamento General de Pagos de la institución.

Entre la literatura disponible, las formulaciones de Roger Cobb y Charles Elder (73), denominada la *construcción de la agenda*, pueden resultar muy útiles para responder a la necesidad de vincular estos dos tipos de problemas recurrentes en la investigación política: *la naturaleza de la participación popular y la dinámica de la toma de decisiones*

de un gobierno democrático²². Esta relación se vuelve explícita en las formas en que los diversos grupos al interior de un sistema vertebran sus demandas y los convierten en asuntos de agenda para que sean atendidas y resueltas por los responsables de tomar las decisiones. La propuesta fundamental sugiere que la participación pública en los procedimientos para la toma de decisiones políticas puede extenderse más allá de las meras elecciones con objeto de validar a la clase gobernante, a la selección y resolución de los principales problemas que confrontará un sistema político²³. Sólo así, se podría revertir lo que realmente acontece en los cuerpos para la toma de decisiones de las instituciones formales del gobierno, en el presente caso el Consejo Universitario de la UNAM, quienes se limitarían a reafirmar, documentar y legalizar, si no legitimizar, los acuerdos coyunturales de la lucha permanente entre las fuerzas que operan en el sistema político general o sistema político informal²⁴. Además, dicha participación puede servir como un medio tanto de comunicación e información con quienes toman las decisiones como para sancionar a quienes no atiendan las demandas sociales más relevantes. La perspectiva mencionada, además, ayuda a conocer el papel que los *medios masivos y los públicos relevantes* en el sistema representan en la conformación del contenido de las decisiones gubernamentales²⁵.

En el caso del presente trabajo, los vínculos entre naturaleza de la participación popular y la dinámica de la toma de decisiones deberán entenderse como las condiciones, el grado de injerencia y el comportamiento de los estudiantes de la UNAM en la conformación de la misma sustancia de la decisión de las autoridades universitarias de reformar el Reglamento General de Pagos en el año de 1999. Así mismo, se verá cómo las formas en que los diferentes grupos estudiantiles que operan en la Universidad articularon su oposición a la medida y la convirtieron en un asunto en conflicto para ser resuelto por las autoridades responsables de la decisión.

Para tratar de alcanzar los objetivos de la investigación, la primera interrogante a la que habría que dar respuesta sería: ¿Cómo era posible saber cuándo era el momento para incrementar las colegiaturas en la UNAM? Es más, ¿cómo se sabe que ha llegado el

²² Roger Cobb y Charles Elder, *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, NOEMA, 1986

²³ Cfr. Capítulo I, *Item*, 1.2.3

²⁴ Cfr. Capítulo III, *Item* 3

²⁵ *Ibidem*

momento de una idea? ¿Qué hace que llegue ese momento?. En palabras de agenda, ¿qué hace que un problema, alcance una posición relevante en la agenda institucional? Para ayudar a responder a estas cuestiones, John Kingdon (84)²⁶, diez años después que Cobb y Elder²⁷ y quizás de manera más sistemática, inicia la exposición de un modelo para describir el proceso por medio del cuál la gente dentro y alrededor del gobierno establece las prioridades de la agenda formal. Busca explicar qué hace que un problema alcance una posición relevante en el orden del día gubernamental-o institucional-, así como la manera en que se generan las alternativas para resolver un asunto mientras que otros problemas, quizás de más fondo y urgencia, nunca reciben atención por parte de los responsables de tomar las decisiones. Mediante su cuerpo teórico intenta deletrear por tanto, al igual que sus predecesores, la manera en que se construye una agenda.

Kingdon estudió no sólo las condiciones en las que un problema se coloca en el orden del día gubernamental sino también, y sobre todo, quiénes seleccionan las alternativas de solución y la manera en que se procesan, complementando y enriqueciendo el esquema analítico precedente. Ya en los inicios de la década de los sesentas E.E. Schattschneider había anticipado que “la definición de alternativas era el supremo instrumento del poder”²⁸

En consecuencia, Kingdon propone un esquema que supone que el ejercicio de la elaboración de políticas (*policy process*) o formación de la agenda de gobierno, puede ser considerado como un conjunto de actividades interrelacionadas que, al menos, incluye la *construcción de la agenda*, es decir, la elección prioritaria de los temas que habrá de abordar un gobierno, la *especificación de alternativas* de solución sobre la que habrá de seleccionarse alguna, una *decisión* de la autoridad competente con base en las alternativas escogidas y la *implantación* de dicha solución²⁹. De acuerdo a sus prioridades, este trabajo se enfocará al estudio de los dos primeros procesos: el establecimiento de la agenda y la especificación de alternativas en el caso que nos ocupa. Es decir, en las primeras etapas de la política.

²⁶ John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*. The University of Michigan Harper Collins Publishers, 1984, p.1

²⁷ Cfr. Capítulo I, Item 5 “La construcción de la agenda”

²⁸ E. E. Schattschneider, *Op. Cit.* p 92

²⁹ John Kingdon, *Op. Cit.*, p. 3

En su esquema teórico son dos las categorías generales que pueden afectar a los procesos de construcción de la agenda y la especificación de alternativas: la primera está constituida por los *participantes*, en tanto que fuentes relevantes de asuntos para la agenda, que operan tanto al interior como fuera del gobierno. La segunda categoría está conformada por el conjunto de *procesos* mediante los cuáles los temas sociales adquieren relevancia en la agenda gubernamental. Al analizar las dos categorías mencionadas, a la manera de Kingdon, será posible conocer quiénes son los jugadores y algo sobre el juego mismo –y sus reglas básicas–.

Los procesos considerados comprenden: el reconocimiento de los *problemas* sociales, la generación de *políticas* públicas para resolverlos y los eventos *políticos* que se desenvuelven al interior del sistema social. Los tres sucesos se desenvuelven en sus correspondientes *corrientes* (streams) o arenas específicas de manera relativamente independiente para acoplarse en ciertos momentos cruciales; las soluciones se conjugan con los problemas, y ambas se acoplan en tiempos políticos favorables. El producto de esa conjunción constituye una *ventana de políticas*, término que se define como la oportunidad para que aquellos interesados impulsen sus propios problemas y sus soluciones con objeto de ganar un lugar prominente en la agenda formal.

Estos denominados *promotores de políticas* constituyen las principales influencias sobre las agendas, ya sea como impulso o como restricción (oposición). Están generalmente constituidos por los mismos miembros del gobierno y por los diferentes grupos de presión que operan dentro del sistema y que muchas veces adquieren dimensiones críticas, incluidos los medios masivos, por los sucesos políticos o de origen natural, y por los cambios tecnológicos relevantes. Otros elementos que también impactan en la agenda son: las variaciones en el estado de la opinión pública o “clima de los tiempos”, los resultados electorales, los cambios de administración o las modificaciones en la correlación de fuerzas al interior del Congreso.

La corriente de *problemas* se conforma por aquellas situaciones problemáticas sobre las que los encargados de tomar decisiones fijan su atención para caracterizarlos como temas controversiales y otorgarles un lugar en la agenda formal. En el campo de las *políticas* o “comunidad de especialistas” actúan, mayoritariamente, quienes se encargan de definir los problemas de manera más precisa para generar las propuestas, por lo general

técnicamente viables, de solución y ponerlas a la consideración de los gobernantes. La corriente o arena *política* es un importante promotor u opositor para que diversos temas alcancen estatus de agenda. Son quienes juzgan si la correlación de fuerzas políticas favorecen o no las propuestas para resolver los problemas planteados en el campo de los especialistas y si las soluciones propuestas son políticamente factibles.

La ventana de políticas suele ser escasa, efímera y difícil de predecir e identificar. Si la ventana se encuentra abierta y no se aprovecha para iniciar un curso de acción, ésta puede permanecer cerrada por mucho tiempo. Si se pretende forzar la entrada a la agenda de un tema estando la ventana cerrada, lo más probable es que se fracase en su intento, muchas veces de manera drástica. Cuando una política ha podido ser implantada, por lo general puede servir de arrastre a otras acciones en áreas adyacentes. En todo caso, ello dependerá del costo político que haya tenido que pagarse por la decisión antecedente.

De acuerdo con las preguntas de investigación a las que este trabajo se comprometió a dar respuesta, es necesario destacar que el proceso de elaboración de políticas constituye uno de los principales territorios y ambientes comunes en los que convergen quienes toman las decisiones en un sistema político (*emisores*) y aquellos a quienes va dirigida la determinación (*receptores*) mediante múltiples y diversos mensajes, mecanismos y canales de comunicación.

Vale la pena, por tanto, acudir a Chafee quien define a la política pública como “parte de un proceso continuo de comunicación y retroalimentación, cuya dinámica esta estructurada y constreñida en función de las capacidades comunicativas”³⁰, es decir, de la eficiencia y la eficacia para explicar y convencer a la ciudadanía, organizada y no, por qué se ha decidido un curso de acción y no otro.

Reforzando lo anterior, Cobb y Elder escriben que la comunicación “es la esencia de las políticas, tanto en sus procesos como en sus productos”³¹. Es decir, no sólo en cuanto al momento posterior a la elección de la política, sino a lo largo de todas las etapas que involucra el proceso general de construcción de la agenda³².

³⁰ S. Chaffee, “The difusión of Information”, en S. Chaffee, Ed., *Political Communication*, Beverly Hills, CA: SAGE, 1975, citado por Cobb y Elder 1981, *Op. Cit.* p. 393

³¹ Roger Cobb y Charles Elder, “Communication and public policy”, en *Handbook of political Communication*, SAGE Publications Inc., Beverly Hills, London, 1981, p.393

³² Cfr. Capítulo II, Item 1.2

De manera complementaria, Majone afirma que en política “no basta nunca con la decisión, aunque sea una decisión -técnicamente- correcta. Las decisiones, para ser factibles, deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica”.³³ Si de lo que se trata es de mantener la estabilidad y desarrollo de un sistema político democrático y plural, es antes, durante y después de la elección cuando debe iniciarse el proceso de intercambio de puntos de vista entre los responsables de tomar las decisiones y los diversos actores sociales. Es decir, de consulta, debate, explicación, justificación y persuasión, con objeto de otorgar a la decisión bases conceptuales, ideológicas y políticas en concordancia con las condiciones reales de su entorno y con ello articular el consenso, anticipar consecuencias e implicaciones no previstas y, en gran medida, adelantarse a los conflictos.

Con base en las afirmaciones anteriores, para las finalidades de este trabajo se define *el concepto de comunicación* como un proceso estrechamente vinculado con la construcción racional de las políticas públicas universitarias, en tanto que la continua, eficiente y fluida producción, transmisión y evaluación de argumentos y contra-argumentos, sin menoscabo de los valores y métodos particulares de cada emisor involucrado, a través de los canales formales e informales adecuados para tal fin, de parte de las autoridades universitarias con objeto de convencer a la mayoría de los estudiantes de los productos de la política, superando la clásica comprensión pluralista de la elaboración de políticas sólo en términos del poder, la influencia y el regateo.

De atenderse estas definiciones esenciales, resulta que *política y comunicación* constituyen dos variables interdependientes, por lo que ésta última no debe limitarse a conformar una pequeña parte del más amplio proceso de la elaboración de políticas o a sólo dar cuenta, por más pública que sea, de las resoluciones tomadas. Tampoco debe restringirse, como sucede en la mayoría de las oficinas gubernamentales de prensa, a interaccionar con los medios masivos de información, si bien constituyen uno de los actores relevantes en el proceso de toma de decisiones y en la conformación de las agendas³⁴. Debe, primordialmente, ser parte endógena y no meramente incidental, una parte sustantiva y no sólo adjetiva, al proceso de elaboración de políticas.

³³ Giandomenico Majone, 1997, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, p. 67

³⁴ Cfr. Capítulo II, Item 1

Finalmente, es necesario señalar que con objeto de dar curso a la mayoría de las cuestiones planteadas al inicio de la presente introducción, y ante la ausencia de estudios referidos a casos en México que pudiesen servir como punto de partida, se construyó un esquema analítico a partir de las formulaciones de Roger Cobb y Charles Elder (73), de John Kingdon (84) y de Giandomenico Majone (89). Muchas aportaciones valiosas, relativas al tema, fueron incorporadas al diseño elaborado. Es evidente que las condiciones que dieron lugar a los principales planteamientos teóricos mencionados difieren sustancialmente de las que privan, en tiempo, fondo y forma, de las que privaron, en México y en la Universidad, durante el periodo analizado. Incluso antes y después. Por ello, se ha realizado un esfuerzo metodológico, con base en las condiciones del contexto de aplicación, para identificar posibles similitudes y obvias diferencias de las formulaciones teóricas aplicadas.

Cabe destacar que algunos de los autores mencionados consideran o infieren que sus conclusiones, si bien originadas en el estudio del sistema político norteamericano, por su carácter general son factibles de aplicarse en otros ámbitos y en otros niveles de gobierno, lo que puede conducir, mediante una rigurosa indagación empírica, a un mayor refinamiento de los modelos generales. Conciente de estas limitaciones contextuales, a ello pretende abocarse este trabajo.

Es obvio que para efectos analíticos, cada categoría de análisis se describe en forma individual para posteriormente integrarlos, como sucede en realidad, en términos de un proceso continuo y en un contexto específico aunque naturalmente cambiante. En fin, se procura no dejar de lado otros aspectos concurrentes de igual importancia para la cabal comprensión del tema de estudio. No obstante, faltaría mucho por hacer; sobre todo para desarrollar formulaciones más apropiadas a los entornos específicos de acuerdo a los intereses y habilidades de cada investigador. Sirva este esfuerzo colectivo para avanzar en tales metas. Fundamentalmente, para auxiliar a quienes toman las decisiones políticas con objeto de minimizar los riesgos producto de sus políticas y evitar que los acontecimientos de 1999 en la Universidad Nacional Autónoma de México vuelvan a ocurrir.

Metodología (Los instrumentos para la recolección de datos)

La metodología general para el desarrollo de la presente investigación fue configurada para seguir la evolución de una política pública específica, la reforma la Reglamento General de Pagos, durante un período de tiempo determinado, de enero a noviembre de 1999, en la UNAM. El método seguido implicó la revisión cualitativa y cuantitativa de los acontecimientos para, posteriormente, reinterpretarlos en términos del modelo integrado para el estudio del proceso de construcción de la agenda universitaria.

Comprendió diversas técnicas ampliamente validadas en la investigación social: la encuesta directa de opinión aplicada a una muestra representativa de la población estudiantil de la UNAM, la observación participante del autor, las entrevistas de calidad a diferentes actores durante el proceso investigado y las principales fuentes bibliográficas y documentales en la materia. En los apéndices se aprecian con mayor exactitud los aspectos específicos de la encuesta y sus resultados y se presentan en tablas elaboradas para tal fin. En el apartado para la bibliografía se detallan las referencias utilizadas. Por su relevancia, a continuación se describen las características básicas de la encuesta de opinión.

La encuesta de opinión de los estudiantes sobre el aumento de las cuotas de inscripción de la UNAM

Con objeto de conocer las fuentes de información, el conocimiento y la opinión de los estudiantes universitarios sobre el proyecto de reformas al Reglamento General de Pagos, el 22, 23 y 26 de marzo de 1999 –precisamente un mes antes de que se iniciara el paro de actividades–, en mi calidad de director general de información de la rectoría, coordiné la aplicación de una encuesta.³⁵

El cuestionario, estructurado con preguntas cerradas y abiertas, se aplicó a 766 estudiantes de la UNAM, distribuidos de la siguiente manera:

128 alumnos de cuatro planteles de la Escuela Nacional Preparatoria

126 alumnos de cuatro planteles del Colegio de Ciencias y Humanidades

³⁵ Ibidem

128 alumnos de dos escuelas Nacionales de Estudios Profesionales

384 alumnos de dos facultades de Estudios Superiores y 12 escuelas y facultades de Ciudad Universitaria.

Además de los alumnos de bachillerato, las entrevistas abarcaron a los estudiantes de 52 carreras tanto de licenciatura como de posgrado.

El análisis de los resultados se realizó ponderando la muestra de acuerdo con las proporciones que tiene el universo, independientemente del número de entrevistas que tiene la muestra de estudio, por lo que la base total de entrevistas ponderadas fue de 770 estudiantes:

Bachillerato: 257 estudiantes. Escuela Nacional Preparatoria (129) y Colegio de Ciencias y Humanidades (128)

Licenciatura y posgrado: 512 estudiantes. Unidades multidisciplinarias (128) y Ciudad Universitaria (384).

Las encuestas se aplicaron en las puertas principales de acceso, escogiendo a los entrevistados de manera aleatoria con salto sistemático. El nivel de confianza de los resultados globales es del 95% y el grado de error en la precisión es de más/menos 5%. El cuestionario se dividió en cinco partes: *la primera* con objeto de identificar las fuentes informativas mediante las cuales se obtuvo la mayor información sobre el aumento de cuotas. En *la segunda* parte del cuestionario se indagó la opinión estudiantil con relación a su futuro y las razones de sus respuestas, con el objeto de inferir su disposición frente al conflicto. En *la tercera*, a partir de un análisis de contenido de los medios impresos con relación al aumento de cuotas, se generaron 15 argumentos para evaluar el grado de conocimiento y de acuerdo o desacuerdo de los estudiantes con esos planteamientos (una pregunta que incluye los 15 rubros). Este segmento permitió establecer la correlación entre el grado de información (aspecto cognoscitivo) y el grado de acuerdo (aspecto persuasivo) promedio del estudiantado, según la frecuencia de aparición de determinados mensajes publicados en los periódicos.³⁶ En *la cuarta* parte y mediante el mismo análisis de

³⁶ Maxwell McCombs y Donald Shaw, "The agenda setting function of mass media" en *The public opinion quarterly*. Vol XXXVI, N° 2, 1972, pp.176-187, señalan que es posible encontrar efectos persuasivos en las noticias.

contenido se obtuvieron 32 argumentos que fueron evaluados en pares mediante 19 preguntas. Cada par de argumentos es excluyente, en tanto que uno es favorable al aumento de las cuotas y el otro no; es decir, ambos miden el mismo concepto pero en posiciones opuestas. Este segmento permite reforzar los resultados de la parte anterior con relación al aspecto persuasivo de los mensajes seleccionados de los medios periodísticos. En *la quinta* parte se aborda directamente la cuestión sobre la opinión de los encuestados en relación con el aumento de las cuotas y con el paro estudiantil.

Un recorrido preliminar

En los párrafos anteriores se planteó una enorme cantidad de preguntas. Espero, de alguna manera, darles respuesta. A un número de ellas, quizás, más completamente que a otras. Sin embargo, de manera combinada, como cuando se trata de juntar las piezas de un espejo roto, el texto elaborado podrá reflejar de forma, sino igual, bastante nítida el objetivo planteado. La amplia literatura citada proporcionará a los interesados una visión complementaria del objeto de estudio. Por la complejidad del asunto y debido a que en México no existe un tratamiento similar, no es posible agotar el estudio en una primera aproximación. Incluso la mayoría de las aseveraciones se plantean en términos probabilísticos. No obstante, a lo largo de los tres capítulos que comprende el trabajo podremos adentrarnos en el embrollado proceso de la elaboración de políticas.

En el capítulo I, se dará cuenta de las dos tradiciones dominantes en la indagación de los mecanismos de fijación de la agenda (*agenda setting*), representada por los estudios seminales de Maxwell McCombs y Donald Shaw y de construcción de la agenda (*agenda Building*), cuyas principales elaboraciones se deben a Roger Cobb, a Charles Elder y a John Kingdon. Ello, en el marco de la investigación de los efectos de los medios masivos, a partir de las observaciones de Walter Lippmann, Robert Park y Bernard Cohen, entre otros “padres “ de la investigación en comunicación, en torno a su influencia en la llamada opinión pública.

James Dearing y Everett Rogers enriquecerán nuestro conocimiento sobre el proceso de fijación de la agenda a partir de la elaboración de su modelo de interrelación entre las agendas de los medios(*media agenda*), la agenda pública (*public agenda*) y la agenda política (*policy agenda*).

Continuaremos nuestro recorrido con una descripción del concepto de políticas públicas desarrollado a partir de las investigaciones de Harold Lasswell y su paradigma seminal en torno a la cuestión de quién obtiene qué y cómo (*Who gets what and how*) en un sistema democrático clásico.

Así mismo, nos enteraremos del estado del arte en torno al análisis y la elaboración de políticas pasando revista a las formulaciones descriptivas y prescriptivas de los autores contemporáneos más distinguidos tanto desde el punto de vista del método racional comprensivo de Herbert Simon y Edward Quade, entre otros, como del planteamiento incrementalista de Charles Lindblom. No se olvidan los enfoques intermedios como los de Amitai Etzioni y Yehezkel Dror así como las nuevas y originales aproximaciones que observan y plantean dichos procesos desde una racionalidad alterna y quizás más efectiva de acuerdo con los tiempos que corren. Será el caso de Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky. Obviamente no dejaremos de revisar los esquemas interpretativos de Theodore Lowi y de Graham Allison.

Al repasar el proceso de política públicas, conoceremos las formulaciones de James Anderson, el marco de referencia analítico de Charles Jones y de manera muy precisa el modelo de exploración de Brian Hogwood y Lewis Gunn.

El capítulo II está consagrado a un somero recuento de los acontecimientos durante el conflicto de 1999, con la intención de situar el objeto de estudio en su contexto particular y facilitar la comprensión del siguiente apartado. Este trayecto general se recorre de acuerdo a las opiniones de los estudiantes recogidas mediante una encuesta representativa de la población escolar. En tanto que el objetivo central de este trabajo no es la descripción histórica del conflicto, seguramente se omitieron muchos detalles y se dejaron muchas áreas grises. Se presentan, así mismo, importantes definiciones en torno al tema del conflicto, básicamente a través de los estudios de E. E. Shatchsneider. Para descubrir las relaciones de los enfrentamientos con los movimientos sociales y los medios masivos, se repasarán las formulaciones de Michael Lipsky, Todd Gitlin y Víctor Sampedro, entre otros.

En el capítulo III se procederá al análisis del proceso de construcción de la agenda universitaria, referido a la reforma de 1999 al Reglamento General de Pagos de la UNAM, a partir del esquema integrado para tal fin.

Al final de los capítulos se reportarán las conclusiones de la investigación. Los apéndices consecuentes y la referencias bibliográficas, cerrarán el presente documento.

A todo lo largo del trabajo, se reconocerán las importantes contribuciones de Luis F. Aguilar mediante sus antologías y estudios introductorios en relación con la materia de estudio³⁷.

Con el presente documento, seguramente, será posible responder a muchas de las preguntas de investigación señaladas anteriormente y, sobre todo, dejar a los estudiosos interesados en la materia otra enorme lista de cuestiones cuyas respuestas, seguramente, lograrán unir completamente las piezas de este fascinante rompecabezas de la investigación social.

Algunas explicaciones y reconocimientos

Son cinco las principales implicaciones de esta investigación: Primera, comprobar la existencia de diversos marcos de referencia y proposiciones conceptuales para poder edificar un marco de referencia apropiado a las condiciones del objeto de análisis. Segunda, presentar, de manera sintética, el estado de la cuestión. Tercera, ofrecer una buena base para examinar los procesos que intervienen la elaboración de las agendas políticas y su relación con la definición de comunicación establecida para los fines del presente trabajo. Cuarta, facilitar a cualquier analista del tema el contar con una explicación razonada del trayecto que siguió la propuesta de reformar el Reglamento General de Pagos de la UNAM. Quinta, plantear una posición ante el problema analizado. En última instancia, se trata de conocer cuál es la estructura de poder que determinó, en los hechos, la elaboración de la política universitaria objeto del presente estudio.

Considero necesario aclarar que no sólo el interés académico me vincula con el estudio del conflicto universitario de 1999. Se trata también de un interés profesional, pues durante la gestión de Francisco Barnés encabecé la Dirección General de Información de la UNAM, cargo que no formaba parte de las áreas de análisis y decisión de políticas, pero

³⁷ Cfr. Bibliografía de referencia

que me permitió, gracias a la confianza que me brindó Francisco Barnés, vivir de cerca una importante parte del proceso que es objeto de la presente investigación³⁸.

He tratado de elaborar este trabajo sin indignación o emoción desproporcionada. Ni la una ni la otra pueden tener cabida al elaborar una tesis académica. La toma de posiciones, en contraste, es obligatoria. La mayoría de las afirmaciones reflejan lo anterior y se sustentan en información publicada y en hechos experimentados por el autor, cuya responsabilidad y consecuencias se asumen plenamente, incluso el no haberlas hecho públicas en su momento por razones obvias de responsabilidades compartidas y asunción de decisiones administrativas de rango superior. A lo largo de la exposición se revelan hechos o comentarios y análisis del momento conocidos de primera mano, algunos de los cuales han sido corroborados por diversas fuentes actoras. Otros, se presentan como evidencias de testigo directo que seguramente aún necesitarán una certificación documental o expresa de otros participantes, de forma que se puedan enriquecer futuras indagaciones. No es justo volver la espalda a la historia no documentada.

El propósito de este recuento no es cuestionar al rector Barnés en torno a sus decisiones por tentador, para muchos, que ello pudiera ser. La indagación, en todo caso, derivará en analizar una política específica: la reforma de 1999 al reglamento General de Pagos de la UNAM. Siempre alguien tiene razón en algún punto del complejo proceso de pensar necesario para escoger una de entre varias opciones políticas. Además, no es posible regresar en el tiempo y volver a intentarlo. Por ello, nunca queda muy claro como hubieran sido las cosas si se hubiera elegido otra opción. Es más fácil hacer la historia que reconstruirla.

En suma, el trabajo que a continuación se presenta no trata de hecho sobre el conflicto universitario de 1999, trata sobre cómo los universitarios nos vimos arrastrados a una situación política imposible que subestimamos totalmente y que en muchos sentidos no comprendíamos. Trata, sobre todo, de que no vuelva a suceder.

El título general de la investigación fue inspirado por la obra de Víctor Sampedro Blanco, concretamente en su artículo "Agendas de poder: modelos de control político e

³⁸ El autor de este trabajo ha sido presidente de la sociedad de alumnos de la Facultad de Química (67) y representante titular de la ante el Consejo Nacional de Huelga en 1968. También ha ocupado diversas Direcciones Generales, dos veces la de Información (77-79 y 97-99), y la Secretaría General de Rectoría de la UNAM (79-81).

informativo de los problemas sociales”.³⁹ El enfoque inicial fue sugerido por el Dr. José Medina Pichardo. La aproximación final adoptada obedece a una importante sugerencia de José Luis Dader, profesor, investigador y autor de la Universidad Complutense de Madrid, a quien agradezco sus puntos de vista. La tutoría general, las relevantes orientaciones y el apoyo irrestricto correspondieron a la Doctora Lourdes Romero, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Muchos comentarios muy pertinentes se deben a los profesores de la misma facultad, y tutores auxiliares, Doctores Rafael Reséndiz y Carlos Sirvent, así como a la doctora Fátima Fernández Christlieb. También a los Doctores Ilya Adler y Luis Medina, miembros del honorable jurado. A la Doctora Florence Toussaint y al Doctorante Rodrigo Gómez les agradezco el apoyo para el establecimiento de contactos con la Universidad Autónoma de Barcelona. El apoyo integral y la asesoría externa para la culminación de la tesis en Barcelona, deben acreditarse al Profesor Marcial Murciano, Degá (director) de la Facultad de Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona. El apoyo económico para la estancia de investigación en Barcelona para culminar la tesis doctoral se agradece a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico y el permiso correspondiente al Consejo Técnico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambas de la UNAM. El soporte invaluable en la redacción final se lo agradezco a la Lic. Ixchel Barrera. El trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo personal, incondicional y activo de mi compañera de vida, la licenciada Etelvina Gil. El esfuerzo realizado obedece a la inspiración que siempre he recibido de mis hijos, Gerardo, Mauricio y Tania María.

Los datos cuantitativos utilizados se los debo a la que fuera la Dirección General de Información de la UNAM. Acerbo que ya forma parte del Centro de Estudios Sobre la Universidad. Los conceptos utilizados y muchas de las ideas plasmadas provienen íntegramente de los estudiosos citados a lo largo del trabajo. Su aplicación al objeto de estudio y las aseveraciones aquí vertidas al respecto son responsabilidad del autor.

³⁹ Cfr. Victor Sampedro *Nuevos movimientos sociales, agendas políticas e informativas: el caso de la objeción de conciencia*. Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales-Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1996.

Capítulo I.- El establecimiento de la agenda: (*Agenda setting*)

La prensa puede no tener mucho éxito en decirle a la gente qué pensar, pero es extremadamente exitosa en decirle a los lectores en qué pensar.

Bernard Cohen.

Cada sistema social debe tener una agenda si desea dar prioridades a los problemas que se le presentan, de tal manera que pueda decidir por dónde empezar a trabajar. A partir de esta premisa, Everett Rogers y James Dearing (88) consideran que una manera para entender la moderna democracia es mediante el estudio de las *agendas* de los medios, del público y de la política, definidas como los temas, los asuntos o los eventos que son observados en un momento dado y colocados en orden de importancia, ya sea que se trate de los medios informativos, del auditorio o de quienes toman las decisiones políticas.⁴⁰

Con base en las ideas que Walter Lippmann introdujo en la década de 1920, se desarrollaron dos tradiciones de investigación en comunicación: la fijación de la agenda (*agenda setting*), entendida como el proceso mediante el cual los medios masivos comunican al público la relativa importancia de varios temas y acontecimientos⁴¹, y la construcción de la agenda (*agenda building*), como un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del gobierno.⁴² Es decir, los mecanismos por medio de los que la lista de temas de las elites políticas son objeto de influencia por una variedad de factores, incluyendo el sistema informativo y el público.

El concepto *agenda setting* es un producto de la investigación en comunicación en Norteamérica. Su correspondiente literal al castellano sería "fijación o establecimiento de la agenda"⁴³. Para José Luis Dader, el efecto de *agenda setting* consiste en la orientación, conducción o canalización que las mentes de los ciudadanos experimentan hacia unos

⁴⁰ Everett Rogers y James Dearing, "Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?", en Anderson (ed.) *Communication yearbook 11*. Newbury Park, Sage, 1988.p. 556

⁴¹ Maxwell Mc. Combs y Donald Shaw, "The agenda setting function of mass media" en *The public opinion quarterly*. Vol. XXXVI, N° 2, 1972. p. 177.

⁴² Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, p. 26

⁴³ José Luis Dader, "La canalización o fijación de la agenda por los medios" en Muñoz, Alonso *et al. Opinión pública y comunicación política*. Madrid, Eudema Universidad, 1992, p.294. El profesor Dader menciona que una manera de expresar el término sería el establecimiento o fijación de los repertorios temáticos de preocupación. Para soportar su consejo en cuanto a la conveniencia de buscar una expresión en español que resulte más natural, y quizá por ello mejor comprensible, que permita a los investigadores de habla hispana referirse al efecto-función referido, se propone el nombre de "canalización periodística de la realidad" o "efecto de canalización".

repertorios de temas de preocupación pública, en detrimento de otros que no son mencionados o destacados, como consecuencia de la selección previa de asuntos que realizan los medios.⁴⁴ La idea central del proceso de establecimiento, fijación o canalización de la agenda, términos que se utilizarán indistintamente a lo largo de este escrito, se resume en la cita de Bernard Cohen, que sirve de epígrafe a este capítulo.

James Dearing y Everett Rogers resumen el *proceso de fijación de la agenda* como “una competencia continua entre quienes proponen temas para atraer la atención de los profesionales de los medios, del público y de las elites políticas”.⁴⁵ Este proceso explica el porqué la información de algunos temas, y no de otros, está disponible al público en una democracia; cómo se moldea la opinión pública, y por qué algunos asuntos se traducen en acciones de política pública y otros no.

El proceso de fijación de la agenda puede ser un juego de suma cero en virtud de que los espacios en la agenda son escasos, por lo que un nuevo asunto debe desalojar a otro para atraer la atención pública. Por ello, se ha sugerido la existencia de un proceso paralelo de “no-establecimiento de la agenda” (*non agenda-setting*) para implicar la ausencia de ciertos temas en la agenda de los medios que pudiera relacionarse con el concepto de “no toma de decisiones” (*non decision making*).

En términos políticos, una agenda es un conjunto de controversias políticas que serán percibidas en un momento dado dentro del espectro de preocupaciones legítimas del ámbito político.⁴⁶ Por *agenda de gobierno*:

Se entiende el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los cuales han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.⁴⁷

Cobb y Elder definen un tema (*issue*) como un conflicto entre dos o más grupos identificados sobre asuntos sustantivos o de procedimiento, relacionados con la distribución de recursos o posiciones. Luego entonces, la tensión es lo que define un tema de agenda, ese conflicto potencial lo convierte en noticia, en tanto que refleja la disputa en la arena

⁴⁴ Ibidem, p. 295.

⁴⁵ James Dearing y Everett Rogers, *Agenda setting*. Thousand Oaks, California, Sage-Reese, 1996., pp. 1-2.

⁴⁶ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.* p.26

⁴⁷ Luis F. Aguilar, 1993, *Op. Cit.* p. 29

política entre promotores y opositores. El sistema informativo es uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda gubernamental. Una condición para que un tema acceda a la agenda es que sea objeto de cobertura en los medios. Cabe agregar, entonces, que “un tema es un problema social (*issue*), frecuentemente conflictivo, que recibe cobertura de los medios masivos”.⁴⁸

Aunque el conflicto es lo que convierte a un problema social en un asunto público, los temas de valor social (*valence issues*) son aquellos en cuya definición todos están de acuerdo. En todo caso, el desacuerdo puede provenir de las propuestas de solución.

Los promotores de temas (*issue proponents*) son individuos o grupos que “abogan” por atraer la atención de los funcionarios gubernamentales hacia un asunto de su interés, ayudando a determinar la posición de un tema en la agenda, algunas veces a costa de otros asuntos. El término *salience* (relevancia) refiere el grado por el cual un tema en la agenda es percibido como relativamente importante. La clave del proceso de fijación de la agenda consiste en el momento en que la relevancia de un tema varía en la agenda. El objetivo de los estudios al respecto podría sintetizarse en la determinación de cómo se da ese cambio y por qué ocurre. Los estudiosos de la fijación de la agenda se enfocan en la relevancia de un asunto, que es la que le dice a la audiencia *en qué temas pensar*.

Una de las razones principales del interés de los investigadores en comunicación en el proceso del establecimiento de la agenda es que ofrece una alternativa para conocer los efectos de los medios masivos en las actitudes individuales y en el cambio en el comportamiento social. La investigación temprana en comunicación coincidía en que el papel de la prensa, más que persuadir, era informar. Posteriormente, se concluyó que los efectos de los medios eran limitados. Por ello, los investigadores se orientaron a la búsqueda de los efectos cognitivos, como el proceso de fijación de la agenda, mediante el cual se determinan los temas sobre los cuales la gente tiene que pensar, ya que los modelos para indagar sobre los efectos limitados no respondían adecuadamente a la realidad. “Esta evidencia reorientó la investigación hacia la búsqueda de nuevos paradigmas que permitieran valorar con mayor certeza el fenómeno de los efectos de los medios masivos en la audiencia.”⁴⁹

⁴⁸ James Dearing y Everett Rogers, *Op. Cit.*, p. 3.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 14.

En opinión de Mauro Wolf, el desarrollo seguido por la investigación en torno a los efectos de los medios destaca que:

el tipo de efecto de los medios no corresponde a las actitudes, valores y comportamientos del destinatario, sino que es un efecto cognoscitivo sobre los sistemas de conocimientos que el individuo asume y estructura establemente a causa de su consumo de comunicaciones de masas.⁵⁰

Además, los efectos dejan de considerarse puntuales, derivados de la exposición a cada mensaje, y se plantean acumulativos, sedimentados con el tiempo. Se evidencia, asimismo, la interacción y la interdependencia permanentes de los factores que entran en juego en el proceso de influencia, aspecto crucial que fundó la vía interdisciplinar emprendida por la nueva orientación analítica y el cambio de perspectiva consecuente.⁵¹

Así pues, la investigación sobre el establecimiento de la agenda pública se orienta sobre los efectos indirectos de los medios (en qué pensar) más que sobre sus efectos directos (qué pensar). El nuevo paradigma orientó a los investigadores hacia la manera en que la cobertura de noticias afectaba la relevancia de un tema, más que hacia el estudio de los efectos direccionales de los medios.

El estudio del efecto del establecimiento de la agenda no es el resultado de la recepción de uno o muchos mensajes, se debe al impacto agregado de un gran número de mensajes, donde cada uno tiene un contenido diferente pero todos ellos tratan de un mismo tema.

1. -Dos tradiciones dominantes

La historia de la investigación en el establecimiento de la agenda da cuenta de dos tradiciones dominantes:⁵² el establecimiento de la agenda pública (*agenda setting*), que intenta, de manera específica, responder a la pregunta de cómo los medios masivos colocan un tema de agenda en la agenda pública, y la construcción de la agenda política (*agenda*

⁵⁰ Mauro Wolf, *La investigación de la comunicación de masas*, Paidós, Barcelona, 1987 p. 158.

⁵¹ *Ibidem*, p. 159.

⁵² Los precursores en este campo son Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw, con un estudio realizado durante la campaña presidencial de 1968 en el condado de Capel Hill, North Carolina, y los científicos políticos Roger W. Cobb y Charles D. Elder, quienes publicaron, casi de forma paralela, en 1972, el resultado de sus investigaciones en *The agenda setting function of the mass media* y *Participation in american politics: the dynamics of agenda building*, respectivamente Cfr. Bibliografía.

building), que busca esclarecer la cuestión de cómo un asunto público accede a la agenda política, entendidas, respectivamente, como la lista de asuntos a los que los ciudadanos y el gobierno prestan mayor atención –la manera como se fija la *agenda de los medios* es de reciente investigación.

Por lo tanto, aunque las dos tradiciones se han concentrado en el estudio de la formación de la agenda, investigan dos agendas diferentes. El desarrollo del paradigma del establecimiento de la agenda parte del postulado de la relación entre los medios masivos y la opinión pública hasta la investigación empírica en diversos niveles del fenómeno, dando cuenta de las condiciones que elevaron el interés de los estudiosos del tema hasta su aparente agotamiento generando la necesidad de reemplazarlo.

Los orígenes del concepto de fijación de la agenda se remontan tanto a los trabajos de Walter Lippman en 1922 en relación con “la formación de las imágenes en nuestra cabeza” como a el debate en torno al proceso de recolección de noticias iniciado planteado por Park en 1948. Si bien Lazarsfeld no parece haber aludido a dicho concepto, sí se refirió a los efectos movilizados de los medios en la campaña presidencial de 1948 en los Estados Unidos. Así mismo, en su estudio en el condado de Elmira, en Nueva York, durante la campaña presidencial, Berelson, el propio Lazarsfeld, y MaPhee (54) demostraron que aquellos que utilizaban los medios masivos más frecuentemente se encontraban en mejores posibilidades de señalar los temas de la campaña que aquellos cuya exposición era menor.

Sin embargo, la acepción más certera en torno al fenómeno del establecimiento de la agenda correspondió a Bernard Cohen (63) cuando señaló que la prensa puede no tener mucho éxito durante mucho tiempo en decirle a la gente qué pensar acerca de diversos asuntos, pero es altamente exitosa en decirle a los lectores acerca de qué temas pensar.

La idea de que la audiencia se forma de una “familiaridad con la información que recibe” fue apuntada desde 1896, en *Los principios de la psicología* de William James, y desarrollada posteriormente por Walter Lippmann en 1922, en *Public opinion*.⁵³

Robert Ezra Park señala a los medios como *guardabarreras* –implicando lo que actualmente se conoce como el proceso de fijación de la agenda– en tanto todos los acontecimientos recogidos por los periodistas, corresponsales y agencias pasan por el filtro

⁵³ José Luis Dader, *Op. Cit.* p. 296.

de los editores (guardabarreras), quienes publican sólo aquellos que consideran relevantes, condenando al resto al olvido, al enviarlos al “cesto de la basura”. El poder que tiene la prensa de jerarquizar los temas presentados a la audiencia lleva a Park a afirmar que todos los días se asesina una enorme cantidad de noticias⁵⁴.

Walter Lippmann⁵⁵ fue el primero en pensar en términos de lo que posteriormente se conocería como el proceso de establecimiento de la agenda. Bajo el argumento de que los medios masivos son la principal conexión entre los acontecimientos del mundo y las imágenes que de esos eventos se fijan en nuestras mentes, postuló la relación entre la agenda de los medios masivos y la agenda pública.

En la década de 1940, Harold Lasswell atribuyó a los medios masivos dos funciones fundamentales para la sociedad: la *vigilancia* y la *correlación*.⁵⁶ La vigilancia opera cuando los periodistas registran la información del entorno y deciden qué eventos cubrir – discriminación conocida hoy como guardabarreras editorial. La correlación se establece entre las partes de la sociedad y su entorno, a través de la comunicación, que sincroniza la importancia acordada a un tema por sus miembros, tales como los propios medios, los grupos públicos y los políticos electos. Para Lasswell los medios juegan un rol determinante al dirigir la atención hacia los asuntos relevantes, sembrando así el precedente para la idea de la fijación de la agenda.

En el libro *Mass communication, popular taste and organized social action* de 1948, Paul Lazarsfeld y Robert Merton atribuyen la selección temática de los medios al resultado de la influencia de los grupos de poder y las grandes compañías, que “ejercerían una sutil forma de control social” atribuyéndoles el papel de indicar la relevancia de ciertos temas.⁵⁷

Para Kurt y Gladys Lang, los medios fuerzan la atención hacia ciertos temas y construyen la imagen pública de las figuras políticas: “Constantemente presentan objetos sugiriendo qué deben pensar sobre ellos los individuos, qué deben saber y qué deben sentir.”⁵⁸ En contraste, para J. S. Trenaman y Denis McQuail “la evidencia sugiere fuertemente que la gente piensa acerca de lo que le han dicho (...) pero en ningún caso

⁵⁴ Robert E. Park, *The immigrant Press and its control* New York: Harper, 1922, p. 328.

⁵⁵ Walter Lippmann, *Public opinion*. New York, Macmillan, 1922, pp.3-20

⁵⁶ Enric Saperas. *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*. Barcelona, Ariel, 1987, pp. 57- 187

⁵⁷ José Luis Dader, *Op. Cit.* p. 296.

⁵⁸ Maxwell Mc Combs y Donald Shaw, *Op. Cit.* p.177.

piensan lo que les han dicho”.⁵⁹ De manera más específica, Norton Long concibe el periódico como “el motor que coloca la agenda territorial, la que determina en gran parte lo que estará hablando la gente, qué datos considera verdaderos y cómo piensa arreglar sus problemas”.⁶⁰

Según James Dearing y Everett Rogers, el estudio del proceso de fijación de la agenda resulta tan atractivo para los investigadores debido a que “ofrece una alternativa ante la línea que sostiene la influencia directa de los medios en los cambios de las actitudes y en el comportamiento de la audiencia”.⁶¹ Hasta 1972, la tendencia dominante en las investigaciones en comunicación se orientaba a la búsqueda de efectos directos de los medios masivos; pero la investigación empírica no pudo mostrar que tuvieran el poder para cambiar las actitudes de los miembros de la audiencia.

Si bien la hipótesis de la fijación de la agenda afirma que existe una relación entre el contenido de los medios informativos y la jerarquización que de esos temas establece la audiencia, no ha encontrado evidencias de subsecuentes efectos conductuales subsecuentes.

Las indagaciones empíricas realizadas por Maxwell Mc Combs y Donald Shaw a principios de la década de 1970, mostraron que los efectos de los medios sobre las personas son de carácter cognitivo más que persuasivos, y aportaron importantes evidencias de una alta correlación entre la relevancia de cinco temas en la agenda de los medios y su correspondiente en la agenda pública. Al investigar la manera en que se construye la agenda pública de acuerdo con la jerarquización de temas, le dieron nombre al proceso de establecimiento de la agenda⁶². Concluyeron que el efecto de fijación de la agenda es más fuerte cuando se le relaciona con alta exposición a la televisión, gran necesidad de orientación informativa, uso frecuente de los periódicos y bajo nivel de discusión interpersonal. También en función de la distancia de la audiencia con respecto a los eventos difundidos.

⁵⁹ José Luis Dader, *Op. Cit.* p. 297.

⁶⁰ W. Severin y J. Tankard. *Communication theories: Origins, methods, uses*. New York, Hastings House, 1979, p. 253.

⁶¹ James Dearing y Everett Rogers, *Op. Cit.* p. 13.

⁶² Mc Combs y Shaw, *Op. Cit.* p. 177.

Casi simultáneamente, Funkhouser (73)⁶³ encontró que si bien es indiscutible que los medios informativos influyen en el predominio de todos los temas para la mayoría de los seres humanos, la experiencia personal, la necesidad de orientación y los indicadores estadísticos de la realidad se han identificado como condiciones contingentes que afectan el impacto de la *agenda-setting* informativa sobre la *agenda-setting* pública.

1.1- Primera tradición: El establecimiento de la agenda (*agenda-setting*)

Los sentimientos públicos son todo. Con los sentimientos públicos nada puede fallar. Sin ellos, nada puede triunfar. Consecuentemente, aquel que moldee el sentimiento público irá más a fondo que aquel que promulgue leyes y tome decisiones.

Abraham Lincoln.

Actualmente, son muchos los investigadores que consideran a los medios masivos como interlocutores válidos entre el público y los encargados de tomar las decisiones en el gobierno. “El sistema informativo ha usurpado la función vinculante de los partidos políticos, dando lugar a la llamada democracia de los medios.”⁶⁴

El concepto de *agenda setting* (hipótesis con efectos mediáticos limitados) proviene de la noción de que los medios son capaces de transferir la relevancia de una noticia en su agenda a la de la sociedad. Mediante su práctica diaria de estructuración de la realidad social y política, los medios influyen en los asuntos sociales alrededor de los cuales se organizan diversas actividades de la comunidad

La capacidad de los medios de estructurar los conocimientos de la audiencia y de saber cambiarlos, ha sido definida como la función de comunicación que establece la *agenda-setting*. Sin embargo, es necesario recordar que los efectos del establecimiento de la agenda no son necesariamente poderosos ni universales como en determinados momentos se ha llegado a suponer. Los eventos del mundo real como las guerras, las crisis económicas y ahora los grandes ataques terroristas, tienen más probabilidad de influir en el público –agenda pública– que las fluctuaciones en la cobertura mediática.

⁶³ G. R. Funkhouser, “The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion”, en *Public opinion quarterly* 37. (1), 1973a, pp. 62-75.

⁶⁴ Martin Linsky, 1986 notado por Rogers y Dearing, *Op Cit.*, p. 556

Parece ser que el poder de los medios para controlar la relevancia temática e influir en la agenda pública en sus principios fue sobre valorado por Bernard Cohen. Más adelante fue matizada esta posición, cuando se afirmó que la influencia de la *agenda-setting* mediática tiene posibilidades de influir solamente en ciertos sectores de la agenda pública, bajo ciertas circunstancias relacionadas con los diferentes públicos y las condiciones del entorno. Entre los diversos factores circunstanciales que modifican el efecto que los medios pueden tener sobre los individuos destacan:

el tiempo de exposición al medio; la selectividad temática al medio de acuerdo con la teoría de exposición selectiva; la necesidad de orientación; la experiencia personal con relación al asunto; la capacidad de argumentar en contra del contenido de las noticias; la proximidad geográfica ante los acontecimientos; la existencia de contactos personales que permitan contrastar la información publicada; la homogeneidad o diversidad temática de cada medio; la credibilidad de la fuente, y la naturaleza de los temas difundidos, ya sean rutinarios o excepcionales.⁶⁵

La existencia de esos elementos contingentes en la comunicación mediática, pareciera dejar claro que los medios tienen influencia en cuanto a marcar la pauta sobre los temas en qué pensar, pero no ha podido demostrarse su dominio respecto al qué pensar. Ciertamente, los medios sirven como canal de transmisión al público de los temas más relevantes de acuerdo con su agenda; sin embargo, no ha quedado clara la influencia de las fuentes informativas en la construcción de la agenda de los medios.

1.1.1.- El modelo del proceso del establecimiento de la agenda de Dearing y Rogers

El proceso de canalización de la agenda comprende tres componentes principales y su interrelación: la agenda de los *medios*, que influye en la agenda *pública*, la que en su momento –y bajo ciertas características– puede influir en la agenda *política*. La cuestión clave consiste en indagar por qué un asunto que es percibido como relativamente sobresaliente, aumenta o disminuye en importancia en cada una de las tres agendas.

Recientemente se han hecho diversos intentos para desarrollar modelos explicativos sobre las relaciones entre la agenda de los medios, la pública y la política, concebidas como

⁶⁵ José Luis Dader, *Op. Cit.*, pp. 307-309.

un proceso integrado. El esquema conceptual propuesto por Rogers y Dearing⁶⁶ (representado en la *figura 1*) resulta útil para aproximarse al entendimiento del proceso de establecimiento de la agenda, el cual comprende la elaboración de las tres agendas mencionadas. La primera recibe su denominación de su principal variable dependiente: la agenda noticiosa de los medios; la segunda, del contenido y orden de los temas de la agenda pública, y a la tercera, debido a que su aspecto distintivo es su preocupación por la política, en parte, como una respuesta a las dos primeras. Así, “el proceso de fijación de la agenda consiste en una competencia entre los promotores de un conjunto de temas con el objeto de ganar la atención de los periodistas, del público y de las elites políticas”.⁶⁷

La agenda de los medios se mide con el auxilio del análisis del contenido de las noticias publicadas para poder determinar el número de menciones acerca de un tema o de los temas de estudio. Ese número de historias mide la relevancia relativa de un tema de estudio en la agenda mediática.

La agenda pública se conoce por medio de encuestas de opinión que preguntan a una muestra representativa de la población, cuál es el problema más importante del país en un momento dado. Las respuestas agregadas con relación a cada problema indican su posición relativa en la agenda pública.

⁶⁶ Everett Rogers y James Dearing. 1988, *Op. Cit.*, p. 557.

⁶⁷ James Dearing y Everett Rogers. *Op. Cit.*, pp. 1- 2.

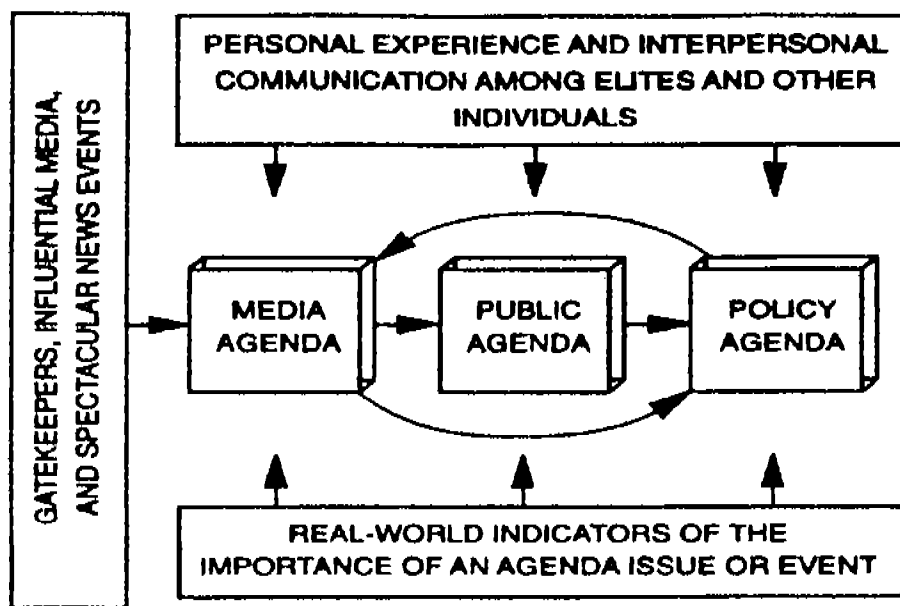


Figura 1
Fuente: Rogers y Dearing, 1988.

La agenda política se mide por medio de las acciones del gobierno con relación a los temas más relevantes y sus resultados, en términos de programas puestos en operación o de reformas legislativas procedentes. En la medida en que las categorías específicas que se establezcan con relación a un tema considerado en los medios (agenda informativa) correspondan a lo que la gente sabe y opina (agenda pública), medido en términos de escala y comparando los temas relevantes con las acciones del gobierno relacionados con los mismos, constituirá una evidencia de la vigencia del modelo. Los estudios sobre el proceso de fijación de la agenda buscan conocer su dinámica temporal analizando las relaciones entre las tres agendas y los indicadores del mundo real en un periodo determinado (*over time*) o en un momento dado (*cross sectionally*).

La agenda de los medios masivos (media agenda-setting)

La homogeneización de las noticias en un conjunto de temas dirigido a todos los miembros de los medios de información fue planteada en 1947 por la Comisión para la Libertad de Expresión, a través del *Reporte Hutchins*. A este grupo de temas se le conoció como la agenda de los medios. Al preguntarse quién establece dicha agenda y sus implicaciones

para la sociedad, Paul Lazarsfeld y Robert. Merton (64) concibieron la agenda de temas de los medios como el resultado de la influencia de grupos poderosos, notablemente del mundo de los negocios, ejercida mediante una sutil forma de control social.⁶⁸

La importancia de los medios masivos en el proceso de establecimiento de la agenda se debe a su poder de influir en la agenda pública, en tanto que los temas de atención del público son los que aquellos consideran relevantes. La mayoría de los investigadores en comunicación reconocen el mayor nivel canalizador de la televisión.⁶⁹

Para Dearing y Rogers, en el caso de Norteamérica, la presidencia de la nación, los periódicos de mayor circulación y los eventos espectaculares representan un papel determinante en la colocación de un tema en la agenda mediática.⁷⁰ David Protess y sus colegas (85) concluyeron que los resultados de la indagación científica y del periodismo de investigación no juegan un papel importante en el proceso de canalización de la agenda, al sugerir que "la influencia directa en la agenda política puede ocurrir, pero que la relación es débil y poco fiable".⁷¹

La agenda pública (public agenda-setting)

La agenda pública es la jerarquización que una determinada audiencia hace sobre ciertos temas noticiosos en un momento dado.⁷² Desde que Walter Lippmann (22) alertara sobre la creciente dependencia del público a las noticias publicadas por los medios masivos, el intento de entender cómo la opinión pública se ve influida por el contenido de los medios masivos ha sido una preocupación constante de los estudiosos de la comunicación.

Existen dos maneras generales de medir la agenda pública. Los estudios sobre la jerarquía de los temas en donde se identifican los asuntos relevantes de la agenda pública en un momento dado y los que identifican la entrada y la salida de la agenda de un tema particular a lo largo de un periodo o mediante la investigación experimental con individuos. No obstante, se tienen evidencias de que un individuo puede no ser influido, por razones

⁶⁸ Everett Rogers y James Dearing, 1988, *Op. Cit.*, p. 557.

⁶⁹ Gladys E. Lang y Kurt Lang, en *Media, Audience and Social Structure* edited by Sandraa J. Ball-Rokeach y Muriel G. Cantor, SAGE publications, Newbury Park, Beverly Hills, London, New Delhi, 1986, pp. 271-279

⁷⁰ James Dearing y Everett Rogers, *Op. Cit.*, p. 39.

⁷¹ David Protess y *et al.* "Uncovering rape: the watchdog press and the limits of agenda-setting." en *Public opinion quarterly*, 1985, pp. 19-37.

⁷² James Dearing y Everett Rogers, *Op. Cit.*, 1996, p. 40.

que van desde una baja credibilidad en los medios en general —o de uno en particular— hasta el conflicto relacionado con su experiencia personal y la relevancia de un asunto.

Los procesos sociales también afectan el juicio público, debido a que las conversaciones interpersonales pueden influir de manera importante en la apreciación de la gente. De ello se deriva que los medios masivos no constituyen la única influencia de la agenda pública, lo cual explica que su correlación con la agenda de los medios diste de ser perfecta. En suma, puede concluirse que el establecimiento de la agenda pública por parte de los medios no opera siempre, ni sobre todas las personas, ni en todos los lugares.

La agenda política (policy agenda-setting).

La relación entre la opinión pública y quienes toman las decisiones en el gobierno ha sido, desde hace mucho tiempo, un importante objeto de estudio de innumerables científicos sociales e investigadores de la comunicación. Un mecanismo explicativo de la transmisión de mensajes de quienes elaboran las políticas hacia el público lo ofrecieron Eliu Katz y Paul Lazarsfeld, con su concepto de la comunicación de dos pasos (*two step flow*), mediante el cual explican que las opiniones de una sociedad circulan primero en los medios masivos y posteriormente pasan al público, a través de los líderes de opinión.⁷³

Después de revisar una década de estudios realizados en relación con la hipótesis de que quienes elaboran la política exterior responden a la opinión pública, Bernard Cohen (83) llegó a la conclusión de que el conocimiento en la materia era, hasta entonces, parcial, asistemático, desestructurado y discontinuo, y señaló que “hemos llegado a la insatisfactoria conclusión de que la opinión pública es importante para el proceso de elaboración de políticas, sin embargo no podemos asegurar cómo, por qué y cuándo”.⁷⁴ Lo que se suma al desconocimiento de las causas de que algunos asuntos nunca sean objeto de discusión pública mientras que otros rápidamente adquieren el carácter de temas nacionales.

Es por ello que algunos investigadores comenzaron a ocuparse de cómo un asunto político llega a ocupar un lugar en la agenda gubernamental. La investigación empírica

⁷³ Eliu Katz y Paul Lazarsfeld, *La influencia personal: El individuo en el proceso de comunicación de masas*. Barcelona, Hispano Europea, 1979, pp. 343-355

⁷⁴ Bernard Cohen, *The public's impact on foreign policy*. Lanham, MD, University Press of America, 1983, p.4

mediante casos de estudio es la manera más frecuente de aproximarse a la reconstrucción de los principales acontecimientos y decisiones en el proceso de formación de políticas públicas. Las investigaciones de Crenson (71)⁷⁵ sobre cómo el tema de la contaminación del aire accedió a la agenda política de las ciudades de Gary y East Chicago en los Estados Unidos, ejemplifican dichos esfuerzos.

Para conocer el proceso de la formación de la agenda política, Kurt y Gladis Lang (81)⁷⁶ estudiaron el caso *Watergate*, y descubrieron que el tema requirió la cobertura de prensa durante meses antes de acceder a la agenda pública. Sólo a partir de la agenda pública fijada por los medios, el gobierno inició acciones al respecto. Lang y Lang propusieron, entonces, que los medios constituyeron *sólo uno* de los elementos, donde el gobierno y el público se involucraron en el proceso y todos se influenciaron recíprocamente.

Al respecto, John Kingdon (84) sostiene que el impacto de los medios es menos poderoso de lo que se podría esperar. Un estudio realizado en los medios legislativos reveló que los grupos de presión impactaban en un 84% la agenda formal, frente a un 66% de los investigadores, en contraste con el 26% de los propios medios.⁷⁷ Según Anthony Downs(72), una posible explicación de tan bajo poder de impactar en la agenda política pudiera ser la tendencia de los medios a cubrir una historia de manera relevante durante un corto tiempo.

Un ejemplo de construcción de la agenda que ilustra el proceso inverso —el impacto de las agendas de la elite política en la de los medios—, es el estudio que James Walker (77) realizó en el Senado de los Estados Unidos, a partir del cual concluyó que la prensa “reaccionaba a los eventos más que estimular o dirigir la controversia”.⁷⁸ En una indagación sobre el impacto de los medios masivos en el establecimiento de políticas públicas, Martin Linsky (86) señaló que los medios pueden apurar el proceso de decisión política con una cobertura positiva en relación con los problemas sociales, así como retardar el proceso con una cobertura negativa. Aseguró, también, que el proceso de

⁷⁵ Crenson, 1971, citado por Rogers y Dearing, *Op. Cit.*, p. 576-577

⁷⁶ Kurt y Gladys Lang, “Watergate: An exploration of the agenda-building process”, en Wilhoit & De Bock (eds.) *Mass communication review yearbook 2*. Beverly Hills, Sage, 1981.p. 83.

⁷⁷ John Kingdon, 1984, *Op. Cit.*, capítulos 8 y 12

⁷⁸ James Walker, “Setting the agenda in the U. S. Senate: A theory of problem selection”, en *British journal of political science*, 7, 1977. p. 435.

establecimiento de la agenda “es el resultado de la interacción de varios concurrentes incluyendo a los periodistas y los oficiales gubernamentales”.⁷⁹

Los estudios sobre la agenda política utilizan diversos métodos para la recolección de información, que incluyen entrevistas con detalle a diferentes miembros del gobierno, encuestas a personas o líderes públicos y series temporales de análisis en el comportamiento de las instituciones públicas.

1.2.- Segunda tradición: la construcción de la agenda (*agenda-building*)

La política se juega toda en torno de las políticas

Theodore Lowi

Si el principal objeto de estudio de los científicos políticos es el tema del poder, el de los analistas de la agenda política es el poder de los temas.⁸⁰ En virtud de que poco se sabe sobre la forma en que los temas adquieren una relevancia de primer orden, John Kingdon (84) señala la pertinencia de estudiar cómo se reconocen y definen los problemas, cómo se especifican las alternativas de solución, qué papel representan los eventos políticos en el sistema y cómo todo ello se conjuga en un momento crucial. En última instancia, se trata de saber cómo se establece la agenda gubernamental y, en su extensión, cuál es la estructura de poder que sustenta la elaboración de una política pública.

Muchos de los problemas que el gobierno enfrenta cotidianamente son promovidos por relevantes organizaciones de interés, mientras que otros surgen de grupos desarticulados y carentes de recursos. No necesariamente el gobierno da cauce a los primeros y soslaya a los últimos, ni para su atención elige sólo a los que cuentan con un consenso ciudadano. Algunos obedecen a planes preestablecidos, otros surgen de manera contingente. La evidencia apunta a que los intentos por modificar el estado de las cosas generan problemas que frecuentemente se traducen en conflictos. Por lo tanto, la primera y más relevante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Cuya formación, dice Aguilar:

⁷⁹ Martin Linsky, et. al. *How the press affects federal policy-making. Six cases studies*. New York, Norton, 1986, p. 89.

⁸⁰ James Dearing y Everett Rogers, *Op. Cit*, p. 78.

deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos...revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política...Ellas dan el tono y dirección de un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. Al conceder a un problema el estatus de agenda, el gobierno transmite importantes mensajes acerca de qué y quiénes son socialmente importantes, acerca de lo que es y no, problemático.⁸¹

La construcción de la agenda es una parte fundamental del proceso de formulación de políticas públicas, en la que se concede gran importancia al cambio social, a la participación popular y a la opinión pública. Su naturaleza y resultados están determinados por los asuntos en disputa y sus definiciones y redefiniciones, así como por los participantes en el proceso y sus opiniones, argumentos y contra-argumentos. De acuerdo con este panorama, la pregunta básica consiste en saber cómo los problemas obtienen el acceso a la agenda institucional. Específicamente, cómo los conflictos provenientes de diversos grupos se convierten en problemas públicos y llegan a colocarse en el orden del día para la toma de decisiones autorizada.

Conforme la democracia se consolida, su funcionamiento se ha hecho más complejo debido a la aparición de nuevos actores políticos que reclaman participación en los mecanismos de decisión y en los resultados de la acción de los poderes públicos. "Ello conlleva, necesariamente, dice Subirats(89) un cambio profundo en la óptica mediante la cual se deben observar sus problemas, los mismos fundamentos de *lo político*, las concepciones del poder y sus mismos principios justificativos o legitimizadores."⁸²

Cada vez más, la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación. En consecuencia, la administración pública ha realizado muchos intentos y generado múltiples iniciativas reformadoras, algunas de las cuales han provocado importantes transformaciones de su propia realidad. Sin embargo, esas mismas acciones reformistas han generado nuevos problemas y graves inconvenientes. Frecuentemente los criterios científicos o administrativos, denominados tecnocráticos, se oponen a las normas legales de las evidencias y a las nociones políticas de lo que constituye una base suficiente

⁸¹ Luis F. Aguilar, 1993 *Op. Cit.*, p. 27

⁸² Joan Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p.21.

para la acción, de manera concreta, del papel que juega la comunicación en el proceso de toma de decisiones en un sistema democrático.

Al respecto, Giandomenico Majone(97) señala que “la política es más que la decisión de gobierno y que toda política para ser efectiva y pública, tiene una intencionalidad y *agenda comunicativa*”.⁸³ Afirma que la eficacia de las decisiones de un gobierno depende de las buenas razones que presentan ante la comunidad y las organizaciones del Estado sobre su actuación. Los argumentos convincentes no sólo aclaran su posición respecto a un problema, sino atraen más simpatizantes y abaten la oposición a sus decisiones, así,

la argumentación (y la contra argumentación) es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos o miembros de una comunidad y las autoridades para llegar a juicios morales y a la elección(o rectificación) de políticas... De esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas.⁸⁴

Por ello, en todos los regímenes democráticos modernos la deliberación pública se ha institucionalizado aunque, quizá por ello, desgastado.

Dada la importancia que para las ciencias sociales reviste la manera en que los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, su proceso y estilo de decisión y operación, ha sido necesario poner el acento en el estudio de las políticas que determinan los pasos que llevan a adoptar una decisión particular, toda vez que, afirma Aguilar,

las políticas del gobierno, relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y las comunidades, se han vuelto el lugar crítico del consenso y el conflicto, porque en ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad, racionalidad de los gobiernos.⁸⁵

Se trata, pues, del objeto y la razón de ser social del gobierno.

Los años ochentas vivieron la emergencia de nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos y nuevos liderazgos que encaminaron al gobierno y a la sociedad entera hacia una política más plural, autónoma y

⁸³ Luis F. Aguilar, en “Introducción”, en Giandomenico Majone 1997, *Op. Cit.* pp.25 y 26. El subrayado es nuestro.

⁸⁴ Giandomenico Majone. 1997, *Op. Cit.*, p. 36.

⁸⁵ Luis F. Aguilar. *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992(b), p. 20.

competitiva. Sus orígenes, entre otros, se remontan al movimiento estudiantil de 1968 por las libertades democráticas, a la reforma política de Jesús Reyes Heróles y, posteriormente, al sismo de 1985, que debido a la tardía, ineficaz y desorganizada respuesta del gobierno a la crisis generada, propició una amplia movilización social. Aguilar recuerda que:

el Estado mexicano, como muchos otros estados latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento. Los otrora poderosísimos vientos de la Revolución y la contrarrevolución estatistas por naturaleza e instrumentos, se han dispersado y tal vez desvanecido entre los muchos desencantos y equivocaciones. Dicho redimensionamiento generó un nuevo patrón de hacer política (*policy making*), que modifica reglas (...), procedimientos (...), expectativas (...), concepciones de la relación entre sociedad y gobierno.⁸⁶

Frente a este panorama, se planteó al Estado el reto de cómo realizar sus funciones en el contexto de una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa y de cara a las rápidas innovaciones tecnológicas, la globalidad económica y la creciente pobreza y desigualdad.

Desde los ámbitos académicos, la respuesta fue que gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, exigía gobernar por políticas públicas.

1.2.1.- Las ciencias de políticas y la política (*Policy sciences y policy*)

La política surge del desacuerdo
Herbert Spiro

En los tiempos de la posguerra en Norteamérica, cobraba fuerza la tendencia a incorporar al ámbito de la política las investigaciones de las diversas disciplinas universitarias, prestando mayor atención a la planeación y a los sistemas de información como sustento en la toma de decisiones. No obstante, las decisiones políticas todavía se hacían al margen de las aportaciones de las diversas disciplinas científicas.

Harold Lasswell(51), al indagar cómo se podía lograr que los hechos y sus interpretaciones influyeran de manera más efectiva en el proceso de la toma de decisiones,

⁸⁶ *Ibidem.*, pp. 16-19.

halló respuesta en las *ciencias de las políticas*, como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, encargadas de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”.⁸⁷ La preocupación de Lasswell se centraba en la manera de crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada. Ello lo llevó a considerar que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización debían estudiarse con el fin de aumentar la racionalidad de las decisiones, al articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno, desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*).

La ciencia de políticas comprende dos dimensiones:

Del *conocimiento de* (knowledge of): la descripción de cómo, de hecho, se elaboran las políticas y del *conocimiento en* (knowledge in): el proceso de toma de decisiones, en el que se incorporan los datos y los teoremas de las ciencias en la deliberación y decisión de la política con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública.

Para las ciencias de políticas no sólo es relevante el conocimiento de la decisión sino el conocimiento dentro de la decisión; para abordarlo, deben lograrse tres atributos:⁸⁸

-*Contextualidad*: contempla las decisiones como parte integrante de un proceso social mayor.

-*Orientación hacia problemas*: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.

-*Diversidad*: en función de que los métodos utilizados son múltiples y diversos.

De esta forma, las ciencias de políticas permiten relacionar el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan.

A las propuestas de Lasswell siguieron dos reacciones en el medio académico de su tiempo, configurándose en dos corrientes. La normativa, fundada por Edward Quade (83), de la Corporación Rand, y por Yehezkel Dror(70), de la Universidad Hebrea de Jerusalén, interesada en el análisis de políticas (*policy analysis*) más que en la elaboración de políticas

⁸⁷ Harold Lasswell, “The policy orientation”, en Luis F. Aguilar, 1992 (b), *Op. Cit.*, p. 102.

⁸⁸ Harold Lasswell, “The emerging conception of the policy sciences”, en Luis F. Aguilar. 1992(b), *Op. Cit* p.110.

(*policy making*); en la actividad de construir y evaluar las mejores opciones de política relacionadas con determinados problemas públicos. En términos de Lasswell, en el *conocimiento en. La descriptiva*, ocupada exclusivamente del estudio de la elaboración de la política (*policy making*), es decir, del *conocimiento de*.

Esta dualidad de las ciencias de políticas se manifestó muy claramente en los años cincuenta y sesenta. Charles Lindblom(59) denomina a esas dos corrientes “sinóptica” y “anti-sinóptica”. La sinopsis, que significa “visión global del todo”, fue condensada en el análisis de sistemas de David Easton(53,65,69) como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. En contraste, los anti-sinópticos acentuaron los límites –de hecho, la imposibilidad– del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción; se identificaron con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social, en el sentido de integración de intereses, como criterio de decisión.

Quade⁸⁹ afirmaba que los avances tecnológicos y la velocidad con que se producen los eventos, ocasionan que los métodos tradicionales de toma de decisiones –mediante prueba y error y la negociación política– no permiten a las autoridades del gobierno responder efectivamente a los crecientemente complejos problemas que se les plantean. Para revertir esa situación, propuso adoptar el análisis de políticas (*policy analysis*), ya que constituye una forma de investigación aplicada para adquirir un entendimiento más profundo de temas socio-técnicos y para encontrar mejores soluciones. Aplicando así la ciencia moderna y la tecnología para resolver los problemas sociales mediante la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, el análisis de costo beneficio y el análisis de costo efectividad.

La necesidad de una disciplina enfocada al estudio de las *metapolíticas* fue apuntada por Yehezkel Dror⁹⁰, quien consideró necesario crear un conjunto de paradigmas que diera lugar a las nuevas ciencias de la política, no como sustituto de las actuales ciencias sociales y las actuales ciencias de decisión. Las ciencias de la política requerían de las siguientes innovaciones paradigmáticas:

⁸⁹ Edward Quade. *Analysis for public decision*. 2nd ed., North Holland, Amsterdam, The Rand Corporation, 1983, pp. 3-4.

⁹⁰Yehezkel Dror, “Prolegomena to Policy Sciences”, 1970. en Aguilar, Luis, F, *El estudio de las políticas públicas* Miguel Ángel Porrúa. México.1996,pp. 119-147

La ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión; cubrir el vacío de la distinción acostumbrada entre investigación pura y aplicada y la aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio.⁹¹

De tal suerte, concluye Dror.

Mientras que la prueba principal para las ciencias políticas es alcanzar mejor las metas a través de políticas más efectivas y eficientes, el reto de las ciencias de política será dirigir su atención no a los problemas de las políticas particulares sino a la mejoría de los métodos, el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas.⁹²

David Garzón(86) considera que 25 años después de haber sido formulada, la visión lasswelliana de las ciencias de la política era aún relevante, aun cuando hubiera quedado incumplida, ya que los intentos de desarrollar una interdisciplinariedad entre las ciencias de la política, basada en la fuerza unificadora de un núcleo metodológico común, condujo más bien a la fragmentación que a la integración de una nueva disciplina aplicada.⁹³ Luis F. Aguilar recuerda que desde la ciencia política se criticó la atención excesiva dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración del interés público, desatendiendo el *output* de la política, es decir, la manera como se elaboran las decisiones y las políticas que pretendían satisfacer el interés público.⁹⁴

En el mismo sentido, Hogwood y Gunn(84) señalaron que las ciencias políticas tendían a privilegiar el estatus científico, en detrimento de los problemas reales, ocupándose solamente de los temas cuantificables y ofreciendo respuestas demasiado sofisticadas a problemas de muy poco interés.⁹⁵

⁹¹ Ibidem, pp. 123-124

⁹² Ibidem, p. 125

⁹³ David Garson, *De la ciencia de políticas al análisis de políticas*, 1986, en "El estudio de las Políticas Públicas", México, Miguel Ángel Porrúa, 1996. p. 149

⁹⁴ Luis F. Aguilar, 1992(b), *Op. Cit*, p. 64

⁹⁵ Brian Hogwood y Lewis Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford, 1984, p.34

Para Giandomenico Majone(78) el desarrollo del análisis de políticas refleja severos errores y desequilibrios, por la sobre valoración en la capacidad técnica y en el uso de técnicas elaboradas por otras disciplinas, soslayando “las habilidades que tradicionalmente los buenos consejeros de gobiernos han considerado esenciales, como la capacidad para argumentar, comunicar y evaluar evidencias”⁹⁶.

La palabra políticas (*policy*) es objeto de usos diferentes. El más común se refiere a los campos de acción del gobierno, tales como las actividades relacionadas con la economía (política económica), con las necesidades sociales (política social) o con las relaciones con los diferentes países del orbe (política exterior). Una típica definición expresa los propósitos o fines generales de la actividad gubernamental, o la descripción específica de las acciones que las organizaciones políticas quisieran que el gobierno realizara. La aproximación al estudio de casos, favorecida por los científicos sociales, se enfoca a una definición de política relacionada con los momentos de decisión frente a algunos episodios críticos que afectan al sistema. También se encuentra el término política, referido a autorizaciones formales, programas y resultados de las acciones de la administración. Finalmente, se asocia a teorías, a modelos y a procesos en tanto que todas las políticas implican lo que el gobierno puede hacer y las consecuencias de sus acciones en un periodo dado.

En el ámbito de la administración pública, dice Jones, “políticas” (*policy*) frecuentemente se relaciona con metas, programas, decisiones, leyes, normas, propuestas y grandes diseños:

Normalmente, en ese medio el concepto tiene un referente específico para todas las partes. Sin embargo, a quienes estudian los procesos de políticas esas palabras no les dicen mucho, ya que, a diferencia de los técnicos y administradores, no tienen la ventaja de una referencia común. Por lo tanto, se requiere una o varias definiciones para aproximarse al estudio en la materia.⁹⁷

⁹⁶ Giandomenico Majone, 1978, “The uses of policy analysis”, , en Luis F. Aguilar *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, 1992 (a). p. 341

⁹⁷ Charles Jones, 1984, *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Wadsworth Inc., 1984.pp.25-26

Heinz Eulau y Kenneth Prewitt(58) definen una política como “una decisión permanente caracterizada por la conducta o el comportamiento consistente y reiterativo tanto de quienes la realizan como de quienes se atienen a ella”.⁹⁸ Esta definición identifica algunos componentes de la política pública, no obstante que obliga a determinar cuánto tiempo debe permanecer una decisión, qué constituye la consistencia y la reiteración en el comportamiento y quiénes conforman la población referida.

Para Joan Subirats, el proceso de elaboración de toda política pública implica algo más que una simple decisión:

conlleva determinaciones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones; decisiones e interacciones influenciadas por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. Por tanto, para identificar correctamente su naturaleza habría que estudiar no sólo las intenciones sino también las conductas.⁹⁹

Toda política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias personas, grupos y organizaciones. Evidentemente, el proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se desarrolla en un cierto periodo y puede comportar la existencia de diversos subprocesos.

Hugh Hecló(78) establece tres factores que “parecen estar en juego” en la política Norteamericana:

el aumento del número de actividades del gobierno y, con ello, el incremento de las expectativas, el peculiar juego semiformal de influencias que acompaña este crecimiento y, relacionado con los dos anteriores, la especialización y la estratificación que hoy caracteriza tanto a la fuerza de trabajo del gobierno como al liderazgo político de la burocracia.¹⁰⁰

En su opinión, una política puede consistir, incluso, en no hacer nada.

Brian Hogwood y Lewis Gunn señalan al respecto, que existe un gran desacuerdo respecto a lo que constituye el análisis de políticas. Metodológicamente consideran necesario distinguir entre *descripción* (cómo se hacen las políticas) y *prescripción* (cómo

⁹⁸ Eulau Heinz, “H.D. Lasswell’s developmental analysis”, en *Western political quarterly*. Volúmen II, N° 5, 1958. pp.229-242

⁹⁹ Joan Subirats, *Op. Cit.*, p. 41

¹⁰⁰ Hugh Hecló, 1978, “Issue networks and the executive establishment”, en Aguilar, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa, 1996. p. 258

deberían hacerse las políticas); sin embargo, advierten que ninguno de los dos conceptos pueden ser excluidos del análisis y la formación de políticas.

Para comprender la *política pública*, elaboran su propio concepto a partir de la identificación de algunos de los elementos y distinciones que la caracterizan. Consideran que trasciende la mera decisión en tanto que involucra una serie de decisiones específicas en una secuencia racional: decidir que hay un problema, decidir que hay que hacer algo al respecto, decidir la mejor manera de proceder. Por ello, el estudio de todo el proceso requiere contemplar las decisiones tomadas antes y después del momento de inicio de la acción correspondiente; cómo y quiénes definieron las alternativas de solución.

De igual manera, asocian el concepto de decisión con el de hacedor de políticas (*decision maker*), conformado no por uno sino por muchos individuos, grupos y organizaciones en permanente interacción. Este proceso posee una gran complejidad: por la multiplicidad de actores e intereses que intervienen en él, y cuya percepción de un mismo evento, al ser definida subjetivamente, en ocasiones resulta contrapuesta a la de otros participantes. Esto confiere un mayor riesgo al análisis de políticas que al de otras áreas de las ciencias sociales, debido a que todos tendemos a ver las políticas y la hechura de políticas –a la manera de Allison- a través de nuestros propios *lentes conceptuales*.¹⁰¹

Los objetivos y los propósitos subyacentes a una política por lo general pueden identificarse al inicio del proceso, pero pueden cambiar con el tiempo y, en algunas ocasiones, se pueden definir retrospectivamente. Los resultados de dicha definición deben ser comparados con las intenciones de quienes decidieron un determinado curso de acción. Fallas accidentales o inacción deliberada pueden conformar los resultados, por lo que para entender el proceso de las políticas se debe poner especial atención a las formas de interacción entre los miembros de la organización o del sistema. Para poder considerar pública a una política, ésta debe generarse en el marco de los procedimientos, influencias y organización del gobierno.

A partir de la premisa de que decidir, incluso de manera racional, no es suficiente, y en tanto que encuentra una diferencia entre políticas y decisiones, Giandomenico Majone afirma que “las políticas son mucho más complejas que las meras elecciones y que no

¹⁰¹ Graham T Allison, 1969, “Conceptual models and the Cuban missile crisis”, 1969 en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992., p 120

pueden justificarse con decisiones singulares y ni siquiera con conjuntos de decisiones interrelacionadas".¹⁰² Por ello, la idea central de su formulación consiste en que "en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis-aun el análisis profesional- tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación".¹⁰³

Incluso en la organización más compactamente centralizadas son pocas las decisiones tomadas por individuos singulares...Casi siempre hay necesidad de explicar la decisión y persuadir a otros para que las acepten¹⁰⁴

En consecuencia, toda decisión con implicaciones sociales enfrenta el problema de la comunicación ciudadana, por lo que siempre existe la necesidad (y la obligación) de explicarla y de convencer o tratar de convencer a otros de las razones que llevaron al gobernante a tales conclusiones, so pena de ver frustrados sus intentos de implementarla.

Desde esa perspectiva "una política puede ser buena, exitosa o racional sólo *a posteriori* en la medida en que llegaron a adaptarse a las condiciones reinantes y fueron adoptadas (mediante la persuasión) a las restricciones del ambiente político".¹⁰⁵ Con lo que la convierte en un proceso posdecisivo o retrospectivo. Una política es, fundamentalmente, "una actividad que requiere la comunicación pública, no sólo una decisión dirigida al logro de metas. A la estrategia productiva ha de sumársele la intencionalidad comunicativa".¹⁰⁶

Aguilar destaca dos aspectos relevantes en las diversas definiciones de política:

Primero, que una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual. Segundo, una política no es la simple decisión deliberada (o no debería ser) del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide de un Estado o, por extensión, de una institución. Es necesario incorporar las muchas y diversas determinaciones de los muchos actores participantes, gubernamentales (o institucionales) y extra gubernamentales.¹⁰⁷

¹⁰² Giandomenico Majone. 1978, *Op. Cit.*, p. 346.

¹⁰³ Giandomenico Majone, 1997, *Op. Cit.*, p. 41.

¹⁰⁴ Giandomenico Majone, 1978, *Op. Cit.*, p.348

¹⁰⁵ *Ibidem*, p.361

¹⁰⁶ Luis F. Aguilar, 1992 (a), *Op. Cit.*, p. 28.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 24 - 25.

La consideración en los hechos de ambos aspectos evitaría la descalificación de las políticas gubernamentales (o institucionales) por parte de los ciudadanos o los miembros de una comunidad.

Theodore Lowi(64) desarrolla un “esquema interpretativo general” de la elaboración de las políticas, alternativo y superior a los enfoques tradicionales, con la intención de integrarlos en una visión conceptual mayor y empíricamente más consistente. Frente a las teorías políticas *elitista*, *pluralista* y *marxista*, Lowi destaca la existencia de un tercer enfoque sobre el poder y el proceso de elaboración de políticas, que data de 1935, “pero que no se le ha empleado como los otros debido a que se consideró equivocadamente como un caso de pluralismo”.¹⁰⁸

Se refiere a los primeros estudios de E. E. Schattschneider(60), quien mediante una combinación de los elementos de los enfoques señalados concluyó que la naturaleza de la relación de los grupos en un espacio descentralizado y de negociación no era estrictamente pluralista, ya que para el caso de intereses no compartidos y asuntos no comunes, los participantes siguen el principio de no-interferencia mutua. No obstante, esas afirmaciones –señala Lowi– tampoco explican cabalmente el fenómeno de la elaboración de políticas, al no generar proposiciones comprobables mediante la investigación empírica. Para saldar esas insuficiencias, formula un interesante marco de referencia que:

vincula los diferentes casos y descubrimientos con mayor coherencia y que puede sugerir generalizaciones muy cercanas a los datos para ser relevantes y suficientemente abstractas, con objeto de un tratamiento teórico más amplio.¹⁰⁹

Su esquema interpretativo general se fundamenta en que son las expectativas las que determinan el tipo de relaciones entre la gente, es decir, lo que cada actor espera obtener de su relación con los demás.

en política (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticos (*policies*); en consecuencia, la relación política está condicionada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Luego entonces,

¹⁰⁸ Theodore Lowi, 1964 “American business, public policy, case studies and political theory”, en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, 1992 (a), pp. 93 y 94.

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 98-99.

las políticas no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una *arena política* en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas.¹¹⁰

Definiendo las políticas en términos de su impacto en la sociedad, Lowi afirma que existen tres categorías *funcionales* de políticas públicas, que difieren tanto histórica como funcionalmente: *distribución, regulación y redistribución*. En consecuencia, las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder y cada una de ellas tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo. Es necesario, por tanto, identificar estas arenas, formular hipótesis acerca de sus atributos y comprobar dentro de un esquema las relaciones empíricas que pueda anticipar y explicar.

En la arena distributiva opera un gran número de pequeños intereses perfectamente organizados, en los que cada individuo cuenta por sí mismo. Los decisores adquieren sensibilidad con respecto a las cuestiones de igualdad, congruencia, imparcialidad, uniformidad y moderación, independientemente de lo informal e insustancial que esto pueda ser. En esta arena las relaciones políticas se caracterizan por una relación mutua de no-interferencia, en la cual es correcto que cada uno busque sus beneficios propios pero no lo es el que se oponga a que otros busquen los suyos.

La arena regulatoria aparece compuesta por una multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales, de actitudes compartidas, cuyo resultado es condición de la interacción conflictiva entre los grupos que involucran a todo un sector de la economía. En la toma de decisiones regulatorias, las relaciones entre los líderes de los grupos en uno o más de los puntos del proceso gubernamental son tan inestables que impiden formar una sola elite que decida las políticas. Por tanto, la toma de decisiones pasa de las dependencias administrativas y de las comisiones al pleno del congreso.

Los asuntos que implican una redistribución de los recursos sociales calan más hondo que cualesquier otros en la división de clase y activan los intereses en términos netamente clasistas. Lowi afirma que existe una amplia gama de intereses organizados en cualquier asunto de la agenda política pero, a diferencia de los planteamientos de los pluralistas, las relaciones entre los intereses entre grupos y entre los de éstos y los del gobierno, varían. El énfasis del análisis político está puesto sobre la naturaleza y las

¹¹⁰ Ibidem, p. 99.

condiciones de esa variación. Debido a la estabilidad y al equilibrio de las relaciones entre las clases fundamentales de la sociedad, la estructura política de la arena redistributiva parece estabilizarse. A diferencia de la arena distributiva, su estabilidad deriva de intereses compartidos. La negociación es posible, pero sólo para reforzar o suavizar el impacto de la redistribución. En síntesis, dice Aguilar al respecto:

no hay una estructura de poder única constante y global, que tiene en cautiverio al poder estatal o que, en sentido contrario, hace que el gobierno sea el protagonista incontenible. La vida política es diferenciada, mutable, realistamente particular. Por consiguiente, la política es, en última instancia, las políticas.¹¹¹

Graham T. Allison, al analizar la política exterior norteamericana en los hechos, advierte que tanto el análisis como la elaboración de políticas parten desde supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad.¹¹² Éstos determinan la manera en que se describirán los hechos en estudio, su definición y problematización, así como la estimación de sus estados futuros. Los patrones de la realidad con que los analistas interpretan los acontecimientos, es decir, los modelos descriptivos, explicativos y predictivos, constituyen *lentes conceptuales* que determinan qué ve y qué juzga como importante cada analista.

La proposición básica de Allison consiste en que los conjuntos de supuestos empleados por los analistas de políticas constituyen marcos de referencia básicos o “modelos conceptuales”. Así, describe tres enfoques conceptuales que caracterizan el análisis de política:

Modelo de *política racional*: considera que decisores y operadores actúan tras haber examinado toda la información pertinente y haber construido las opciones más relevantes, por lo que plantea que la evolución de la política y sus resultados serían el fruto de una elección racional (*rational choice*).

Modelo del *proceso organizativo*: el curso de la política se plantea como un “producto organizacional” (*organizational output*).

¹¹¹ Luis F. Aguilar, 1992 (a), *Op Cit.*, p. 36.

¹¹² Graham T. Allison, *Op. Cit.* pp. 121-122

Modelo de *política burocrática*: resultado (*political outcome*) del juego de fuerzas entre grupos con intereses propios, donde se dan enfrentamientos y compromisos, de competencias y coaliciones.¹¹³

En estas formulaciones, la autora considera que la política que se elige es la que se acomoda de manera incremental a lo que las organizaciones públicas pueden hacer realmente. Para evitar un conflicto, la política no puede ser diseñada para lograr objetivos que desborden lo que su capacidad les permite. En opinión de Luis F. Aguilar, los planteamientos de Allison “han ayudado a saber cómo y por qué se formulan y efectúan las políticas así como de hecho ocurren. Para muchos, algo semejante a la búsqueda de la cuadratura del círculo.”¹¹⁴

1.2.2.- El análisis de las políticas (*policy analysis*)

Uno de los errores que más frecuentemente cometen las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consiste en ignorar sus implicaciones políticas.

Arnold Meltsner

En relación con el análisis y la formulación de políticas, existen dos posiciones opuestas: la racionalista y la incrementalista. La primera tiene su origen en el *conocimiento de*, y la segunda en el *conocimiento en*, de acuerdo con los planteamientos de Harold Lasswell. Aguilar recuerda que, como producto de esta dicotomía,

se desdibujó entonces, casi desde el comienzo, el proyecto lasswelliano, dividiéndose entre el análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad, y el estudio de la elaboración de políticas (*policy making*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas.¹¹⁵

No obstante que existen otras aproximaciones que brindan una visión más completa de la naturaleza, las características y la dinámica de las políticas públicas y la construcción de la agenda, se hace necesario revisar ambas posturas.

¹¹³ Ibidem, p. 120.

¹¹⁴ Luis F. Aguilar, 1992 (a), *Op. Cit.* p. 39.

¹¹⁵ Ibidem p.42

Edward S. Quade, director del departamento de matemáticas de la *Rand Corporation*, uno de los “padres fundadores” del análisis racional, entiende el análisis de políticas como un análisis de sistemas inclusivo y comprensivo, que además se interesa por los impactos distributivos de la política. En su parecer,

En un sentido amplio, el análisis de políticas es una forma de investigación aplicada para entender los asuntos técnico sociales y llegar a mejores soluciones... La investigación de operaciones, el análisis de sistemas, el análisis de costo- beneficio y el análisis de efectividad ocupan la misma categoría y son empleados frecuentemente en los estudios de análisis de políticas¹¹⁶

El método racional-comprensivo se basa en elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de decisiones. Constituye una línea continua de desarrollo que une los primeros estudios de operaciones militares e industriales, de estrategia y logística, con las preocupaciones más globales del análisis de los sistemas desde los años sesentas. Este método, también conocido como decisionismo o visión recibida, se fundamenta en la visión de que existe un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas.

Las elecciones de un actor se considerarán racionales si pueden explicarse como la selección del instrumento más eficaz para alcanzar ciertos objetivos. Según esta concepción, el modelo económico de elección es el paradigma apropiado para todos los problemas de políticas.¹¹⁷

Con el fin de decidir racionalmente, el diseñador de políticas debe especificar sus objetivos, establecer los distintos medios por los que pueden alcanzarse, evaluar las consecuencias de cada alternativa y seleccionar la acción que maximice los beneficios netos.

Parafraseando al cardenal Newman, Majone expresa su crítica al decisionismo diciendo que los teóricos de las decisiones están más interesados en decidir correctamente que en las decisiones correctas. El riesgo implícito en la visión racionalista es convertir el análisis de políticas en una rama de la matemática aplicada (optimización restringida) o en

¹¹⁶ Edward Quade, *Op. Cit.*, p.5

¹¹⁷ Giandomenico Majone, 1997, *Op. Cit.*, p. 46-47

una vertiente de la lógica. Es decir, un conjunto de proposiciones auto-evidentes, sujetas únicamente a la prueba de su coherencia interna.

Otro problema planteado por Majone es que el método racionalista no puede aplicarse en el caso en que hayan dos o más actores con objetivos diferentes, pues éste supone la existencia de un único tomador de decisiones o un grupo que actúa como una unidad. El modelo no prevé la negociación o la persuasión necesarias para resolver, mediante el diálogo, las diferencias que surgieren entre aquellos que participan de las decisiones. Olvida, asimismo, los conflictos que surgen entre los intereses y puntos de vista de diversas agencias gubernamentales.

Al abocarse solamente a la toma de decisiones, no reconoce la distinción esencial entre las políticas y las decisiones, ya que las políticas son más complejas que las meras elecciones, puesto que toda decisión enfrenta el problema de la comunicación con la ciudadanía. Otra limitación del método racional es su preocupación exclusiva por los resultados y su falta de interés por los procesos que los producen en tanto que los mecanismos sociales rara vez tienen un solo valor instrumental para quienes participan en ellos.

No obstante las crítica apuntadas por Majone, Aguilar, reconoce en el racionalismo “el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional-científica del proceso decisorio de las políticas, pero sin perder de vista que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno”¹¹⁸, ya que en el análisis de políticas los aspectos valorativos de justicia social y de viabilidad política son tan relevantes como las de factibilidad técnica y organizacional.

Con una posición parecida, Amitai Etzioni(67) considera que si bien la concepción racionalista es la más difundida, para funcionar adecuadamente requeriría que en los centros de decisión existiera un acuerdo específico sobre el orden de valores que indicara los criterios de evaluación de las alternativas. Ello, sin embargo, no es posible pues los valores son fluidos y afectan y son afectados por las decisiones que se toman. Por lo tanto, el supuesto racionalista es impracticable porque no distingue claramente entre los valores y los hechos, ni entre los medios y los fines. Además, señala que el conocimiento tecnológico es sólo un auxiliar en la recolección y procesamiento de datos, pero no es capaz de

¹¹⁸ Luis F. Aguilar, 1992 (b), *Op. Cit.* p. 45

proporcionar la capacidad de cálculo que requiere el modelo racionalista, puesto que quienes toman las decisiones contienden con un sistema abierto de variables, en un mundo en el cual no es posible prever todas las consecuencias. “Puede ser válido para el juego de ajedrez pero no para las decisiones de la vida real.”¹¹⁹

Charles Lindblom(59), considera que el método racional únicamente sirve para resolver problemas relativamente simples y aun así es necesario hacerle modificaciones. Una solución acabada de los problemas complejos –como lo son la mayoría de los problemas sociales– mediante el racionalismo, supondría capacidades intelectuales y fuentes de información inasequibles para los seres humanos, por lo que Lindblom sostiene que es absurdo emplear dicho enfoque para la elaboración de políticas. Precisamente la complejidad de los procesos de toma de decisiones lo llevó a identificar un método que, aunque usual en la formulación de políticas públicas, no siempre es consciente para quienes lo aplican.¹²⁰ Su principal objetivo era proporcionar a quienes toman las decisiones una herramienta confiable para solucionar problemas complejos, eliminando el intento de lograr una comprensión “sobrehumana” (*sinóptica*) de los grandes problemas de una sociedad. “La reacción del administrador público a la exposición del método no será tanto la de quien ha descubierto algo nuevo sino de quien ha entendido mejor un procedimiento conocido.”¹²¹

El autor “sospecha” de la existencia de un sistema de análisis que opera de hecho, conocido como “salir del atolladero” (*muddling through*) o de las “comparaciones sucesivas limitadas”, que posteriormente dividió en “análisis de incrementalismo desarticulado” (*disjointed incrementalism*) y “análisis de incrementalismo simple”.

En contraste con la visión “sinóptica” del método racional-comprehensivo, y considerando que los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin tener que comprometerse en los supuestos y requisitos de la

¹¹⁹ Amitai Etzioni, 1967, “Mixed-scanning: a third Approach to decision-making, en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. p. 267

¹²⁰ Charles Lindblom. 1959 “The science of muddling through”, en Aguilar. Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, 1992., pp. 201- 225. Después de 20 años, en 1979, Lindblom publicó “Still muddling, not yet through”, una revisión de su trabajo anterior, en la que admitió haber confundido a veces la política incremental con el análisis incremental, así como haber distinguido de manera inadecuada entre tres versiones de análisis incremental, cuando su significado político básico es el cambio político que ocurre a “pasos pequeños”. Cfr. Luis F. Aguilar. 1992 (a), *Op. Cit.*, pp. 227-254

¹²¹ Charles Lindblom, 1979, “Still muddling, not yet through”, en Luis F. Aguilar, 1992 (a), *Op. Cit.*, p.229-237

racionalidad omnicompreensiva, formuló su contrapropuesta, a la que llamó *a la raíz por las ramas*.

Desde su perspectiva, existen dos posibles abordajes para el análisis de políticas: *ir a la raíz*, método que parte cada vez de nuevos fundamentos y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, estando siempre dispuesto a comenzar desde la base, e *irse por las ramas* o incrementalismo, que se configura a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente.

Su enfoque, en contraste con el racional-compreensivo, supone una estrecha relación entre la elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas. Al operar mediante una sucesión de comparaciones, reduce o elimina la dependencia hacia la teoría. La prueba de una buena política es el acuerdo de varios analistas acerca de ella, sin que necesariamente coincidan en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos los involucrados en el proceso. Aunque en teoría el racionalismo se pretende como el mejor modelo, en la realidad resulta inoperante, pues la mayoría de los administradores se ve en la necesidad de abordar las cuestiones complejas a partir del método de comparaciones limitadas sucesivas, entre otras razones debido a que "la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas de entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar."¹²² En realidad pone en operación el método incremental.

La manera más fácil de entender cómo se incorporan los valores sociales, los cuales no siempre tienen el mismo valor relativo, es constatar que ni los ciudadanos ni los congresistas ni los administradores coinciden en muchos valores u objetivos, los que aún no han clarificado en el momento en que se ven obligados a decidir. Bajo estas consideraciones, Lindblom concluye que el problema del valor es siempre un asunto de ajustes al margen, ya que no hay forma de establecer los objetivos o valores marginales más que en términos de políticas particulares. La única manera viable de revelar los valores marginales importantes es describir la política que en una circunstancia dada se escogería para alcanzarlos.

¹²² Charles Lindblom, 1959, *Op. Cit.*, p. 203

Por ello, es necesario distinguir dos aspectos en el proceso para la determinación de los valores. El primero, que la valoración y el análisis empírico están entrelazados; es decir, se elige entre valores y entre políticas al mismo tiempo. El segundo, que el administrador centra su atención en valores marginales o incrementales. “Cuando finalmente quien toma las decisiones escoge uno de entre los valores marginales, escoge en realidad entre las políticas.”¹²³

Cuando existe acuerdo entre los administradores sobre los valores u objetivos, ya sea en términos abstractos o marginales, no es difícil demostrar que la aplicación de una política logra su cometido, ya sea evaluando sus resultados en términos de las metas alcanzadas (*ir a la raíz*) o describiendo la política elegida (*ir por las ramas*). Pero en caso de discrepancia, la única posibilidad de medir la corrección se encuentra en el método de las comparaciones sucesivas limitadas, en donde la prueba es el acuerdo respecto de la política misma, aun cuando no exista concordancia previa con relación a los valores implícitos. Si esto es así, se puede ver con claridad cómo individuos y grupos de diferentes ideologías pueden ponerse de acuerdo en políticas concretas. Las partes en conflicto nunca podrán estar totalmente de acuerdo en los criterios —o los principios subyacentes—, pero es posible convenir en propuestas específicas. “El acuerdo, entonces, es la prueba de la mejor política.”¹²⁴

Existen evidencias de que los administradores, en gran medida, limitan sus análisis a las diferencias marginales de las políticas, las que a su vez se eligen porque difieren sólo de manera incremental, tanto por simplificar sus problemas cuanto por ser pertinentes. Luego entonces, las democracias cambian sus políticas casi siempre mediante ajustes paulatinos. “Las propuestas no incrementales de políticas resultan ser insignificantes desde el punto de vista político e impredecibles en sus consecuencias.”¹²⁵

Conforme a la teoría de grupos, si se aplica ese esquema en la toma de decisiones será más fácil para una autoridad o un grupo de interés anticipar lo que una de las partes haría en una situación potencial de conflicto.

El que una comunidad política se divida de manera riesgosa cuando aparecen en la agenda política cuestiones importantes que conllevan grandes pérdidas o ganancias,

¹²³ Ibidem, p.210

¹²⁴ Ibidem, p. 213

¹²⁵ Ibidem, p. 216

depende, entre otras cuestiones, de qué tan rígidamente están aferrados los participantes a varias causas, valores y percepciones de sus propios intereses. La política no se lleva a cabo una sola vez. Por el contrario, constituye un proceso continuo en el cual quienes toman las decisiones prefieren actuar con cautela, de manera aproximativa, sin esperar que los objetivos se logran en su totalidad, para que las políticas no produzcan consecuencias imprevistas o que agraven los problemas más que solucionarlos.

El conocimiento de los efectos pasados de la aplicación —o el intento de aplicación— de una política permite a quien decide, prever las consecuencias de llevar a cabo acciones similares. La experiencia enseña que resulta contraproducente el intento de dar grandes saltos, al mismo tiempo y en todos los frentes, para cumplir todos los objetivos de una vez. Nadie debe esperar que su política sea la resolución final de un problema, por pequeño que se considere. Su decisión constituye un paso que, de ser exitoso, podrá seguirse de otro, teniendo la posibilidad de comprobar a cada momento la eficacia de las predicciones que lo originaron. Adicionalmente, este método brinda la ventaja de remediar de manera inmediata cualquier equivocación. El método incremental o de comparaciones limitadas sucesivas contempla las razones que han hecho fallar los grandes intentos. Finalmente, dice Lindblom, la política incremental es una manera de “introducir de contrabando cambios en el sistema político”.¹²⁶

Lindblom sostiene que los “ajustes mutuos partidarios” (*mutual partisan adjustment*), presentes en distinto grado en todos los sistemas políticos, cobran la forma de decisiones políticas fragmentadas o descentralizadas, en que

los distintos participantes, relativamente autónomos, se afectan unos a otros mutuamente...con el resultado de que la toma de decisiones despliega ciertas características...tales como el que las políticas resultan del ajuste mutuo, se pueden describir como algo que ocurre más que como algo que se decide; que son influidas por un gran número de participantes y de intereses...y que la conexión entre las buenas razones para una política y la política misma es oscura, pues muchos de los participantes actúan por diversas razones(intereses)”¹²⁷

Al igual que el racionalismo, el incrementalismo no escapó ileso de las críticas. Sus principales oponentes han señalado que el abandono del enfoque racional en la toma de

¹²⁶ Charles Lindblom, 1979 *Op. Cit.*, p. 242

¹²⁷ *Ibidem*, p.246.

decisiones públicas implica el riesgo de legitimar el poder político de una manera conservadora. Las decisiones “sobre la marcha”, con pequeños cambios, significan un ataque a los síntomas mas no a las causas de los problemas políticos agudos.¹²⁸

En contra del incrementalismo y en defensa de su propio enfoque, Edward Quade argumentó que “una solución a un problema que ha sido simplificado y posiblemente convertido en manejable para su cálculo mediante la idealización y agregación no es necesariamente una buena solución para el problema original...Las mayores decisiones en el campo gubernamental de políticas son parte tanto de los procesos políticos como de los intelectuales ”.¹²⁹

Amitai Etzioni con una formulación de medio camino, considera que el modelo racionalista otorga un alto grado de control a los responsables de tomar las decisiones, mientras que el incrementalista tiene poco control del entorno. Para salvar estas deficiencias, propone combinar elementos de ambos enfoques, de tal manera que se superen los “supuestos utópicos del primero y el conservadurismo del segundo”.¹³⁰ A esto lo denomina “exploración combinada” (*mixed scanning*), enfoque que aúna la descripción de la estrategia que los actores en una gran variedad de políticas utilizan en los hechos, a la que siguen los actores reales.

Para explicar su propuesta, el autor utiliza una analogía fotográfica, indicando que la estrategia de exploración combinada incluye elementos de los enfoques racionalista y gradualista como si, de manera conjunta, se usara una cámara fotográfica con gran angular, que observaría todas las partes del bosque pero sin gran detalle, y otra con *zoom*, que enfocaría sólo aquellas zonas que la primera cámara descubriera que necesitarían un examen de mayor profundidad.

En esta exploración resulta esencial diferenciar las decisiones fundamentales de las graduales puesto que:

se adoptan decisiones primordiales después de examinar las principales opciones que el actor visualiza en función de la concepción de sus metas, pero, en contraste con lo que recomendaría el racionalista- se omiten los detalles y especificaciones

¹²⁸ Luis F. Aguilar, 1992(a), *Op. Cit.*, p. 55

¹²⁹ Edward Quade, *Op. Cit.* p.59

¹³⁰ Amitai Etzioni, *Op. Cit.* p. 265

para no perder de vista el conjunto. Las decisiones fundamentales sólo se realizan dentro del perímetro determinado por las decisiones fundamentales.¹³¹

De esa manera, ambas técnicas de la exploración combinada permiten reducir los efectos de las limitaciones del otro. El examen combinado es flexible; siempre es posible modificar la cantidad de tiempo y recursos destinados a la exploración general o a los diversos niveles de sondeo para hacer las adaptaciones necesarias a la situación específica, sobre todo en entornos muy cambiantes.

Yehezkel Dror nota que el enfoque de Lowi se acerca más a la realidad y se ajusta mejor a la naturaleza humana que el modelo racional-comprehensivo. Sin embargo, considera excesiva y peligrosa la aceptación tan favorable de ese pensamiento, ya que constituye un refuerzo ideológico a favor de la inercia y contra la innovación, imperante en toda organización humana. “El modelo racional tiene al menos la ventaja de estimular a los administradores a salir de su rutina, mientras que el incrementalista justifica una política de cero esfuerzo entre ellos.”¹³²

Para este autor, la toma de decisiones óptima implica un esfuerzo por aumentar su contenido de racionalidad, donde los procesos extra-rationales juegan un papel relevante en el mejoramiento de cuestiones complejas. Lo que se necesita, dice, es un modelo mixto que se ajuste a la realidad y que al mismo tiempo se pueda utilizar para mejorarla. “Es hora de que la ciencia administrativa acepte el reto de proponer modelos de toma de decisiones en lugar de dedicar tiempo y recursos a las técnicas administrativas, por una parte, y a las teorías grandiosas, por la otra.”¹³³ Si lo hace, la búsqueda se orientará a construir modelos normativos que combinen realismo e idealismo. Los modelos deben estar lo suficientemente cerca de la realidad como para ser guías factibles de acción. Al mismo tiempo, deben aspirar a una mejor calidad del proceso público de elaboración de políticas públicas y estar al servicio del mejoramiento de la realidad, concluye Dror.

Luis F Aguilar señala que de las formulaciones de Charles Lindblom surgieron dos ideas sustanciales a las que denomina “la otra racionalidad”: la identificación del análisis de políticas como *arte y artesanía*, representada por Giandomenico Majone(78) y Aaron

¹³¹ Ibidem p. 276-277

¹³² Yehezkel Dror, *Op. Cit.* p. 260

¹³³ Ibidem, p. 264

Wildavsky(79); y la tendencia a alejarse del análisis como un simple ejercicio de especulación intelectual para darle un peso mayor a la viva realidad de la interacción social, defendida por el mismo Wildavsky. Y explica,

La primera corriente retoma, depura y enriquece la primaria intuición del *análisis partidario* como instrumento de persuasión y acuerdo frente a rivales políticos incancelables. La segunda corriente amplía las tesis pluralistas del ajuste mutuo entre actores políticos.¹³⁴

¿Cómo pueden separarse los componentes políticos de los valorativos en los problemas que los incluyan a ambos? Para responder a esta pregunta crucial de la política, Majone parte de dos propuestas fundamentales: Primero, si se quiere incidir en las decisiones de políticas, el conocimiento del analista tiene que tener relevancia práctica, mostrar a los decisores, operadores o interesados que la estrategia de acción que propone es conducente, con objetivos a preferir y factibles. Segundo, que el análisis de política, pueda o no cumplir satisfactoriamente las condiciones del modelo de decisión racional respecto de fines o de solución racional de problemas, debe ofrecer razones, explicar un cierto tipo de decisión y persuadir a los demás que lo acepten."Una mezcla cuidadosa de razón y persuasión es de ordinario más eficaz que la utilización exclusiva de una u otra"¹³⁵. De esa forma, la discusión se constituye en el elemento crucial de los procesos de análisis y decisión políticas. En tal situación, se requieren argumentos posteriores a la decisión (*análisis retrospectivo*) para dotarla de una base conceptual, para demostrar que encaja en el marco de la política existente, para aumentar el asentimiento, para descubrir nuevas implicaciones y para adelantarse a las críticas o contestarlas.

La aproximación del análisis de políticas como un trabajo de artesanía (*policy analysis craftwork*) se basa en la similitud entre los trabajos de un analista con los de un artesano tradicional. Majone dice que para evitar caer en el total subjetivismo en la hechura de políticas es necesario considerar el análisis como una artesanía. Existe una similitud innegable entre los trabajos de un analista y los de un artesano tradicional; en ambos casos, la ejecución exitosa depende de un entendimiento claro de las posibilidades y limitaciones de los materiales y las herramientas, al igual que de una relación altamente personal entre la

¹³⁴ Luis F. Aguilar, 1992(a) *Op. Cit.*, p.57.

¹³⁵ Giandomenico Majone, 1997, *Op. Cit* p.74

persona y su tarea. Por supuesto, también hay diferencias obvias: “Los artesanos usan materiales concretos para producir un objeto con una forma dada y un propósito bien definido. Los analistas usan datos, herramientas técnicas y modelos para producir evidencias y argumentos.”¹³⁶

Con base en el esquema de Aristóteles descrito en la *Ética nicomaquea*, Majone establece cuatro constituyentes de la tarea artesanal aplicada al trabajo analítico: material, eficiente, formal y final. Al *material* corresponden los datos, la información y las construcciones conceptuales utilizadas en el planteamiento del problema por analizar. Las herramientas técnicas y los modelos equivalen al componente *eficiente* de la tarea del analista. Al *formal*, el argumento que llega a la evidencia y del que se extrae la conclusión. El elemento *final* es la conclusión misma, con las actividades relacionadas de comunicación e implementación.

Para ilustrar las cuestiones que sugiere el enfoque artesanal, se deben considerar las categorías de *evidencia* y *argumento*, pues conforman el último eslabón que enlaza los datos y la información con las conclusiones de un estudio analítico. La estructura del argumento será una mezcla compleja de declaraciones factuales y evaluaciones subjetivas. Junto con las deducciones lógicas y matemáticas incluirá inferencias estadísticas empíricas y analógicas, referencias a la opinión de expertos, estimaciones de costos y beneficios, además de matices y salvedades de distintos tipos.

El analista como artesano, dice Majone, es un productor de argumentos a favor de las políticas, que

“se parece más a un abogado que a alguien capaz de resolver problemas en el sentido de una visión recibida (análisis racional) o a un científico valorativamente neutral según la tradición positivista... La hechura de políticas implica simultáneamente *saber cómo*, en tanto capacidad de hacer ciertas cosas y adaptar la conducta a las nuevas circunstancias, y *saber eso*, como conciencia de las proposiciones generales y de las reglas de conducta explícitas”.¹³⁷

¹³⁶ Giandomenico Majone, 1978, *Op. Cit* p. 355

¹³⁷ *Ibidem*, p. 359

Las políticas pueden ser buenas, exitosas o racionales sólo *a posteriori*, en la medida en que llegaron a adaptarse a las condiciones reinantes y fueron adoptadas por el ambiente político.

La tarea central en el análisis de políticas consiste, dice Majone, en someter los objetivos a las más estrictas pruebas de factibilidad. "Debido a las limitaciones intrínsecas de los modelos de optimización y a la naturaleza peculiar de los procesos gubernamentales de toma de decisiones, la factibilidad-y no la optimalidad- es el objetivo realista que debe plantearse el análisis de políticas" ¹³⁸. Dicha viabilidad se refiere a diversos tipos de limitaciones tales como: sociales, políticas, administrativas, institucionales, técnicas y económicas. Evidentemente, también las de carácter comunicacional. En suma, una solución factible es aquella que puede enfrentar exitosamente las restricciones inherentes a su entorno circunstancial.

La propuesta básica de Aaron Wildavsky concibe el análisis de políticas como "arte y artesanía" (*analysis as art and craft*) y lo ubica como un proceso de interrelaciones sociales en el cual la definición del problema no es el primer paso del análisis sino el último; no se trata de resolver problemas sino de crearlos: "La solución de problemas para el analista de políticas es en mucho un asunto de creación de problemas capaces ser resueltos desde una perspectiva social y con los recursos a la mano."¹³⁹. Los analistas políticos crean soluciones concebibles que le permiten a los ciudadanos aprender qué debemos desear en relación con lo que es posible obtener. Los problemas, más que solucionados, son aliviados, sobreseídos, transformados o retirados de la vista pública.

Desde una óptica incrementalista, Wildavsky señala que al considerar el impacto de las políticas sobre otras políticas se realiza un acto de creación. Para el analista, la resolución de un problema constituye un acto de creación del problema solucionable desde una perspectiva social, recurriendo a los recursos disponibles.

Dos lados del análisis fluyen al mismo tiempo: la definición del problema de acuerdo con los recursos, y la construcción de la salida al problema planteado. Así, el análisis como "solución de problemas" es un *arte* en tanto que descubre nuevas

¹³⁸ Giandomenico Majone, 1975, "La factibilidad de las políticas sociales", en Luis F. Aguilar, 1992 (a), *Op. Cit.* p.395

¹³⁹ Aaron Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*. London & Basingstoke, Macmillan Press LTD, 1979, p. 388

alternativas, y una *artesanía* puesto que trata de convencer a los demás de la viabilidad de la solución. En suma, el análisis de políticas es crear y construir problemas susceptibles de solución. Los problemas de políticas surgen de una tensión creativa entre diferentes polos de acuerdo con su contexto, por lo que las soluciones son la reducción parcial y temporal de esa tensión.

Cuando los analistas políticos proponen soluciones, plantean no solamente una mezcla de recursos y objetivos, no sólo un modelo implícito causal de un segmento de la realidad sino una estructura de relaciones sociales. Mientras más cambie la interacción entre la estructura social prevaleciente más radical será el cambio; de ahí que las soluciones sean el resultado de las diferentes relaciones entre los ciudadanos. Si la cultura se concibe como los valores y creencias que cohesionan las relaciones sociales, entonces el análisis de políticas está íntimamente relacionado con la cultura, pues la solución de problemas de políticas refleja y está limitada por la consistencia moral y las relaciones sociales históricas, al tiempo que las soluciones dadas los problemas de políticas cambian la estructura social de las relaciones y, por tanto, alteran los valores y creencias que sostienen esa estructura.

El análisis de políticas, lejos de ser una presentación de escenarios utópicos –como ocurre con el método racionalista–, debe permanecer anclado en el patrón vigente de las relaciones sociales. El buen análisis es el que recuerda tanto a quienes toman las decisiones como a los ciudadanos que la participación colectiva en el proceso de políticas puede ser ampliada o reducida mediante cambios en la estructura social de las relaciones históricas:

La creación del problema comenzará con el material vivo y particular de las ideas, evaluaciones y expectativas de los ciudadanos. Pero si informarse de y con la gente es un componente del análisis-arte, persuadir a la gente es el componente de la segunda fase, la del análisis-artesanía. Hay que convencer y obtener la aprobación, quizá el consenso, de todos los que están interesados en el problema; demandantes, opinadores, funcionarios y políticos. Desanudar sus tensiones.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Luis F. Aguilar, 1992 (a), *Op. Cit* pp. 77- 78.

1.2.3.-El proceso de las políticas y La construcción de la agenda (*agenda building*)

Debido a que las oportunidades de ganar acceso a la agenda son limitadas, los que desean efectuar reformas deben estar bien preparados para aprovechar las oportunidades cuando y donde se presentan. Una cosa es perder la oportunidad, pero otra quizá peor es ganar con una propuesta mal planteada y concebida. Puede entonces ser una victoria pírrica que envenene las aguas de futuras reformas.

Charles Elder y Roger Cobb

El ciudadano común suele pensar que son los gobernantes quienes, de manera individual, deciden cómo resolver los múltiples y complejos problemas que corresponden a sus funciones. En contraste, Aguilar aclara que “la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales”.¹⁴¹

Harold Lasswell(71) afirmó que el proceso de la decisión comprende tres poderes: el legal, el desnudo y el supuesto. El poder *legal* comprende una autoridad formal y un control efectivo; el poder *desnudo* posee el control pero no la autoridad, y el poder *supuesto* no se controla.¹⁴² Para comprender el proceso decisivo, proporcionó un modelo compuesto por una secuencia de siete fases: *Información*, procedente de los centros de atención de los participantes en el proceso; *recomendación* o promoción, como actividades para influir en el desenlace; *prescripción* o articulación de las normas; *invocación*, producida cuando se utiliza provisionalmente una prescripción para caracterizar un conjunto de situaciones concretas; *aplicación*, como empleo de una prescripción con un sentido finalista; *valoración*, caracterizada por la relación entre los objetos políticos y las estrategias y resultados, y *terminación*, implica el tratamiento de las expectativas o derechos establecidos cuando estaba en vigor una prescripción.

James E. Anderson(76) considera que la preocupación de los analistas de políticas está centrada en las instituciones, procesos y comportamientos consecuentes. El intento de

¹⁴¹ Luis F. Aguilar, 1992 (b) *Op. Cit.*, p. 8.

¹⁴² Harold Lasswell, *A preview of policy science*, New York, American Elsevier, 1971

descubrir por qué el gobierno actúa sobre ciertos problemas y no sobre otros, así como la injerencia de los grupos de presión y la opinión pública en la elaboración de las políticas, lleva a plantear la política pública como un curso de acción propositivo seguido por el gobierno para resolver un asunto de interés público.¹⁴³

Para efectos analíticos, Anderson elabora un esquema secuencial que enriquece el modelo de Lasswell al introducir la *formación de la agenda*, entendida a partir de las siguientes interrogantes: ¿qué es un problema de política?, ¿qué hace que se convierta en un problema público?, ¿de qué manera accede a la agenda gubernamental?, ¿por qué algunos problemas no alcanzan estatus de agenda formal? También destaca los aspectos relacionados con la formulación y la adopción de una política determinada, contemplando las alternativas factibles y los participantes en la decisión, así como sus efectos.

Charles Jones menciona que son los procesos institucionales, entendidos como aquellas series de acciones u operaciones asociadas con las legislaturas, el ejecutivo, las burocracias, la corte, los partidos, etcétera, los que tradicionalmente interesan a los científicos políticos. Casi todos los estudiosos de ciencia política –incluido el propio Jones– se abocan a analizar la elaboración de reglas administrativas, los procesos electorales y *la construcción de la agenda política*, con el fin de saber qué son, cómo trabajan, qué producen y cómo se conectan entre sí. Al tratarse de temas sustantivos de interés social, “un aspecto central de los estudios políticos asume que los grupos o fuerzas organizadas, al interior o fuera del gobierno, son absolutamente cruciales en la toma de decisiones políticas.”¹⁴⁴

Con el fin de orientar la indagación de los analistas en torno a la dinámica del desarrollo de las políticas y de su ejecución, Jones plantea un esquema en el que relaciona una serie de preguntas –donde los *quién*, los *qué* y los *cómo* de Lasswell son fácilmente identificables– con un conjunto de actividades del gobierno. Las clasificaciones marcadas por el autor no pretenden ser dogmáticas, pues su objetivo es únicamente guiar la actividad de investigación en una dirección aceptada y valorable. Pondera dos etapas fundamentales, que abarcan desde el arribo del problema a las instancias gubernamentales hasta las acciones para elaborar un programa conducente.

¹⁴³ James, Anderson, 1976, *Public policy-making*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1984. p. 3.

¹⁴⁴ Charles, Jones, *Op. Cit.*, p. 24.

Hogwood y Gunn formulan un marco de análisis combinado que no corresponde ni al modelo sinóptico racional-comprehensivo ni al incrementalismo, tampoco es una aproximación de medio camino. Se trata de una “aproximación contingente” (*contingent approach*) que reconoce las limitaciones que excluyen un análisis con detenimiento de todos los temas y factores políticos que intenta convertir en irrelevante el análisis objetivo.¹⁴⁵

El modelo de análisis de aproximación contingente de estos autores constituye un esquema combinado (*mixed framework*) que lo mismo puede ser utilizado para el estudio descriptivo de políticas públicas como para el prescriptivo. Su importancia radica en que asume un marco de referencia dinámico, pues en su opinión, el momento de la decisión “se asemeja más a una película que a una fotografía”¹⁴⁶, fundamentalmente por la retroalimentación que se da en diferentes puntos del proceso. Por consiguiente, el problema en cuestión es objeto de varias redefiniciones –producto del monitoreo permanente– que obligan a la modificación de los objetivos iniciales. Además, identifica las interacciones no sólo entre las varias etapas del proceso sino entre los diversos participantes, entre las organizaciones y el amplio entorno social y económico.

Si bien, como cualquier modelo tiene sus limitaciones, es pertinente su referencia en tanto la importancia que brindan al *decidir sobre qué decidir* y al *decidir cómo decidir*, planteando como puntos relevantes el establecimiento de la agenda (*agenda setting*) y la filtración de un tema (*issue filtration*). De tal manera involucran la identificación y anticipación de problemas que sugieren emprender acciones, así como la manera en que debe tomarse la decisión, ya sea remitiéndola a los procesos políticos y administrativos habituales o seleccionándola a partir de un análisis más profundo y objetivo.

Howard y Gunn establecen como premisa “quien define es quien decide”, debido a que el resultado de la primera fase del problema *decidir sobre qué decidir*, será determinante en las etapas subsecuentes. En función de que el resultado de la *definición de los temas de la agenda* influirá profundamente sobre los últimos pasos del proceso de toma de decisiones, los autores aportan una lista de interrogantes encaminadas al enriquecimiento de la etapa de definición de los problemas, mismas que inician con quién dijo que había un

¹⁴⁵ Brian Hogwood y Lewis Gunn, *Op. Cit.* p. 24.

¹⁴⁶ *Idem*,

problema y por qué, y concluyen con la posibilidad de que las implicaciones del problema puedan ser especificadas e incluso cuantificadas.¹⁴⁷

Aguilar menciona que existen evidencias de que en diversos momentos de la política se pone el acento en la definición de los problemas. Sin embargo, ante los fracasos de ciertas iniciativas se recurre a la evaluación (*policy evaluation*), mas cuando se ha sospechado que esas fallas obedecen a errores de aplicación, la atención se fija en la política de implantación (*policy implementation*), rescatando las cuestiones administrativas y organizacionales. Asimismo, en los casos en que se ha cuestionado la eficacia de los gobiernos, los estudiosos han reivindicado las políticas estatales (*policy management*), así también se ha delineando el diseño de la política (*policy design*) al reflexionar sobre la gestión pública general.

De ahí que la consideración de la política como proceso, en ocasiones haya propiciado un abordaje fragmentado, pues los investigadores de ese campo tienden a concentrarse en tramos específicos del trayecto, según su especialidad. No obstante, concluye Aguilar, “es evidente que perder de vista los otros componentes integradores del proceso de una política no ayuda a su buena traza, decisión y operación”.¹⁴⁸

Una buena parte de la investigación política contemporánea –afirman Roger Cobb y Charles Elder (73) se ha dedicado al problema de reconciliar la teoría clásica con la realidad empírica “en tanto que se ha demostrado que el ciudadano promedio no representa el papel que dicha teoría- también conocida como pluralismo- le asigna”.¹⁴⁹

Múltiples evidencias parecieran indicar que no es la mayoría de la población, como lo señala la teoría clásica pluralista¹⁵⁰, quien controla los procesos y los contenidos del orden del día gubernamental. Esta capacidad la tienen individuos o grupos debido a su posición política e influencia y a sus cuantiosos recursos económicos. Sin embargo, existen evidencias de que otros actores sociales, sistemáticamente excluidos del escenario político, han logrado atraer la atención a sus demandas por parte de quienes toman las decisiones, los que muchas veces han tenido que hacer concesiones para desplazar la parcialidad

¹⁴⁷ Cfr. Capitulo IV, Item 4.1

¹⁴⁸ Luis F. Aguilar, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p.20.

¹⁴⁹ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, p. 14.

¹⁵⁰ De acuerdo con el enfoque *pluralista*, la agenda resulta de la lucha entre grupos organizados y reconocidos en un medio donde ningún grupo por sí mismo es capaz de determinar el rumbo del sistema social. Dentro de los principales teóricos del pluralismo podemos citar a Robert Dahl, Seymour Lipset, Joseph Shumpeter,....
Cfr. Bibliografía

existente en el sistema que opera en favor de unos grupos en detrimento de los intereses de los otros.¹⁵¹

Por ello, el estudio del papel que representa el ciudadano promedio en una democracia, cuestión central en el pensamiento democrático clásico, se ha vuelto secundario y dependiente, dando lugar a la indagación y al debate en torno a los requisitos sociales de un gobierno -y de instituciones públicas relevantes- políticamente estable y administrativamente efectivo. En otras palabras, al estudio del fenómeno de la *elaboración de políticas* cuya cuestión fundamental es: ¿de donde vienen y cómo se procesan los asuntos de política pública? Cuestiones que aterrizadas en el presente trabajo serían ¿de donde surgió la idea de aumentar las colegiaturas en la UNAM, cuál fue el curso que siguió la propuesta del rector y cuales fueron sus resultados?.

Cobb y Elder advierten que los resultados de la indagación sistemática a partir de los años cincuentas revelaron que los estándares y requisitos necesarios para la evolución de los sistemas democráticos no fueron cumplidos por ninguna democracia occidental. Concretamente, en cuanto a la participación del público en la toma de las decisiones que afectan a toda la sociedad. Estos autores critican el que algunos estudiosos de la ciencia política clásica persistan en la idea de que en tanto la participación popular se limitara a los procesos electorales se aseguraba la estabilidad y el funcionamiento eficiente de un sistema democrático. En consecuencia, afirman que

al demostrarse que el supuesto clásico de que la competencia y la participación popular en los asuntos de gobierno era un mito incluso en aquellos sistemas políticos más democráticos, la ciencia política se ha enfrentado al problema de revisar la teoría clásica de la democracia para reconciliarla con la realidad...¹⁵²

Tal aseveración es confirmada por Aguilar cuando señala que:

el interés de los investigadores por el alcance de la participación e influencia en la determinación de alternativas de decisión política ha sido escaso, pues se han limitado a estudiar a quienes influyen en las decisiones estratégicas y a la manera en que lo hacen. Es decir, "la política más que las políticas..."¹⁵³

¹⁵¹ Schattschneider, *El pueblo semisoberano: La democracia norteamericana vista por un hombre práctico*. México, UTEHA, 1967, p. 48

¹⁵² Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit*, p. 13

¹⁵³ Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (a), p. 16

Desde principios de la década de los sesentas, E.E. Schattschneider había observado que casi todas las aproximaciones teóricas acerca de la política se relacionan con la cuestión de quién puede tener influencia en el “sistema de presión” y quién queda excluido del mismo¹⁵⁴. Aseguraba que de continuar la estrecha participación en la selección de alternativas políticas que se lleva a cabo en el sistema de presión o arena de conflicto, se reforzarán las tendencias en la dirección del sistema político y, a la larga, perjudicará su estabilidad. Se percataba, de tal suerte, que al limitarse el acceso a la arena política sólo a los grupos que están legitimados, se corre el riesgo de que los grupos excluidos lleven a cabo acciones extralegales para forzar su ingreso a lo que llama “el sistema de presión”.

Si bien Cobb y Elder consideran que las explicaciones que proporciona la teoría democrática moderna son insuficientes para explicar cómo los asuntos en colisión entre grupos se convierten en problemas públicos y llegan a colocarse en la agenda formal de un gobierno para la toma autorizada de decisiones, reconocen que la teoría de grupo o pluralismo puede considerarse un marco “sugestivo” para enfocar mejor la indagación, siempre y cuando se complemente con el estudio de la *teoría del conflicto*, la cual estudia la naturaleza de la confrontación entre dos o más contendientes. De esta manera, el análisis del conflicto social permite ahondar sobre el origen de los puntos en disputa que derivan en problemas y sobre las acciones de los contendientes para lograr la atención del gobierno a sus demandas.

La teoría clásica de la democracia o teoría de grupos, recuerdan estos autores, formula que el funcionamiento estable de un sistema democrático debe incorporar algunos de los siguientes requisitos: un pluralismo social –diversas elites en competencia por la asignación de posiciones y recursos–, un consenso básico sobre las reglas de la contienda democrática, y elecciones, con objeto de permitir la participación ciudadana en la selección de sus gobernantes. Agregan, sin embargo, que esas solas condiciones ya no son suficientes para mantener la funcionalidad del gobierno en tanto que no reconocen la necesidad de una más amplia y activa participación política de los ciudadanos. En consecuencia, las cuestiones de estabilidad y la toma de decisiones del gobierno se han vuelto fundamentales en tanto que los recursos sociales están inequitativamente distribuidos y en muchos casos se tiende a ensanchar esa irregular asignación.

¹⁵⁴ E. E. Schattschneider, *Op. Cit.*, pp.27-58

La principal objeción de Cobb y Elder a la teoría pluralista consiste en que al desarrollar únicamente el aspecto descriptivo de las democracias promueve el conservadurismo social ya que no proporciona lineamientos para el cambio ni dirección para la acción política, lo que la convierte en poco más que una racionalización para el *status quo*. Desde esa perspectiva, entonces, los conflictos y los movimientos sociales son considerados como perversiones y no como parte normal de la vida política o como uno de los motores reconocidos del desarrollo social democrático. Ello, por tanto, señalan estos autores, condena a la ciencia política a la imposibilidad de entender las necesidades reales de la sociedad en épocas de crisis.

Es por ello que acuden a Keniston cuando dice, en referencia a los diversos movimientos políticos mundiales de la década de los sesentas, que

para los estudiantes en protesta por todo el mundo, quienes están diciendo que el sistema existente es hipócrita, indigno de respeto, obsoleto y con una necesidad urgente de reforma, la teoría no les dice nada, incluso falla en reconocer sus intereses ya que los teóricos modernos sugieren que la democracia participante es un anatema para el gobierno democrático estable y, en su defecto, aceptan la falta de representación estable o la sub-representación como una condición natural, si no necesaria.¹⁵⁵

A las consideraciones anteriores, Bachrach y Baratz agregaron el argumento de que el modelo democrático plural ha fallado al no apreciar en qué medida quienes detentan el poder son capaces de excluir ciertos asuntos y problemas de la agenda ¹⁵⁶. De ahí que la política no sea como planteara Lasswell en términos de quién obtiene qué y cómo, sino quién se queda fuera, cuándo y cómo, con lo que introducen el concepto de no toma de decisiones al que le otorgan igual relevancia que a su contrario.

En suma, se puede afirmar, de acuerdo con estos autores, que el pensamiento democrático clásico soslaya cuestiones relevantes, tales como las implicaciones de la participación social para el individuo, el fenómeno de la no toma de decisiones y, fundamentalmente, el problema de la violencia a la que sitúa como una perversión, no como instrumento político de la evolución social. Al dirigir exclusivamente su atención al papel de las elites en la orientación de un sistema político, ese cuerpo teórico se torna insolvente al no poder especificar las condiciones bajo las cuales la población general

¹⁵⁵ Kenneth Keniston, 1969, citado en Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit* p. 19

¹⁵⁶ Peter Bachrach y Morton Baratz, *Power and poverty*. New York, Oxford University Press, 1970, p.18

puede participar en los procesos de elaboración de políticas. En esas condiciones, parecería que las principales formulaciones clásicas de la democracia no pueden proporcionar los fundamentos para explicar cómo un asunto potencialmente conflictivo puede convertirse en una controversia social; como fue el caso de las reformas de 1999 en la UNAM, objeto de estudio de la presente indagación.

Para contrarrestar lo que llaman una de las principales crisis de los lineamientos de la investigación propiciada por las tendencias de la teoría moderna de la democracia, Cobb y Elder se suman a las reacciones de diversos estudiosos frente a esta y otras crisis “intelectuales”¹⁵⁷ enfocando el asunto de la formación de la agenda mediante la vinculación procesos sociales y toma de decisiones gubernamentales. Su formulación teórica se fundamenta en cuatro observaciones, cada una de naturaleza variable, a las que ubican como parte integral del proceso general de elaboración de políticas públicas:

-La distribución de influencia y acceso a las decisiones políticas tiende a favorecer a unos en detrimento de otros.

-El rango de asuntos y alternativas de decisión está restringido por la capacidad limitada de procesamiento del sistema político, así como por el hecho de que a toda organización política le es favorable explotar algunas clases de conflicto y suprimir otras. En consecuencia, la atención del gobierno se centra en los asuntos representados por las fuerzas políticas legitimadas, es decir, las que –aparentemente- mantienen el equilibrio del sistema.

-La inercia del sistema, que vuelve extremadamente difícil modificar la tendencia prevaleciente a resolver -o no- sólo los asuntos calificados como legítimos, de acuerdo con los intereses del sistema político vigente. Esos intereses pueden estar dispuestos a cambiar y a considerar asuntos y demandas previamente excluidos, únicamente bajo la amenaza o el uso de la violencia.

-Los procesos pre-políticos o al menos los predecisivos representan el papel más crítico en la determinación de los asuntos que el sistema político habrá de considerar, así como la elección de alternativas correspondiente¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Roger Cobb y Charles Elder las denominan crisis prescriptiva y crisis de relevancia *Op. Cit.* p.18-19

¹⁵⁸ *Ibidem*, p.p. 21-22

Con el fin de entender la manera en que la toma de decisiones se relaciona con los problemas sociales más generales, Cobb y Elder consideran necesario explicar los determinantes de las agendas políticas.¹⁵⁹ Estiman que uno de los orígenes de sus planteamientos se encuentra en los estudios de David Easton¹⁶⁰ quien describe la naturaleza de las vías de acceso al subsistema político, parte del sistema social mayor, y los mecanismos mediante los cuales estas entradas logran su acceso a la agenda gubernamental para participar en el proceso de “asignación de cosas valuadas” Bajo la óptica Eastoniana, las *demandas* y los apoyos representan dos posibilidades cruciales de entrada al subsistema político. Cobb y Elder privilegian a las primeras al considerarlas la variable más relevante ya que a través de ellas se canalizan las necesidades de la sociedad. En torno a esas necesidades surge un proceso de politización que presiona a una decisión autorizada para cada exigencia. Sin embargo, para ser considerada por los responsables del gobierno debe elevarse al rango de tema controversial de discusión (*issue*), lo que le dará visibilidad pública y podrá movilizar a la sociedad en su apoyo. En términos de agenda, como se verá más adelante, convertir una demanda en un punto de debate significa elevarla a un estatus de agenda sistemática.

En virtud de la naturaleza dinámica del proceso, esa acción generará una contra demanda consecuente. Dichas peticiones pueden ser expresadas por vías formales, como las elecciones, o informales como la amenaza o el uso de la violencia. Así pues, el punto de partida del proceso de elaboración de las políticas sería el conflicto social, cuyo manejo está relacionado con el tratamiento autorizado de las demandas en disputa. Por lo tanto, las instituciones gubernamentales y las organizaciones políticas representan el papel crucial para incluir un asunto al orden del día gubernamental.

Las cuatro observaciones mencionadas y las determinantes señaladas sirvieron de base para que Cobb y Elder construyeran un modelo teórico mediante el cual pudieron explicar cómo las contiendas políticas logran expandir su alcance, intensidad y visibilidad pública, convertirse en asuntos públicos, atraer la atención de quienes toman las decisiones y acceder a la agenda formal del gobierno -o de la institución de que se trate-. Esta aproximación alterna a la teoría clásica, a la que sus autores denominan *la perspectiva de*

¹⁵⁹ Ibidem pp.32-51.

¹⁶⁰ David Easton, *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965, p. 48

la construcción de la agenda, alerta sobre la importancia de los procesos políticos *predecisivos* para determinar lo que ocurre en la etapa decisiva y anticipar los posibles resultados. Productos que estarán determinados por los problemas en disputa, su definición social y su interpretación pública y por los participantes y sus puntos de vista representados en el proceso. En otras palabras, esta aproximación, al enfocarse a la cuestión de las inclinaciones inherentes del sistema y al rango de asuntos que se considerarán como puntos legítimos de controversia, y al poner el acento en las etapas previas a la decisión de las políticas conducentes, permite conocer el resultado de una determinación y medir el grado de “vitalidad” del proceso gubernamental y, por ende, del sistema social vigente.¹⁶¹

Sus indagaciones, al fundamentarse en una variedad de enfoques y perspectivas de las ciencias sociales contemporáneas¹⁶², parecen arrojar nuevas luces sobre los problemas que se presentan en la estructuración de la agenda, lo que permitirá a los estudiosos del tema integrar un amplio espectro de acontecimientos aparentemente inconexos así como conocer el estado actual de la cuestión. Al conjunto de sus formulaciones, Cobb y Elder le asignan una capacidad empírica más viable que la de la teoría democrática, ya que brinda una mejor y más realista visión de la política en tanto que constituye una exposición descriptiva de las diversas democracias actualmente en operación. En otras palabras, retoma el problema clásico de la configuración del poder pero, a diferencia de aquel cuerpo teórico, ya no se relaciona con la influencia sobre las decisiones, sino más bien con la influencia sobre el nivel adjudicado a las alternativas disponibles para la solución de un problema social.

Esta renovada óptica aborda la cuestión del papel que juegan los crecientes grupos tradicionalmente excluidos del juego político quienes cada día toman más conciencia y se vuelven capaces de cristalizar sus objetivos en propuestas claras, como se ilustra en el epígrafe de esta trabajo, pretendiendo su acceso a la agenda política. Insiste en la necesidad de generar los mecanismos que amplíen el concurso social en los procesos políticos al enfatizar el papel que diversos públicos pueden representar en la conformación del contenido de las decisiones gubernamentales. La concurrencia, por lo tanto, en el proceso de estructuración de la agenda, en tanto que abierto y extenso, puede asegurar mejor y por

¹⁶¹ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.* pp. 23-24

¹⁶² *Ibidem*, pp. 32-47

más tiempo la estabilidad del sistema que la simple –aunque importante a corto plazo– participación electoral, al reflejar las expectativas del conjunto social. El cuerpo teórico que conforma la construcción de la agenda permite, entonces, una mayor participación social que la sugerida por la teoría moderna de la democracia, ya que amplía el rango de influencias reconocidas –o no– en el proceso de formulación de políticas públicas. Además, al no aceptar el *status quo* como la base necesaria de las transformaciones del sistema, permite enfrentar con mayor eficacia los retos del cambio social al proporcionar un entendimiento del porqué los mayores cambios ocurren bajo condiciones de extensa movilización popular o crisis políticas. De ello se desprende, en suma, que son los procesos sociales, es decir, los procesos extra gubernamentales, los que proporcionan la materia prima para la toma de decisiones políticas. En palabras de agenda podría concluirse que el oficio gubernamental está en función del acceso y la exclusión de las demandas sociales en la agenda formal.

En esas condiciones, la aproximación de la construcción de la agenda puede responder a la necesidad de vincular dos tipos de problemas recurrentes en la investigación política: *la naturaleza de la participación popular y la dinámica de la toma de decisiones de un gobierno democrático*. Esta relación se vuelve explícita en las formas en que los diversos grupos al interior de un sistema vertebran sus demandas y los convierten en asuntos de agenda para que sean atendidas y resueltas por los responsables de tomar las decisiones. La propuesta fundamental sugiere que la participación pública, sobre todo de quienes se verán más afectados por una política, en los procedimientos vigentes para la toma de decisiones de políticas puede extenderse más allá de las meras elecciones con objeto de validar a la clase gobernante, a la selección y resolución de los principales problemas que confrontará un sistema político. Sólo así, se podrá revertir lo que realmente acontece en los cuerpos para la toma de decisiones de las instituciones formales del gobierno, quienes se limitan a reafirmar, documentar y legalizar, si no legitimizar, los acuerdos coyunturales de la lucha permanente entre las fuerzas que operan en el sistema político general o sistema político informal¹⁶³. Además, puede servir como un medio tanto de comunicación e información con quienes toman las decisiones como para sancionar a quienes no atiendan las demandas sociales más relevantes en el sistema

¹⁶³ Cfr. Capítulo IV, Item 3.1

Finalmente, la aproximación referida enfatiza el papel que los *medios masivos* y los *públicos relevantes* representan en la conformación del contenido de las decisiones gubernamentales¹⁶⁴.

En un esfuerzo teórico, Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross realizaron un análisis comparativo de los procesos de construcción de la agenda, con el fin de identificar los patrones y las variaciones de acceso y de los rangos de éxito para alcanzar ese estatus. Su objetivo era explicar las maneras en las que diversos subgrupos de una población toman conciencia y, eventualmente, participan en conflictos políticos, así como indagar si los temas de agenda son iniciados por grupos del público en general o por líderes políticos. También señalaron las estrategias encaminadas a prevenir el éxito de los grupos iniciadores.

Estos autores identificaron cuatro etapas que delinean la carrera de un asunto hacia la agenda formal: *iniciación*, *especificación*, *expansión* y *entrada*, que aparecen en los tres modelos de construcción de agenda con que describen los diversos orígenes de un asunto, ya sea dentro o fuera del gobierno, y el grado y dirección de los esfuerzos para expandir los temas más allá de los grupos que iniciaron el conflicto. Estos modelos son: de *iniciativa externa*, de *movilización* y de *iniciativa interna*.

El modelo de *iniciativa externa* indica los asuntos que se inician en grupos no gubernamentales y se expanden a la agenda pública y luego a la formal. En la fase de iniciación, el grupo promotor articula un agravio en términos muy generales, que se transforman en demandas específicas, crean suficiente presión con el fin de entrar a la agenda formal. Típicamente, esto se logra expandiendo el asunto hacia nuevos grupos y ligando el tema con otros ya existentes. El riesgo para el grupo original es que al expandirse pierdan el control, debido a la intervención de grupos más fuertes y en ocasiones más radicales. Por ello, el obtener un estatus formal de agenda no necesariamente significa que la decisión final de las autoridades vaya en la dirección que sus promotores desean. Este modelo es el que predomina en sociedades más plurales e igualitarias. Los elementos básicos de la estrategia en la aplicación de este modelo son: la asociación de los temas con símbolos emocionales para promover una reacción favorable del público en general y de los públicos particulares de interés; la amenaza o el uso de la violencia; sanciones

¹⁶⁴ Ibidem , Item

institucionales como la retención de votos, dinero, trabajo o estudios y las alianzas con grupos de interés o negociadores profesionales. En general, pareciera que mientras más importante sea el asunto, mientras más aislado esté el grupo demandante, mientras mayor haya sido tiempo que el tema haya permanecido en la agenda pública y menor sea la probabilidad de que las autoridades consideren personalmente el asunto, mayor probabilidad de que los opositores utilicen la violencia y otras sanciones institucionales. Por lo general, estos grupos cuentan con los recursos materiales necesarios así como con la energía y el compromiso de sus miembros.

El modelo de *movilización* inicia cuando los líderes políticos requieren el apoyo del público para promover un asunto a la agenda formal, mediante el anuncio de un nuevo programa o de una reforma legal. La especificación tiene el objetivo de aclarar la decisión al público para construir su apoyo. El problema crucial reside en mover el asunto de la agenda formal a la agenda pública, pues si se presenta la oposición de un grupo apoyado por el público de atención pueden venirse abajo los esfuerzos de movilización. Este modelo es más probable que aparezca en sociedades más jerárquicas o elitistas, y en aquellas en que se atribuye un gran poder a los líderes políticos, enfatizando la distancia entre ellos y su comunidad. Las estrategias básicas en su aplicación dependen de la estructura organizacional y de la capacidad de negociación de los líderes políticos con los representantes de los diversos grupos de las diferentes ideologías y posiciones en torno al tema en conflicto. Asimismo, de los recursos puestos en juego en el proceso. El uso de símbolos de aceptación pública asociados con los temas en cuestión y las campañas de persuasión son elementos familiares en las estrategias del modelo.

El modelo de *acceso interno* pretende establecer las propuestas surgidas al interior de unidades gubernamentales o de círculos cercanos al poder público que provoquen los menores cambios, por lo que intenta excluir al público. El asunto se expande hacia los grupos elitistas para crear suficiente presión en quienes toman las decisiones para colocarlo en la agenda formal. El modelo se presenta con gran frecuencia en sociedades caracterizadas por una gran concentración de riqueza y poder.

Las estrategias se orientan a proporcionar recompensas tangibles para quienes apoyen sus propuestas. Las transacciones para obtener los apoyos necesarios se llevan a cabo en privado y con el uso frecuente de un lenguaje administrativo y apoyo documental.

Diez años después de que aparecieron las formulaciones de Roger Cobb y Charles Elder, el también investigador del proceso de elaboración de políticas John Kingdon (84) concluye que se sabe algo acerca de cómo se determinan los asuntos más relevantes de un sistema político, es decir, la manera en que los actores políticos deciden los temas a los que el gobierno deberá prestar atención, pero que se sabe menos, dice, cómo esos asuntos se colocan en los primeros lugares de la agenda gubernamental. En consecuencia, estudia, a partir de caso concretos, la manera en que ciertos problemas (*issues*) atraen la atención de los políticos y la forma como se generan las alternativas de solución. En suma, cómo se construye la agenda.

Explora, así, cómo se reconocen y definen los problemas, de que forma se generan y desarrollan las propuestas de solución, que papel juegan los eventos políticos, y cómo esos elementos se conjugan en coyunturas críticas.

A partir de la conclusión de que los métodos tradicionales de análisis y decisión de políticas conocidos como racional comprensivo e incrementalismo sólo responden parcialmente a sus preguntas de investigación, Kingdon parte tratar de responderlas del modelo desarrollado por Michael Cohen, James March y Johan Olsen(72), llamado *Anarquías organizadas*. Analógicamente, Kingdon concibe al gobierno federal como una *anarquía organizada*, “acentuando la palabra organizada más que la de anarquía”.¹⁶⁵

Las organizaciones funcionan como *anarquías organizadas*, dicen Cohen y asociados, y las describen como situaciones de decisión, caracterizadas por tres grandes propiedades: *preferencias problemáticas*, *tecnología poco clara* y *participación fluida*.¹⁶⁶ Las preferencias problemáticas aluden a que la gente no establece con precisión sus prioridades y por lo tanto falla en la definición de sus metas, lo que genera diversos conflictos. Los procesos tecnológicos no son comprendidos en su totalidad por los miembros de la organización. Si bien pueden saber lo referente a sus tareas, sus miembros tienen sólo una rudimentaria y fragmentada visión de por qué hacen determinadas actividades y de la manera en que su trabajo se enmarca en la organización como un todo integral. La fluidez de la participación se explica por el continuo entrar y salir del proceso de toma de decisiones en función del tiempo y esfuerzo dedicados a las labores que

¹⁶⁵ John Kingdon, *Op. Cit.*, p. 92

¹⁶⁶ Michael Cohen *et al*, *Administrative science quarterly*, 1972.pp. 1-18,

comprometen al individuo con su organización. En suma, el carácter anárquico de una organización está dado porque las decisiones carecen de metas consistentes, que además no cuentan con el consenso de sus integrantes, entre otras razones porque éstos cambian constantemente.

El modelo de cesto de basura tiene como referente empírico las universidades norteamericanas, pero sus creadores afirman que su aplicación no está limitada a las instituciones de educación superior sino que se extiende a las instituciones públicas y a las organizaciones en general.

Para entender el modelo de cesto de basura es necesario precisar algunos conceptos básicos. Una organización es un “conjunto de soluciones en busca de problemas y asuntos al encuentro de situaciones de decisión en las cuales puedan ser ventilados; soluciones en la búsqueda de problemas para los cuales serán la respuesta, y tomadores de decisiones buscando trabajo”.¹⁶⁷

Con el fin de conocer los procesos dentro de las organizaciones, se puede ver una oportunidad de decisión como un “bote de basura”, adonde los participantes amontonan diferentes clases de problemas y soluciones tan pronto como se generan. La mezcla de basura en cada cesto depende de la mezcla de cestos disponibles, de las etiquetas adjudicadas a los botes de alternativas, del tipo de basura comúnmente producida y de la velocidad con que la basura es colectada y removida de la escena. Esta teoría implica un juego interactivo entre la generación de problemas, el desplazamiento de personal para atenderlo, la producción de soluciones y las oportunidades de elección.

En el modelo descrito, una decisión es el resultado de la conjunción de cuatro corrientes o campos (*streams*) relativamente independientes que operan al interior de una organización. Estas corrientes están constituidas por: *problemas, soluciones, participantes y oportunidades de decisión*”.¹⁶⁸

Los problemas son las preocupaciones de la gente dentro y fuera de la organización, provenientes de múltiples y variadas situaciones y que requieren atención. A pesar del dicho común de que no se puede encontrar la respuesta en tanto no se ha formulado bien la pregunta, frecuentemente en la organización no se sabe cuál es el problema hasta que se

¹⁶⁷ Ibidem p. 2.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 3.

conoce la solución. Los participantes van y vienen de una situación problemática a otra; cada entrada es una salida hacia otro lado, por lo que la distribución de entradas depende de los atributos de una solución desechada así como de los atributos de una nueva elección. En lugar de profundizar en las características de la propia decisión, la participación fluctúa de una demanda a otra. Las oportunidades de decisión surgen regularmente cuando se requiere que la organización resuelva un determinado problema. Aunque no del todo independiente una de la otra, cada una de las corrientes puede verse como independiente y externa al sistema. Los resultados de la organización están en función de la mezcla de basura en el bote, es decir, problemas, soluciones, participantes y los recursos de los participantes, y de cómo es procesada, o sea, el acoplamiento de las diferentes corrientes o campos en cada oportunidad de decisión.

En suma, para ejercer el modelo se deben especificar el conjunto de parámetros fijos que no varían; el tiempo de entrada de las soluciones y de los problemas; el total de la carga de energía de la organización; el acceso a su estructura y su esquema de decisiones, y la distribución de energía entre quienes toman las decisiones. Dentro del tipo de organización postulada, las determinaciones se toman de tres maneras diferentes, aunque no necesariamente excluyentes: por resolución, en la cual los problemas se resuelven mediante soluciones bien estudiadas durante un cierto tiempo; por equivocación (*oversight*), en donde los problemas requieren la mínima atención, con un mínimo de tiempo y energía, y por vuelo (*flight*), cuando las soluciones aplicadas no resuelven el problema hasta que se encuentra una solución más eficaz.

Aguilar ilustra la manera en que funciona el modelo de Olsen y asociados, cuando refiere que la decisión gubernamental de introducir en la agenda asuntos públicos específicos depende de que: el gobierno se encuentre en una oportunidad de elección favorable: pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias, etcétera; las cuestiones y demandas sean tratables: que haya experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente y de que los participantes en la toma de decisiones estén interesados en intervenir en la cuestión, ya sea por razones políticas, morales, económicas o de ámbito de jurisdicción.

Una vez consideradas esas condiciones- dice Aguilar- “quienes toman las decisiones están obligados a elaborar un diagnóstico fino de las *corrientes* que corren dentro de las

organizaciones políticas y gubernamentales con intencionalidades y dinámicas relativamente autónomas”.¹⁶⁹

A partir de las formulaciones de Cohen y sus colegas, Kingdon elabora lo que llama el *modelo revisado en la formación de la agenda*, a partir del estudio no sólo de las condiciones en las que un problema se coloca en el orden del día gubernamental - o institucional- sino también, y sobre todo, quiénes seleccionan las alternativas de solución y la manera en que se procesan, complementando y enriqueciendo el esquema analítico precedente¹⁷⁰. Ya en los inicios de la década de los sesentas E.E. Schattschneider había anticipado que “la definición de alternativas era el supremo instrumento del poder”¹⁷¹

La diferencia sustancial respecto al esquema de Cohen y asociados es que describe diferentes corrientes, aunque en su propuesta subyace la misma lógica, pues las preferencias de problemas, el uso de tecnología no clara y la participación fluida son evidentes.

La condición que Kingdon descubre para que un propósito amplíe sus posibilidades de cristalizar, es decir, para que una idea pueda ocupar un lugar en el orden de prioridades atendibles de un gobierno y consecuentemente pueda ser puesta en práctica, es la conjunción de varios factores entre los cuáles destacan los cambios en la opinión pública, la movilización de grupos de interés que operan en el sistema social y las expectativas políticas de quiénes toman las decisiones en su interior. Es decir, cuando se abre una *ventana* de políticas. Generalmente, esta ventana de oportunidad suele abrirse durante los procesos políticos predecisivos, es decir, antes que el asunto llegue a las instancias formales de decisión.

Para tratar de percibir cuándo es el momento para iniciar un curso de acción política, una clave podría consistir en identificar la razón por la cual ciertos problemas ocupan un lugar en la agenda institucional; a qué se debe que sólo unas alternativas de solución sean viables, y debido a qué, en las decisiones trascendentales, se toman en cuenta sólo algunas opiniones. En suma, por qué solamente ciertos grupos tienen acceso a la agenda de poder y, por tanto, a la conducción de la institución y otros no lo tienen.

¹⁶⁹ Luis F. Aguilar, 1993, *Op. Cit* p. 40

¹⁷⁰ Cfr. Capítulo 3

¹⁷¹ E. E. Schattschneider, *Op. Cit.* p 92

El modelo de Kingdon para la construcción de la agenda se distingue del de Cobb y Elder en tanto que formula todos los conceptos bajo condiciones de oportunidad, probabilidad o sujetos a interpretación, reconociendo en ellos un grado de aleatoriedad y la existencia de ciertos patrones de comportamiento en la explicación de cómo algunos asuntos se incorporan o se mantienen al margen de la agenda de políticas.¹⁷² Precisa que los acontecimientos no necesariamente operan en un orden similar y progresivo, sino que muchos eventos suceden de manera separada y se acoplan en momentos cruciales. Este cuerpo teórico señala, de acuerdo con Wildavsky¹⁷³, que la promoción de soluciones frecuentemente precede a la emergencia de los problemas a los cuales se les adscribe dicha solución, lo que implica que las agendas no se establecen primero y luego se generan las alternativas; en su lugar, las alternativas deben ser promovidas durante largo tiempo antes de que una oportunidad las coloque por sí mismas en la agenda, tal como fue el caso de la propuesta de aumento de las colegiaturas en la UNAM. En contraste con las ideas pluralistas, Kingdon coincide con otros autores, en que los temas de la agenda no necesariamente fluyen de la arena pública a la agenda formal o gubernamental, sino que el flujo también corre en sentido inverso¹⁷⁴.

Este autor reconoce en su modelo un residuo de impredecibilidad, en virtud de que algunos asuntos ascienden a las agendas sin comprenderse complemente la razón. No obstante, es posible identificar algún grado de patrón de acceso a la agenda: los procesos en cada corriente –problemas, políticas y política–, el acoplamiento y las restricciones propias del sistema. Primero, no todos los problemas tienen la misma oportunidad de destacar ni todas las propuestas de progresar. En la arena política no todos los entornos o acontecimientos son iguales; algunos grupos tienen recursos pero otros no, algunos cambios en el ambiente de opinión nacional son diferentes, al igual que la conformación de las fuerzas políticas representadas en la administración o en el Congreso. Segundo, algunos acoplamientos son más probables que otros. Una ventana puede abrirse pero una solución puede no estar disponible en ese momento en la corriente de políticas. Una propuesta puede estar lista en la corriente de políticas pero las condiciones políticas ser desfavorables para empujarla. Asimismo, no todas las soluciones tienen la misma posibilidad de ser discutidas

¹⁷² John Kingdon, *Op. Cit* pp. 215-218.

¹⁷³ Cfr. Capítulo I, Item 3.2.3

¹⁷⁴ *Ibidem*

respecto a todos los problemas. Puede haber espacio para que diferentes soluciones se enganchen a ciertos problemas o diferentes problemas se adhieran a ciertas soluciones. Además, las conjugaciones potenciales sin empresarios que las promuevan tienen menos posibilidades de realizarse. En todo caso, ese grado de incertidumbre será menor en la medida en que los gobernantes cuenten con mayor experiencia y sensibilidad política. Existen varias restricciones en los sistemas dentro de los que se llevan a cabo los procesos tales como: el estado cambiante de la opinión pública o de las preferencias electorales, el alcance del presupuesto adjudicado, los términos de la legislación vigente en cada materia y los procedimientos jurídicos consecuentes e, incluso, la escasez de ventanas abiertas. Otras veces se dan por problemas de especialización o jurisdicción al interior de la administración.

1.2.4.- Hacia una agenda comunicativa de políticas

La política pública esta hecha de palabras
Giandomenico Majone

Con base en la aparentemente obvia proposición del epígrafe anterior, en este trabajo se utiliza un concepto de la comunicación a partir de su relación con el procesos de elaboración de políticas a partir de las formulaciones de su autor, Giandomenico Majone, (78,89), quien complementa su aseveración señalando que en forma oral o escrita,

la argumentación (y la contra argumentación) es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos o miembros de una comunidad y las autoridades para llegar a juicios morales y a la elección(o rectificación) de políticas... De esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas.¹⁷⁵

Así mismo, afirma que la democracia, idealizada por algunos teóricos de las ciencias sociales, refiriéndose a los llamados pluralistas, quienes consideran que los acuerdos en el sistema político se logran con base en la lógica de presión- negociación y cabildeo, es –o debe ser- en realidad

sistema de gobierno mediante la discusión en el cual todos los participantes - ciudadanía, medios masivos, candidatos a puestos políticos, partidos, legisladores y

¹⁷⁵ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública A. C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 36

miembros del gobierno...- intervienen en un proceso permanente de debate, deliberación y mutua persuasión, que se inicia con la expresión - las más de las veces pública - de preocupaciones generales y culmina en decisiones concretas de política¹⁷⁶

En todo caso, este modelo democrático, dice Majone recordando a Lindblom(77), pone de relieve el extraordinario potencial de la persuasión y la centralidad de la discusión bilateral para la democracia. Si se trata, pues, de ampliar las posibilidades de la política, es necesario avanzar en las políticas, lo que es posible sólo después de que se ha convencido a la opinión pública, y particularmente a los más afectados por la decisión, de que acepte nuevas concepciones de los problemas y planteamientos originales de solución. En síntesis, se requiere de una refinada combinación de racionalidad y convencimiento

Majone afirma que tomar decisiones, incluso de manera racional no es suficiente. Para fundamentar su dicho, escribe que el desarrollo del análisis de las políticas públicas en los últimos años, independientemente del avance de su instrumental técnico y metodológico, así como de su alcance y perspectivas, ha ido acompañado de un “descuido casi total de las habilidades tradicionalmente consideradas esenciales por los buenos consejeros de gobiernos, tales como la habilidad para argumentar, comunicar y evaluar evidencias”¹⁷⁷, igualmente necesarios para convencer a los ciudadanos de las razones de tal o cual decisión. En gran medida, ello obedece, a juicio de Majone, a que las visiones comúnmente aceptadas, racionalismo e incrementalismo, así como las corrientes que surgieron de estas formulaciones¹⁷⁸, consideran que el propósito de su metodología privilegia la aportación de hechos y pruebas en menoscabo de la presentación de evidencias y argumentos, no obstante que las decisiones deben ser aceptadas por la ciudadanía, sobre todo por parte de aquella porción más afectada por la política elegida y, consecuentemente, llevadas a la práctica.

En contraste con las visiones señaladas, muy en boga después de la segunda guerra mundial, a los que llama “decisionismo”, afirma que un buen análisis de políticas y en su extensión un proceso efectivo y eficiente de toma de decisiones, es “algo más que el mero

¹⁷⁶ Ibidem., p. 35.

¹⁷⁷ Giandomenico Majone, 1978, “los usos del análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar, 1992 (a),

Op. Cit., p.341

¹⁷⁸ Cfr. Capítulo I, Item 3

examen de datos o un ejercicio de modelación; también provee normas para la argumentación- y para la comunicación en general- y una estructura intelectual para el discurso público”¹⁷⁹

Su premisa básica consiste en que “en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis, aún el análisis profesional -y por ende todo el proceso de elaboración e implementación de políticas- tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación”¹⁸⁰. Y, por extensión lógica, a todos los elementos sustanciales involucrados en la comunicación (emisores, mensajes, canales de ida y vuelta y receptores). En otras palabras, las evidencias y planteamientos de quienes formulan las políticas y deciden en un sistema social pueden tener un mayor o un menor nivel técnico, o pueden estar más o menos depurados, pero deben comunicar persuasivamente para ser tomados en serio en los diversos espacios para la discusión y la de deliberación pública y, para abatir el riesgo de agudizar los conflictos. En otras palabras, deben someterse y superar la prueba del consentimiento público.

Bajo ese supuesto, el verdadero debate, consustancial a la política democrática, no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso comunicativo, los impulsa a ajustar su visión de la realidad y aun a modificar sus valores cobrando, además, conciencia de las limitaciones propias de todo sistema social. En suma, el objetivo primordial de la comunicación en la democracia consiste en que las partes involucradas en la construcción de la agenda lleguen a una mutua comprensión del proceso y de la mejor alternativa de solución a los problemas que se desea resolver.

La tesis central de Majone, comenta Luis F Aguilar,

es que la racionalidad política es una racionalidad comunicativa pública y no sólo estratégica y productiva, orientada simplemente al logro de metas y obtención de resultados...La política – continúa-, es más que la decisión de gobierno, y toda política, para ser efectiva y pública, tiene una intencionalidad y *agenda comunicativa*”...Entonces, para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de

¹⁷⁹ Giandomenico Majone, 1997, *Op. Cit.* p. 41

¹⁸⁰ Idem

comunicación que le plantea el público ciudadano. Sigue así una doble lógica: la de la racionalidad instrumental y la de la racionalidad comunicativa¹⁸¹

Para Majone, las explicaciones que justifican públicamente una decisión desempeñan un papel aún más importante en la elaboración de políticas. Por ello, el argumento es el elemento crucial en sus formulaciones, y constituye

el eslabón que enlaza los datos y la información seleccionados- característicos de las evidencias- con las conclusiones de un estudio analítico. Su estructura será, normalmente, una compleja combinación de declaraciones factuales,-sin que sea deshonesto usar argumentos basados en consideraciones distintas a las que llevaron a proponer tal curso de acción- y de valoraciones subjetivas -inherentes a todo hacedor de políticas-”¹⁸²

“En política no basta nunca con la decisión, aunque sea una decisión -técnicamente- correcta. Las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica”¹⁸³ Es más, antes, durante y después de la elección debe iniciarse el proceso de comunicación. Es decir, de consulta, debate, explicación, justificación y persuasión, con objeto de otorgar a la decisión bases conceptuales, ideológicas y políticas de acuerdo a las limitaciones reales de su entorno y con ello articular el consenso, encontrar consecuencias e implicaciones no previstas y , en gran medida, adelantarse a los conflictos. A la manera de Aguilar, sustituir en todos los niveles del gobierno y de la administración pública “la lógica de la eficacia-eficiencia de la acción pública por la de la comunicación persuasiva”

A partir de esta aproximación, no por evidente menos original, se trasluce el papel fundamental que representa la comunicación en la construcción racional de las políticas públicas, entendida como la continua y fluida producción, transmisión y evaluación de argumentos, sin menoscabo de los hechos y de los valores y métodos particulares, para convencer a la ciudadanía de los productos de la política, superando la clásica comprensión pluralista de la elaboración de políticas sólo en términos del poder, la influencia y el regateo¹⁸⁴. En esas condiciones, el proceso comunicativo en general sería una parte

¹⁸¹ Luis F. Aguilar, “Introducción”, en Giandomenico Majone. 1997, *Op. Cit.*, pp.23-25. El subrayado es nuestro.

¹⁸² Giandomenico Majone, 1978, *Op. Cit.* p 356

¹⁸³ Giandomenico Majone, 1997, *Op. Cit.* p. 67

¹⁸⁴ Cfr. Capítulo I, Item. 5

sustantiva y no adjetiva, como suele suponerse, de la elaboración y desarrollo de las políticas. Sobre todo de su implantación.

Kingdon confirma lo anterior cuando escribe que

el contenido de las ideas en sí mismas, lejos de ser meras cortinas de humo o racionalizaciones, constituyen parte integral de la toma de decisiones dentro y alrededor del gobierno. Por ello, los hacedores de políticas y la gente involucrada en los procesos inherentes, confrontan ideas y propósitos, argumentan unas y otros, muestran evidencias y argumentos para sostenerlas u oponerse a ellos, se convencen unos a otros...¹⁸⁵

Debe colegirse, por tanto, que para los efectos de esta investigación, el proceso de construcción de la agenda es uno de los principales territorios y ambientes comunes en los convergen quienes toman las decisiones en un sistema político (*emisores*), y aquellos a quienes va dirigida la determinación, (*receptores*), mediante diversos mensajes, mecanismos y canales de comunicación. Por lo tanto ésta no se limita a conformar una pequeña parte del más amplio proceso de la elaboración de políticas o a sólo dar cuenta, por más pública que sea, de las resoluciones tomadas. Tampoco se restringe a interaccionar con los medios masivos de información, si bien constituyen, en lo general, uno de los actores relevantes en el proceso de toma de decisiones y en la estructuración de las agendas. Debe, necesariamente, ser parte endógena y no meramente incidental al proceso de elaboración de políticas. Consecuentemente, la afirmación de Cobb y de Elder cobra sentido cuando dice que la comunicación “ es la esencia de las políticas, tanto en sus procesos como en sus productos”¹⁸⁶. Es decir, no sólo en cuanto al momento posterior a la elección de la política, sino a lo largo de todas las etapas que involucra la construcción de la agenda¹⁸⁷.

Reafirmando esa perspectiva y en referencia a la eficacia de los procedimientos y canales comunicativos, cuestión de alta relevancia en este trabajo, Chaffee(75) define a la política pública como “parte de un proceso continuo de comunicación y retroalimentación, cuya dinámica esta estructurada y constreñida en función de las capacidades comunicativas”¹⁸⁸, es decir, de la eficiencia y la eficacia para ofrecer razones y explicar a la

¹⁸⁵ John Kingdon, *Op. Cit.* p.131

¹⁸⁶ Roger Cobb y Charles Elder, “Communication and public policy”, en *Handbook of political Communication*, SAGE Publications Inc., Beverly Hills, London, 1981, p.393

¹⁸⁷ Cfr. Capítulo IV

¹⁸⁸ S. Chaffee, “The diffusion of Information”, en S. Chaffee, Ed., *Political Communication*, Beverly Hills, CA: SAGE, 1975, citado por Cobb y Elder 1981, *Op. Cit.* p. 393

ciudadanía, organizada y no, por qué se ha decidido una política y no otra. En suma, instituir la discusión como punto de partida, y de llegada, en el proceso de construcción de la agenda.

A partir de estas formulaciones, el conocido paradigma de Lasswell que pregunta *¿Quién dice qué, en que canal, a quién, con qué efecto?*¹⁸⁹ se convierte en la clave para entender el otro igualmente importante canon político lasswelliano en torno a *quién, obtiene qué y cómo*, en donde cada una de esas cuestiones, en cada caso, representa “un universo complejo en sí mismo”¹⁹⁰. A pesar de lo anterior y no obstante que en general los procesos de elaboración de políticas públicas no ha sido suficientemente conceptualizado en términos de la articulación entre comunicación y política, Cobb y Elder aseguran que mucha de la literatura referente a esos procesos “puede interpretarse ya sea de manera descriptiva o hipotética- prescriptiva- en términos del proceso de comunicación”¹⁹¹. Para reafirmar su conclusión, citan a Bell(75) cuando escribe que “los conceptos tradicionales de poder, influencia y autoridad –característicos de todo sistema político- que han estructurado gran parte del estudio de política pública puede ser útilmente –y de manera muy productiva- concebidos como formas de comunicación”¹⁹².

Un punto en el que coincide la gran mayoría de quienes se han dedicado al estudio de la política consiste en que las decisiones de políticas requieren de una importante base consensual, ora entre grupos, ora entre ciudadanos comunes, pero sobre todo entre los más directamente afectados por el curso de acción elegido. Entender la política en cuestión, por lo tanto, se convierte en una de las muy importantes condiciones para articular los acuerdos necesarios para impulsar temas a la agenda. Sobre todo en una institución tan heterogénea y diferenciada como lo es la Universidad¹⁹³.

Otro elemento notable lo constituye la percepción que los diversos y diferentes públicos institucionales perciban la política en cuestión, percepción que responderá, evidentemente, a *quién, obtiene qué* (o deja de obtener) y *cómo* a partir de la decisión

¹⁸⁹ Harold Lasswell, “Estructura y función de la comunicación en la sociedad”, en Miguel de Moragas ed. *Sociología de la comunicación de masas: II Estructura, funciones y efectos*, Editorial Gustavo Gili S.A., Barcelona, 1985, p.51

¹⁹⁰ Murray Edelman, *The Symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964, p. 43.

¹⁹¹ Roger Cobb y Charles Elder, 1981, *Op. Cit.* p. 393

¹⁹² D. Bell, *Power, influence and authority*, New York: Oxford University Press, 1975, citado por Cobb y Elder, 1981, *Op. Cit.* p. 393

¹⁹³ Cfr. Introducción, El campo de aplicación

tomada. Tal percepción social se nutre tanto de la información que circula mediante de los canales de comunicación internos, formales e informales, como de la relevancia que le otorguen los medios masivos a los temas de la agenda formal de la institución. En el caso del presente estudio, la percepción del tema de las reformas al reglamento General de Pagos se nutrió de los argumentos los líderes estudiantiles cuando convencieron a sus compañeros de la aparente inequitativa distribución de los costos y beneficios del aumento a las colegiaturas. En términos de Lowi, la propuesta del rector impactó en la arena política redistributiva, que a diferencia de las otras dos, distributivas y regulatorias¹⁹⁴, genera un mayor impacto político ya que

son cercanas a las clases sociales. Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado....- luego entonces- el factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser¹⁹⁵.

Cuando un principio de equidad no es una fuerza impulsora de temas a la agenda, como lo reflejaba la propuesta de aumentar las colegiaturas bajo el principio de que pague más quien más pueda, la percepción de injusticia o desbalance es un poderoso argumento utilizado en los debates y en los conflictos a favor o en contra de una propuesta, tal y como se evidenció en el problema en 1999 en la Universidad.

En consecuencia, en toda organización, en tanto que las políticas poseen cualidades de debate y deliberación, de trascendencia temporal más allá que el de una simple decisión coyuntural y de posibilidad de evolución doctrinal, siempre es necesario explicar las decisiones y de convencer a otros, sobre todo a los más afectados, para que la comprendan y, en su caso, la acepten o busquen modificarlas sin violentar las normas legales. No hay lugar, pues, para el subjetivismo por más razonado que se encuentre. Por lo tanto, es fundamental para el logro de la política en cuestión elaborar cuidadosamente y suministrar evidencias y argumentos, diversos, oportunos y pertinentes, de acuerdo a las cambiantes condiciones del entorno social, apropiados para la los públicos relevantes en torno a las decisiones. A la manera de Majone, comunicar para “proporcionar - a las decisiones - una

¹⁹⁴ Cfr. Capítulo I, Item 3

¹⁹⁵ Theodore Lowi, *Op. Cit.*, p. 102

base doctrinal, aumentar el acuerdo, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y mejorar su compatibilidad con otras políticas”¹⁹⁶

Al destacar la multidimensionalidad y continuidad tanto de los procesos de las políticas como de sus productos, Boulding(56) afirma que la comunicación política no es solamente “una suma de preferencias individuales fijas, sino el proceso de modificaciones mutuas de imágenes relacionales y valorativas”¹⁹⁷ a lo largo y ancho de todo sistema político y social.

En los múltiples foros y consejos de la UNAM, los profesores, los investigadores, los alumnos, los trabajadores- e incluso los medios – promueven sus puntos de vista y opiniones particulares, sobre una multiplicidad de temas. Esta pluralidad de ideas es no sólo inevitable sino obligada para la buena salud de una institución que se rige- o debiera regirse- por el debate, la discusión pública y la comunicación en todos sus niveles de participación y decisión. Por ello, quienes elaboran las políticas, quienes toman las decisiones y aquellos encargados de la comunicación, deben interactuar a lo largo del proceso de elaboración de la agenda.

Si se quiere descifrar correctamente la evolución continua del sistema social, todos los elementos del proceso comunicativo deben ser tomados en consideración por los hacedores de políticas y adscribir su vasto instrumental al proceso de construcción de las agendas. Las interacciones entre los problemas y sus diversas definiciones, las diferentes y a veces opuestas alternativas de solución, las limitaciones objetivas, los criterios subjetivos y las opciones y opiniones de múltiples actores independientes, dentro y fuera del gobierno de una institución diferenciada y compleja como es el caso de la Universidad, generan consecuencias no previsibles. Es menester, por lo tanto, que los responsables de la comunicación deben no sólo conocer la política por la que se ha optado- como en el caso que nos ocupa-, sino también las normas y procedimientos de decisión que condujo la elección. Su vasto instrumental debe ser parte esencial y ponerse al servicio del proceso de construcción de la agenda y la toma de decisiones y no una cuestión adjetiva o rutinaria como se realiza en la mayor parte de las dependencias públicas a través de sus oficinas de prensa y relaciones públicas. De esa manera, será posible transmitir- y convencer- a los

¹⁹⁶ Giandomenico Majone, 1978, *Op. Cit.* p.351

¹⁹⁷ K. Boulding, *The Image*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956, p. 102

diversos públicos las razones por las cuales se ha decidido un determinado curso de acción. En otras palabras, *conectar comunicación con política*.

Todas las prescripciones en la elaboración de políticas con el fin de lograr un determinado objetivo presuponen el funcionamiento correcto de los mecanismos de comunicación, formales e informales, en cualquier institución y de los procesos de argumentación y convencimiento para informar, ofrecer evidencia relevante y explicar un cierto tipo de decisión y convencer a los demás que la acepten. En suma, institucionalizar- o hacer más eficiente- el debate y la deliberación; es decir, la comunicación.

Las autoridades de la UNAM y los diversos grupos de estudiantes que realizan actividades políticas en su interior deben aumentar sus propias capacidades para poner en práctica el intercambio público de evidencias y argumentos con el fin de convencer sobre una política o su oposición a ella. Deben evaluar la eficacia de los múltiples canales de comunicación institucional (Consejos Técnicos, de Área y Universitario, así como diversas organizaciones políticas estudiantiles) para promover la participación de los estudiantes en la política y la vida universitaria y afinar los instrumentos disponibles para tal fin.

Existen evidencias de que una de las razones principales del fracaso de la política obedece al hecho de que a lo largo del proceso de toma de decisiones aparecen, con mucha frecuencia, diversas restricciones y reacciones no contempladas, sobre todo en lo concerniente a los diversos públicos universitarios. De ahí, siguiendo con Majone, que “el control -de los flujos comunicativos- se conciba como un procedimiento sistemático para verificación permanente de las condiciones de factibilidad de las políticas”¹⁹⁸ con el objetivo, entre otros, de ensanchar el terreno de lo políticamente posible. Por ello, si se quiere comprender las causas- como es el caso de este trabajo- del fracaso de una decisión, acaso de una política, se requiere tener un conocimiento lo más seguro posible de las condiciones en que los componentes de un sistema político, particularmente los contenidos y canales de comunicación utilizados, satisficieron efectivamente sus funciones.

¹⁹⁸ Giandomenico Majone, 1978, *Op. Cit.*, p. 409

Capítulo II.- La opinión de los estudiantes en el conflicto por las reformas al Reglamento General de Pagos

En la raíz de toda política se encuentra el lenguaje universal del conflicto.

E.E.Schattschneider.

1.-El conflicto social

Un conflicto social se define como “un tipo particular de interacción entre dos o más unidades”.¹⁹⁹ Las funciones sociales pueden clasificarse en dos amplias categorías: el servicio y el manejo del conflicto. La primera categoría corresponde a las demandas que se atienden sin que medie un conflicto, en tanto la segunda se refiere al tratamiento de los asuntos o demandas en disputa; ésta última constituye la espina dorsal de todos los sistemas políticos, desde el más pequeño hasta el más grande, del más simple al más complejo. Salvo en las utopías, el conflicto entre grupos es un proceso fundamental, por lo que entre las principales funciones del gobierno está la de mantener un equilibrio en la relación social.

A la política corresponde lograr que de todos los conflictos potenciales de una sociedad sólo unos cuantos lleguen a ser significativos. La estrategia política se ocupa de la explotación, el uso y la supresión del conflicto, considerando que el instrumento más poderoso para el control del conflicto es el conflicto mismo.

Con el fin de entender mejor el funcionamiento del sistema político –que no puede explicarse únicamente en términos de intereses privados–, Schattschneider(60) distingue entre grupos de interés público y grupos de intereses especiales o privados, y entre grupos organizados y grupos desorganizados.

El interés público está determinado por el consenso de la comunidad en torno a la supervivencia del sistema político, mientras que el privado es el de unas cuantas personas o una fracción de la comunidad, que excluyen a otros e, incluso, pueden serle adversos. De

¹⁹⁹Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, p. 57

esta distinción se desprende que las demandas planteadas por la gente se contraponen por la naturaleza de sus intereses, creando una controversia que necesariamente involucra a toda la comunidad. Así pues, un conflicto político entre intereses privados jamás se encuentra restringido a los grupos directamente interesados.

A los grupos organizados de intereses especiales, Schattschneider los ha denominado *sistema de presión*, pues todos ellos ejercen cierta influencia sobre la política. Un grupo que se ha organizado en torno a la defensa de un interés determinado, ha adoptado también alguna posición política, ya que “la organización es, en sí, un movimiento de tendencia en preparación a la acción”.²⁰⁰ El número de grupos y sus miembros –que por lógica son reducidos– determinan el alcance del sistema de presión, constituyéndose en el instrumento político de un segmento de la población. En consecuencia, la política de presión es esencialmente la política de pequeños grupos.

El meollo de la política radica en la forma en que el público participa en la propagación y el alcance de un conflicto, y en los procesos por medio de los cuales se controla la inestable relación del público con el conflicto. En opinión de Schattschneider, es de suponerse que la propagación de un conflicto y sus determinantes constituyen elementos cruciales en su desenlace.

De acuerdo con Gamson(68) la relación entre el conflicto social y la estructuración de la agenda puede comprenderse desde dos enfoques: uno, centrado en el grupo, que identifica colectividades organizadas en pugna por la asignación de recursos; el otro se refiere al control social, ponderando las potencialidades del sistema para controlar o regular el curso de la contienda.²⁰¹ Ambas perspectivas coinciden en que el conflicto al interior de un sistema político es un proceso dinámico en el cual se manifiestan relaciones recíprocas entre las partes contendientes. De esta interrelación surgirán los asuntos que formarán parte de la agenda formal y los que quedarán excluidos.

El conflicto es un proceso dinámico que involucra una particular interacción entre los objetivos de dos o más involucrados, con un cierto periodo de duración, que se desarrolla en un tiempo determinado y cuyas fuentes están localizadas. En esta pelea participan dos contendientes: los pocos individuos activa y centralmente implicados y el

²⁰⁰ E.E.Schattschneider,1960, *Op. Cit.*, p. 41

²⁰¹ William Gamson, 1968. citado por Cobb y Elder, *Op. Cit.*, p. 60

espectador. Los espectadores son un elemento fundamental en la situación de conflicto, pues en la mayoría de los casos es el auditorio quien determina el resultado de la pelea. Una contienda puede ganarse o perderse según el éxito de los contrincantes para involucrar o excluir al auditorio. El conflicto social siempre refiere a las carencias que los miembros de una sociedad experimentan en relación con sus expectativas, ya sean específicas, como falta de recursos, o abstractas, el acceso a las posiciones de poder puede explicarse –como sugiriera Lasswell– en términos de quién obtiene qué y cómo.²⁰²

Al inicio de un conflicto, existen dos ingredientes principales: el número de personas comprometidas con cada posición y la intensidad del compromiso o la fuerza de los sentimientos de los grupos en competencia acerca de su propuesta o de la posición del otro grupo. Sin embargo, la composición o la fuerza inicial sólo es un punto de partida; de lo contrario, la mayoría de los asuntos nunca obtendrían un lugar en la política, ya que el bando con el apoyo inicial más fuerte siempre triunfaría. Cualquier intento de prever una pelea considerando la fuerza de los contendientes originales es probable que resulte inútil, pues una vez iniciada la contienda, los observadores no permanecerán neutrales, por lo menos durante cierto tiempo. Así pues, el equilibrio de fuerzas en cualquier conflicto no constituye una ecuación fija hasta que todos estén implicados.

Las partes pueden fracasar en lograr acuerdos sobre la definición de los puntos del conflicto en los siguientes casos: cuando una de ellas se encuentre en desventaja en una definición particular y las consecuencias tentativas les resulten inaceptables; cuando una de las partes tiene fuerza potencial fuera del conflicto específico, que podría utilizar en su beneficio, y cuando existen percepciones diferentes acerca de lo que involucra el conflicto. Si las partes contendientes no llegan a un acuerdo privado el resultado del conflicto será una función de las fuerzas relativas de los participantes y del contagio a otras personas o grupos.

Los elementos fundamentales de una situación de conflicto son: su *ámbito*, su *intensidad* y su *visibilidad*. El ámbito se refiere a la extensión o alcance de un conflicto, al número de personas y grupos que realmente participan en una disputa, constituyéndose como una función de la escala organizacional de las partes en conflicto, cuyo resultado se

²⁰² Harold Lasswell, *Politics. Who gets what, when, how*, New York, Mc Graw-Hill, 1936

encuentra determinado por el grado en el cual el auditorio se ve envuelto en el mismo; es decir, el resultado de todo conflicto se encuentra influido en gran medida por el grado en que involucre a un mayor público.

La intensidad de una disputa se relaciona con el grado de compromiso de las partes contendientes acerca de posiciones mutuamente incompatibles y con los recursos comprometidos en la pelea; de ahí que la intensidad siempre puede variar. La visibilidad es el componente que liga a un conflicto con su público. Esta dimensión resulta del alcance e intensidad de la disputa y constituye la variable crítica de un conflicto para su expansión y, por ende, para aumentar sus probabilidades de acceder a la agenda política.

Según Gamson, existen conflictos que generan divisiones convencionales, en tanto que ambas partes no cuestionan la legitimidad de los medios utilizados; también los hay rencorosos, cuando las partes consideran que se utilizaron métodos injustos y carentes de escrúpulos.

La organización de un grupo en un conflicto puede ser horizontal o vertical, ya sea que los grupos se mantengan dentro de la comunidad o que recurran a apoyos externos. Las organizaciones fuera de la comunidad pueden ser una variable crucial en el desarrollo de un conflicto y aumentar sus probabilidades de acceder a la agenda formal.

Sanders(61) ha identificado cuatro fases por las que atraviesa un conflicto: iniciación, mayor apoyo, presión y redefinición. Su desarrollo implica un esfuerzo por ganar empatía hacia su causa, lo que presupone la movilización de personas a favor de cada uno de los contendientes.²⁰³ Conforme el conflicto se desarrolla, gana en intensidad y obtiene mayor consolidación de los campos opuestos. Así pues, unificación y división son parte del mismo proceso.

La dinámica de la expansión de un conflicto consiste en la lucha de unos contra otros para que la gente pueda elegir alguna opción. La competencia para lograr el apoyo exterior es el mecanismo para la expansión del conflicto. Una de las formas más comunes de obtener apoyo para una causa consiste en replantear el punto del conflicto, de tal manera que más gente se sienta involucrada al identificar sus intereses con esa nueva definición; este proceso de redefinición de la disputa constituye una variable crítica para determinar si un asunto accederá a la agenda formal. Por lo tanto, la expansión de un conflicto –la

²⁰³ Irwin Sanders, *The stages of a community controversy: the case of fluoridation* 1961, pp. 55-65

obtención de mayor presencia pública— dependerá, en gran medida, de la definición y la redefinición consecuente de los asuntos involucrados.

Frecuentemente se gana o se pierde un conflicto debido al éxito que tengan los contendientes en involucrar al auditorio de la pelea, por lo que la comunidad siempre debe formar parte del cálculo de todo conflicto.

En los conflictos privados, la fuerza de los contendientes suele ser desigual. La parte más poderosa prefiere un arreglo inmediato y privado que no trastoque sus intereses; sin embargo, la parte en desventaja promueve la socialización del conflicto para alterar el equilibrio de fuerzas al involucrar a más personas en la contienda. Si las partes contendientes no llegan a un acuerdo privado, el resultado del conflicto será una función de las fuerzas relativas de los participantes y del contagio a otras personas o grupos.

Un medio de restringir el alcance de un conflicto es localizarlo, mientras que un medio de expandirlo es nacionalizarlo. Al principio es bastante fácil restringir el alcance del conflicto. De hecho, el mejor momento para tratar un conflicto es antes de que estalle, ya que una vez iniciada la disputa resulta difícil detenerla porque son pocas las probabilidades de que una pelea se desarrolle en privado. El equilibrio de las fuerzas reclutadas casi nunca permanece constante, debido a que es improbable que los participantes al inicio del conflicto constituyan una muestra representativa de la comunidad.

Con el fin de fortalecerse, los grupos que contienden en un conflicto se inclinan a formar alianzas. Sin embargo, ninguna alianza exitosa puede satisfacer por igual todas las expectativas implicadas, por lo que existe el riesgo de que aquellos que han quedado en una situación desventajosa dentro de la coalición, abandonen la antigua alianza y busquen nuevas combinaciones. La evidencia apunta a que la mayoría de las coaliciones se han formado por intereses creados tiempo atrás, por lo que los antagonistas les resultan familiares, identificados de contiendas antiguas. Por ello, lo más probable es que la lucha se lleve a cabo entre los grupos que se benefician manteniendo la vieja alianza y los que exigen un nuevo tratamiento. El riesgo de romper este esquema reside en que las minorías difíciles de eliminar —porque desean continuar con la antigua lucha— pueden olvidarse de las alianzas caducas y convertirse permanentemente en minorías aisladas.

Un grupo organizado puede ser proclive a los actos violentos o a la amenaza, ya sea en respuesta a que se le haya impedido alcanzar beneficios tangibles del sistema durante un

largo tiempo, ya como medida de presión en un conflicto. El propósito esencial de la violencia es establecer la credibilidad del grupo ante los encargados de tomar las decisiones.

Un recurso frecuentemente empleado en los movimientos sociales es el uso de símbolos. Las disputas que utilizan símbolos con mayor peso tienden a potencializar su acceso a la agenda formal más que quienes no explotan símbolos relevantes. La noción de “peso del símbolo” significa que algunos son más poderosos para evocar la respuesta pública. Los símbolos más poderosos son los que poseen una mayor carga emotiva. Murray Edelman(64) ha contribuido al estudio de la construcción de la agenda al distinguir en el lenguaje utilizado para dirigirse a la audiencia el manejo de símbolos de *referencia*, basados en datos y hechos, y de símbolos *condensacionales*, sustentados en la emotividad o en recompensas ideales.²⁰⁴ Una de las técnicas simbólicas más exitosas remite a la “teoría del complot”, que consiste en crear un enemigo común, a través de estereotipos que personalizan el conflicto y confieren al oponente el rol de un “gigante malvado”, cuyos adeptos piensan y responden en la misma forma.

El juego clave de símbolos que rodea cualquier sistema se relaciona con la noción de legitimidad. En el conflicto entre grupos por colocar asuntos en la agenda sistemática, el éxito dependerá del uso de los símbolos de legitimidad disponibles, así como de la demostración de que los oponentes no han vinculado esos símbolos a su postura. También es posible buscar deslegitimar a sus líderes.

Uno de los rasgos más importantes en cualquier conflicto, dice Coser(67) es lo que las partes concuerdan en considerar la terminación de conflicto.²⁰⁵ La frecuencia de los conflictos y la naturaleza del rompimiento afectarán los términos en que finalice una contienda. Según Caplow(64), la mayor parte de los conflictos se ubican en tres categorías: *episódicos*, *continuos* y *terminales*.²⁰⁶ En el episódico, la contienda abarca un amplio periodo; los participantes reconocen las recompensas involucradas y cada una sabe que el conflicto volverá a ocurrir a intervalos regulares. El conflicto continuo se caracteriza por que los contendientes están conscientes de que, dada la complejidad del asunto, su resolución llevará más tiempo. En un conflicto insoluble ninguno de los lados puede ser

²⁰⁴ Murray Edelman, *The symbolic uses of politics*. URBANA, University of Illinois Press, 1964, pp. 78-79

²⁰⁵ Lewis Coser, *Continuities in the study of social conflict*, New York, Free Press, 1967, p. 43

²⁰⁶ Theodore Caplow, *Principles of organization*. New York, Harcourt, 1964. pp. 326-365

abrumado; ambos lados están capacitados y dispuestos a continuar la lucha indefinidamente, y ninguno puede escapar a la necesidad de continuarla. En esas condiciones, el riesgo del fracaso para ambas partes aumenta considerablemente. Cuando la solución al conflicto se posterga indefinidamente, la contienda tenderá a institucionalizarse y su acomodo se volverá rutinario.²⁰⁷ Una vez que los participantes concuerden en los puntos en disputa y en su definición específica, acordarán los procedimientos generales para resolver las diferencias futuras. No obstante, hay conflictos que no llegan a resolverse o se resuelven parcialmente; al no institucionalizarse, permanecen latentes y con frecuentes acciones violentas –tal es el caso del conflicto de la UNAM en 1999

Cuando la solución al conflicto se posterga indefinidamente, advierte Sanpedro(97) la contienda tenderá a institucionalizarse y su acomodo se volverá rutinario.²⁰⁸ Una vez que los participantes concuerden en los puntos en disputa y en su definición específica, acordarán los procedimientos generales para resolver las diferencias futuras. No obstante, hay conflictos que no llegan a resolverse o se resuelven parcialmente; al no institucionalizarse, permanecen latentes y con frecuentes acciones violentas –tal es el caso del conflicto de la UNAM en 1999.

2.-Los movimientos sociales

Los movimientos sociales –en favor de una causa o en contra de una decisión política– poseen una gran relevancia en el diseño de las políticas dentro del sistema democrático, ya que contribuyen a la estabilidad cuando pueden articular de forma pacífica demandas radicales, lo que obliga a replantear la conveniencia de las disposiciones que son rechazadas por los afectados y a acelerar el lento discurrir de las reformas incrementales. Su legitimidad descansa, en última instancia, en la lealtad de sus estrategias con los modos de convivencia y de acuerdo social más básicos. “Cuando es el caso contrario, se aproximarían a una secta, a una banda armada o a una tribu urbana.”²⁰⁹

La legitimidad del activismo social reside en cuestiones de procedimiento y no de contenido; pero su representatividad depende de que puedan formular demandas

²⁰⁷ Robert Dubin, “Industrial conflict and social welfare”, en *Journal of conflict resolutions*, 1, 1957 p. 183

²⁰⁸ Victor Sampedro, *Movimientos sociales: debates sin mordaza*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 26

mayoritarias –o de minorías significativas– que hayan sido ignoradas, marginadas o silenciadas por los responsables públicos. No obstante, dice Sampedro, los movimientos sociales pueden bloquear el funcionamiento normal de las instituciones al fusionar argumentos racionales con emocionales o transformación social con personal. Su valor como elemento de estabilidad y desarrollo político depende de su capacidad para aportar soluciones factibles con fuerte apoyo popular. Si se carece de estos elementos, en contraste con las opiniones radicales de moda en los años sesentas, un conflicto social puede devenir en un retroceso que obstaculice el progreso de la democracia.

Los movimientos sociales persiguen el reconocimiento político de sus demandas o contra-demandas, para lo cual requieren de la persuasión, el cambio de actitudes y la movilización del consenso social articulado. Lo primero implica acceder a la agenda gubernamental; lo segundo, tener acceso a los medios de comunicación.

El concepto de movimiento social se ha prestado a numerosos debates, dicen Simons y Mechling(81). “El término movimiento, inicialmente evocaba las imágenes de aquellos que participaban *dans le mouvement* en un inevitable y progresivo curso de la historia”²¹⁰ Los estudiosos contemporáneos definen el movimiento como un esfuerzo de largo aliento a favor de una causa. Es pertinente, sin embargo, establecer la diferencia entre un movimiento histórico y un movimiento social. “El primero, consiste en una tendencia cultural más amplia y más amorfa, en tanto que el segundo comprende a una colectividad identificable y más restringida en el tiempo. Es decir, involucra a una organización o a unos grupos organizados cuyos miembros participan de manera conjunta para promover o resistir el cambio social”²¹¹. Además, un movimiento social, por lo general, cuenta con un una agenda.

Parsons(95) señala que en los primeros momentos del desarrollo de los movimientos sociales quienes toman las decisiones tienden a ignorar los temas planteados en las protestas.²¹² No obstante, por sus características constituyen el mayor factor de influencia – junto con los grupos de cabildeo– para que nuevos asuntos puedan acceder a la agenda

²¹⁰ Herbert Simons y Elizabeth Mechling, “The Rhetoric of Political Movements”, en Handbook of political communication, SAGE publications, Beverly Hills, London, 1981,p 417-418

²¹¹ Idem

²¹² Wayne Parsons, *An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Edward Elgar, 1995, pp. 94-106

formal. Los movimientos de liberación femenina, ecologistas o en pro de los derechos humanos dan cuenta de ello.

Pablo González Casanova afirma que:

los movimientos alternativos sólo de manera incipiente y todavía muy aislada se organizan y enfrentan la dramática situación que viven. Construyen organizaciones, reglas y conceptos en medio de una lucha en que las represiones, cooptaciones y desmembramientos añaden generalizaciones y explicaciones falsas y engañosas. La ignorancia o ceguera acerca del peso creciente que lo informal adquiere en el mundo, les impide ver la importancia de una nueva regulación de la conducta propia, autónoma. No los deja luchar contra la desregulación neoliberal que acaba con derechos e instituciones construidas en victorias anteriores. No les permite construir nuevas regulaciones u organizaciones autónomas con grupos de diálogo y redes dialogales.²¹³

Por su parte, Michael Lipsky(68) ha notado que el recurso frecuente a la actividad de protesta de los grupos menos poderosos –con escasos recursos políticos– en la reciente política americana, sugiere que esa actividad representa un aspecto importante de los grupos minoritarios y de los grupos políticos con bajo presupuesto.²¹⁴ Los líderes de tales organizaciones deben, por lo tanto, cumplir cuatro condiciones simultáneas para aumentar las posibilidades de que sus demandas sean consideradas por los responsables de toma de decisiones, a saber:

- proveer y sostener una organización comprendida por gente con la cual pueden o no compartir valores comunes
- articular metas y diseñar estrategias para maximizar su exposición pública a través de los medios masivos
- maximizar el impacto de terceras partes en el conflicto
- tratar de optimizar las oportunidades de éxito entre aquellos que sean capaces de garantizar sus objetivos.

Así, las tensiones inherentes al manejar de manera simultánea estos cuatro aspectos constituyen la base de la protesta como un recurso político. Según Gitlin(86),

Los movimientos políticos sienten que deben confiar en las comunicaciones en gran escala para importar, para decir quiénes son y lo que se proponen a públicos en los que intentan influir (...) Los medios masivos definen el significado público de los movimientos, o, ignorándolos, los privan de un significado mayor. Las

²¹³ Pablo González Casanova, *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México, ERA, 2001, pp.88-89

²¹⁴ Michael Lipsky, "Protest as a political resource" en *American Political Science Review*, 62,1968 p.1144

imágenes de los medios también quedan implicadas en la autoimagen de un movimiento; los medios certifican a los líderes y a las “personalidades” oficialmente dignas de nota; en verdad pueden convertir liderazgo en *celebridad*, algo muy diferente.²¹⁵

De lo anterior se deduce que la cobertura que los medios den a un movimiento puede ser determinante en su destino. Y ésta se halla garantizada en tanto los medios necesitan la espectacularidad que les brindan los movimientos sociales. De acuerdo con este autor, los medios masivos de comunicación, en su búsqueda de noticias espectaculares, ponderan el evento en detrimento de la condición subyacente, elevan el culto a la personalidad y relegan al grupo, buscan la prolongación del conflicto sin abocarse en las posibilidades de construir un consenso, recogen el hecho que avanza la nota no al que la explica. Además, “el marco periodístico estándar persiste en marginalizar los aspectos más radicales de los movimientos y a ponerlos en contra de los más moderados”.²¹⁶

Asimismo, afirma que los movimientos sociales “han aprendido a hacer que el código periodístico trabaje para ellos mientras que los periodistas les han extendido el privilegio de la legitimidad”.²¹⁷ Dos factores parecen ser los factores que aumentan la dependencia de los movimientos sociales e los medios: la estrechez de su base social y su compromiso con específicos objetivos políticos para toda la sociedad que junto con el giro de los movimientos hacia “el deseo y la retórica revolucionarios en una situación no revolucionaria y sus incertidumbres políticas no reconocidas, en especial sobre la legitimidad de sus propios líderes”²¹⁸, vuelve esa dependencia altamente destructiva.

Los movimientos sociales tratan de influir en la agenda pública en torno a qué problemas requieren la atención de quienes toman las decisiones para incluirlos en la agenda política del gobierno. “Un movimiento social busca destacar temas que puedan ser relevantes en la agenda social y sugerir la manera en que la gente debe de pensar en torno a

²¹⁵ Todd Gitlin, “Convertir a los movimientos de protesta en temas periodísticos”, en Graber, Doris (comp.) *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1986, p. 289

²¹⁶ *Ibidem*, p. 301

²¹⁷ *Ibidem*, p. 299

²¹⁸ *Ibidem*, p. 300

los mismos, por lo que siempre están en competencia con otros actores en el sistema señalando cuáles son los más relevantes y cómo deben ser definidos y resueltos”.²¹⁹

En contraste con los planteamientos de Lipsky, quien sugiere que las organizaciones de los movimientos sociales que buscan influir en la opinión pública y en las agendas políticas dependen en parte de los medios masivos para comunicar sus mensajes a una mayor audiencia, Smith, McCarty, McPhail y Boguslaw(01) sugieren que la representación de los movimientos sociales en los medios masivos puede complicar los esfuerzos de sus dirigentes para conducir los mensajes hacia los medios políticos y decisivos.

“Una razón de esta complicación es que los medios operan bajo lógicas que son independientes, y a veces contradictorias, de las agendas de los movimientos sociales”.²²⁰ Por ello, los autores proponen que los activistas pueden y deben comunicarse con la gran audiencia mediante una variedad de medios alternativos, que incluyen a las diversas organizaciones sociales, lo que les dará una oportunidad para salvar las contradicciones entre su agenda y la de los medios. Ha de considerarse que en tanto los primeros cuestionan el sistema económico del que dependen los segundos, esta brecha resulta en un obstáculo sustancial.

Las manifestaciones en las calles y plazas públicas se vuelven un recurso indispensable para evitar que “la cobertura mediática socave el potencial político de la protesta”.²²¹ La protesta pública, al atraer la atención hacia una causa particular, constituye una manera de moldear la agenda, un canal por medio del cual los activistas pueden dar a conocer sus propuestas de asuntos que buscan un lugar en las agendas (de los medios, la pública y la política), así como las alternativas de solución correspondientes.

Además de dar un carácter sensacionalista a las noticias, de otorgarles una preponderancia que no siempre tienen a los diversos conflictos comunitarios o de cubrir parcialmente una controversia, frecuentemente los medios masivos son acusados de crear los conflictos. Sin embargo, más allá del llamado periodismo de investigación, que ha llegado a poner de relieve asuntos que de otra manera permanecerían ocultos, como fue el caso *Watergate*, ni los periódicos ni los medios electrónicos están capacitados para crear

²¹⁹ Jackie Smith *et. al.*, “From protest to agenda building : description bias in *media* coverage of protest events in Washington, D. C.”, en *Social forces*. Vol 79, Issue 4, EBSCOhost, Research Data Basis, June 2001, p. 3

²²⁰ Idem.

²²¹ Idem.

conflictos o generar nuevas propuestas para la comunidad. Una hipótesis avanzada por Tichenor y asociados, (86), dice que “los periódicos tienden a servir auxiliariamente antes que representar papeles en el desarrollo de los conflictos de la comunidad”.²²² Además de que, según lo afirman dichos autores, existe poca evidencia de que cuanto más gente conoce un curso de acción de un movimiento o de un conflicto social, más lo apoye.

Dicha creencia, entonces, proviene de que los medios masivos atraen la atención hacia los movimientos sociales que ya se han organizado para promover alguna demanda. Sin embargo, “el poder o la falta de poder de la prensa deriva en gran medida de su capacidad y su necesidad de ser selectiva, dentro de ciertos límites, al elegir qué acelerar y que dejar languideciendo”.²²³ Esto se debe, entre otras razones, a que la decisión de quienes deciden la agenda del medio de que se trate, conocidos como guardabarreras, es resultado de los intereses concretos de la empresa informativa y del entorno social que rodea sus actividades empresariales. En consecuencia, los medios reflejan los intereses de las elites políticas y económicas, por lo que los movimientos que rebasan demandas reformistas corren el riesgo de que en lugar de que los medios realcen las razones de su protesta, los aislen y promuevan el repuso de la sociedad.

No obstante, el control de la información es un aspecto inherente a los medios y por lo tanto los es la conducción, de una manera importante, del conflicto. “La controversia atrae la atención sobre la competencia entre grupos de interés y potencialmente pone a un grupo en mejor posición como consecuencia de poseer la información”²²⁴

3.- El conflicto universitario

El conflicto de 1999 en la UNAM con motivo de la reforma al Reglamento General de Pagos de la Universidad Nacional Autónoma de México, constituyó una prueba del antiautoritarismo en la institución. Así mismo, puso de relevancia la insuficiencia de los mecanismos institucionales vigentes para permitir y promover la participación de la mayoría de los estudiantes en las decisiones que les afectan y para articular el consenso de la comunidad cuando se trata de adoptar las necesarias reformas para su actualización

²²²Phillip, Tichenor, George, Donohue y Clarice, Olien., “Comunicación y conflicto comunitario”, en Graber, Doris (comp.) *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1986, p. 115

²²³ *Idem*

²²⁴ *Ibidem*, p, 118

académica y jurídica. Mostró, igualmente, la carencia de una cultura política, básicamente de muchos estudiantes y grupos estudiantiles, culpa atribuible más que a ellos a sus profesores- y de los responsables de las cuestiones estudiantiles- para canalizar sus demandas por la vía del diálogo y la negociación propia de toda institución universitaria democrática. También, es el resultado de haber supeditado, desde siempre, las convicciones académicas a los avatares de la política nacional, sin que por ello se defiendan la posición conservadora y desfasada de la realidad de separar política y Universidad. Refleja, en todo caso, la disputa por hacer prevalecer los diversos intereses de los grupos que operan en su interior. En suma, exhibió la incapacidad de la institución para mantener la estabilidad y el cambio.

Por una parte, la rectoría no logró –ni promovió- el apoyo necesario y suficiente de los estudiantes antes de oficializar su propuesta, por la otra, los grupos opositores, mediante la fuerza más que por la razón, se apoderaron y secuestraron a la Universidad.

Muchos opinantes, algunos de ellos muy calificados, pasaban rápidamente desde una condena de la protesta y la violencia que la acompañó, hasta la declaración de que en realidad lo sucedido era una sanción lógica y necesaria para la política privatizadora del gobierno y, en el ámbito de la educación superior, de la rectoría de la Universidad. Los más acertados coincidían en que en la base del problema se hallaba la rígida configuración política y administrativa de la Universidad y la esclerosis que padecen algunos órganos de decisión. En opinión de Raúl Trejo, la estructura de la UNAM

no reivindica necesariamente los valores académicos. Por eso, cada vez que hay un conflicto en la Universidad, se recuerda el carácter autoritario y en varios sentidos obsoleto del organigrama que comienza por la Junta de Gobierno, continúa en una rectoría con gran concentración de atribuciones y prosigue en un Consejo Universitario con limitaciones formales y auto restricciones también significativas (...sin embargo) no es posible esperar un retorno a lo académico a través de un esquema plebiscitario como el que ahora propone el PRD para renovar el régimen interno de la Universidad.²²⁵

El Profesor Capella señala al respecto:

La imposibilidad de participar por las vías democráticas en el destino de la nación - y eventualmente en el de la Universidad- entre otros factores, ha provocado “un

²²⁵ Raúl Trejo. *El secuestro de la UNAM*. México, Cal y Arena, 2000, pp. 120-121.

alejamiento general de la comunidad en la participación democrática en los espacios universitarios, en particular aquellos que constituyen los órganos de gobierno, y con ello, la desconfianza hacia los consejos técnicos, de Área y Universitario. Al perderse la identificación con los cuerpos de representación, se da pie en alguna forma a la enajenación de las decisiones sobre los asuntos universitarios, y a una mayor verticalidad en el ejercicio de autoridad. En consecuencia se presenta una suspicacia permanente y generalizada sobre las motivaciones de los actos de autoridad y la independencia de los representantes electos que forman parte del gobierno universitario²²⁶

La fobia de los universitarios en contra de cualquier acto de autoridad, particularmente del gobierno, de ninguna manera puede considerarse gratuita. “Con la obtención de la autonomía, la Universidad se constituye en un espacio opositor a los gobiernos posrevolucionarios y, al mismo tiempo, en un espacio de libertad ante un sistema político autoritario.”²²⁷ Muestra de ello fue la lucha en pro de la autonomía, ocurrida en 1929 durante el mandato de Emilio Portes Gil; la protesta de 1958 encabezada por los estudiantes de medicina, y, fundamentalmente, el movimiento estudiantil de 1968²²⁸.

Las difíciles, contradictorias y cambiantes relaciones políticas de la Universidad con el gobierno nacional, y de muchos universitarios con la rectoría – arraigados símbolos de autoridad entre los estudiantes–, han mantenido un discurso simplificador que incluso la defensa de causas justas la lleva a cabo con una gran carga de maniqueísmo que todavía es capaz de impactar en los grupos estudiantiles menos favorecidos por el sistema social. Los grupos opositores a la rectoría, fundamentalmente los conocidos durante el conflicto de 1999 como *ultras* y *megaultras*, crecientemente aislados del resto de sus compañeros, manejaron una concepción de la autonomía universitaria confundida con la impunidad y la extraterritorialidad en gran medida acicateados por la indiferencia del gobierno. Si de ello se derivaron buenos resultados en el pasado, no podía ocurrir lo mismo a la luz de los cambios experimentados en las mentalidades y en la política nacional desde el último cuarto del siglo anterior.

²²⁶ Santiago Capella, en Pérez Pascual, Rafael, 2000, *Op. Cit.*, p. 298

²²⁷ Javier Mendoza. *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*. México, Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM-Plaza y Valdés, 2001, p. 223.

²²⁸ Existe una abundante literatura en torno a este histórico movimiento. Entre la más reciente puede recomendarse el libro de Raúl Álvarez Garín *La estela de Tlatelolco*, ITACA, México, 2002

Por otro lado, ante la nueva escena política nacional, producto, entre otros factores, de la reforma electoral, el principal debate político en la “disputa por la nación”, y por la misma Universidad, se transfiere, con todo y sus actores principales, de los escenarios universitarios a los espacios políticos y, en creciente medida, a los medios de comunicación. El vacío generado por los grupos que tradicionalmente operaban en la institución es ocupado por una nueva clase de liderazgos estudiantiles, con posiciones radicalmente divergentes, actitudes rencorosas y excluida o auto excluida de los nuevos ámbitos de contienda política y cuya clientela altamente ideologizada es reclutada entre los estudiantes provenientes de sectores sociales en creciente depauperación.

No todos los males de la Universidad son culpa de una “rectoría aliada y manipulada por el gobierno federal y sus patronos, los organismos financieros internacionales”. Quienes se suman a esta posición ubican el conflicto universitario en el marco de una teoría del complot, cuyo objetivo sería desaparecer a la Universidad. Al respecto, Pablo González Casanova asienta:

no se puede descartar que el alza de las cuotas haya sido parte de un "complot desestabilizador", cuyos efectos secundarios contribuirían a probar la ingobernabilidad de la universidad de masas y la necesidad de su desmembramiento y reestructuración —o de su cierre—, dentro de una lógica privatizadora. Por lo pronto, más que descansar en esa hipótesis, que puede parecer descabellada, conviene considerar el conflicto de la Universidad dentro del proceso general de la globalización y el neoliberalismo.²²⁹

Resulta más realista, entonces, aceptar que en la crisis universitaria intervinieron una pluralidad de factores, por lo que para fines analíticos es recomendable aislar cada uno de ellos, sin renunciar a la visión de conjunto. Se podrá reconocer así la responsabilidad de las autoridades universitarias, la del gobierno y la de los grupos políticos que operan en el sistema universitario y fuera de él. Así mismo, las limitaciones estructurales de la institución para procesar y administrar sus conflictos²³⁰.

Más que el contenido de la propuesta del rector para incrementar las colegiaturas, la falta de una estrategia adecuada para tratar de implementarla debe de ser considerada como un grave error político, cuyo costo personal ya fue pagado, aunque todavía queda el saldo

²²⁹ Pablo González Casanova. *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México, ERA, 2001, p. 16.

²³⁰ Cfr. Capítulo III

institucional: las destrucciones al patrimonio universitario, el cierre largamente prolongado de las instalaciones con el consecuente retraso educativo de los estudiantes y el trauma moral inflingido a toda la comunidad. Los juicios sumarios que pretenden explicar sin más matices lo que los contendientes se hicieron unos a otros, sólo desembocan en una cadena de inadmisibles culpabilidades y exculpaciones. Sus fundamentos ideológicos y políticos no pueden ser reducidos a un problema binario entre la rectoría y los estudiantes, por mucho que así se haya tratado de presentar ante la opinión pública. La política educativa universitaria de corte “neoliberal” no puede, igualmente, ser el único factor explicativo, ya que Francisco Barnés no pretendía lanzar una cruzada en contra de la educación gratuita.

El conflicto estudiantil, materializó la política electoral a ultranza de los grupos vinculados con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A pesar de que algunos connotados académicos relacionados con esta organización querían evitar la huelga, sus principales promotores, dentro y fuera de la institución, no midieron acertadamente sus posibilidades ni prever las consecuencias, tanto para la Universidad como para el gobierno del Distrito Federal, e incluso para su propia organización política, de una pérdida de control del conflicto y la violencia e imposición ejercidas por los grupos estudiantiles radicales para lograr la dirigencia del movimiento. Los asesores políticos del rector, al equivocarse en la apreciación de la escena, no ponderaron adecuadamente el beneficio, los resultados y el precio que habría de pagarse de fallar en su valoración del costo de oportunidad para impulsar su propuesta. Tampoco establecieron las alianzas pertinentes para tal fin. En otras palabras, ambos contendientes equivocaron el diseño de su estrategia. Por ello, resulta indispensable acudir al examen de los planteamientos ideológicos y políticos a mitad de camino entre los supuestos de un neoliberalismo religioso y su opuesto, un neopopulismo desfasado tanto para entender lo que ocurrió como para diseñar una estrategia preventiva.

Estrategia que supere la actitud conservadora de algunos núcleos de la población universitaria que optan por mantener es estado de las cosas frente a los cambios que experimenta su entorno social. Que resuelva, de manera realista y creativa la insuficiencia crónica de recursos económicos de la institución para satisfacer sus crecientes necesidades. Que evite la frecuente supeditación de los asuntos académicos a las coyunturas políticas. Que resista –y combata- la intromisión cíclica en los asuntos universitarios por parte del

gobierno de la República y el del Distrito Federal así como de diversos grupos de interés. Que defina, en la práctica, la diferencia entre autonomía y extraterritorialidad. Que adopte una actitud crítica y propositiva frente a las frecuentes recomendaciones de los organismos internacionales en torno a la educación y la investigación. Que pugne por un desarrollo equilibrado entre sus entidades académicas. Que promueva una cultura política incluyente y dialogante entre los estudiantes, responsabilidad que debe asumirse por quienes estamos a cargo de su educación. En suma, un diseño que permita que la institución en su conjunto reflexione sobre la eficacia y eficiencia de muchos tramos de su estructura organizativa y de sus mecanismos de gobierno para adecuarlas a la creciente evolución política de importantes sectores de la sociedad que evite colocarla en el umbral de gobernabilidad como sucedió en 1999.

Por todo esto, quizás, vale la pena atender a González Casanova, cuando afirma que:

sólo defendería a la Universidad Nacional, pública y gratuita, crítica y humanista, un proyecto nacional pluripartidista, en que la resistencia del país y de la sociedad civil no se desligue de la construcción de poderes democráticos y asuma el problema social, cultural y educativo como esencial para imponer un sistema en que se respeten los derechos de los individuos, de las etnias y de las naciones de México y el mundo. En torno a ese proyecto general, los universitarios tendrían que participar como contingentes de una fuerza cívica, nacional, social y democrática que busque hacer realidad el diálogo efectivo para dominar y gobernar.²³¹

No se trata, como muchos lo plantean, de reinventar o refundar la Universidad sino de iniciar una profunda reordenación de sus estructuras académicas y administrativas así como de sus mecanismos operativos de decisión vigentes que, mediante la participación real y activa de la mayoría de los integrantes de la comunidad, la ponga al día frente a la realidad presente y, sobretudo, futura de la nación.

²³¹ Ibidem, pp. 46 y 47.

4.- El debate ideológico en la educación superior

El conflicto en la UNAM puede entenderse, como se dijo, a partir de una multiplicidad de factores, entre los que cabe destacar la respuesta de los estudiantes en el marco de un contexto social caracterizado por

un proceso de privatización del sector público y, por ende, de la educación que imparte el Estado, dentro de un proyecto neoliberal que se combina con la desnacionalización inmediata o mediatizada y con la restauración de dependencia bajo nuevas formas globalizadoras.²³²

De acuerdo con esta perspectiva, el incremento de las cuotas respondería más bien a “la política educativa del Banco Mundial (que) consiste en presionar a los gobiernos para que no subsidien la educación superior en los países en donde esto ocurre, como es el caso de México”.²³³ Tanto el Banco Mundial como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y la UNESCO, dice René Drucker

exigen que *los consumidores* de los servicios educativos paguen cantidades crecientes por los mismos, de tal forma que las instituciones de educación superior se vuelvan auto financiables y utilicen los incentivos necesarios para lograr su privatización, que no incluiría únicamente el cobro de colegiaturas, sino la instrumentación de préstamos a los estudiantes mediante un sistema de *becas*, el adiestramiento de los profesores como empresarios y la venta de la investigación, como parte de las estrategias del Banco Mundial para modificar las estructuras de las universidades públicas.²³⁴

Santiago Capella, a la sazón consejero universitario, representante de los profesores de la Facultad de Química, recuerda:

Las razones que se presentaron para justificar la inconformidad fueron variadas, pero predominaron dos líneas argumentales: la inconstitucionalidad de las cuotas y la falta de consulta a la comunidad, ambas bajo el velo de una intención privatizadora de la UNAM.²³⁵

²³² Ibidem, p. 16.

²³³ Octavio Rodríguez Araujo (coord.). “El conflicto en la UNAM (1999-2000): dos opiniones sobre la universidad pública” en *El conflicto en la UNAM (1999-2000)*. México, El Caballito, 2000, p. 15.

²³⁴ René Drucker. *La Jornada*. México, 2 de junio de 1999.

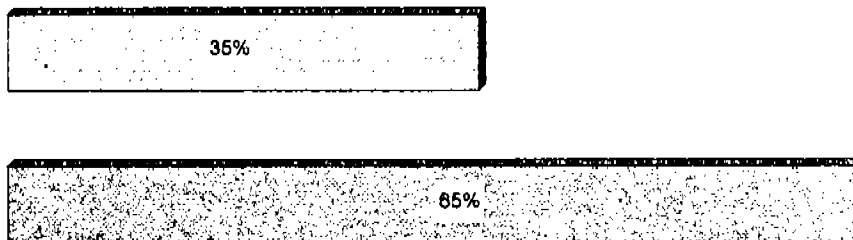
²³⁵ Santiago Capella, *Op. Cit.*, p. 301

En la encuesta que sustenta esta investigación se reflejaba ya la oposición de los estudiantes a una presunta política privatizadora ya que el 65% de encuestados que presumían el incremento de las cuotas conduciría inevitablemente a la privatización de la Universidad. (Gráfica 1 y tablas 11 y 12.)

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

"El que los estudiantes con posibilidades paguen más por sus estudios no es privatizar, sino socializar el costo de la educación"

"Al aumentar la UNAM sus cuotas, se encamina a su privatización y elitización"



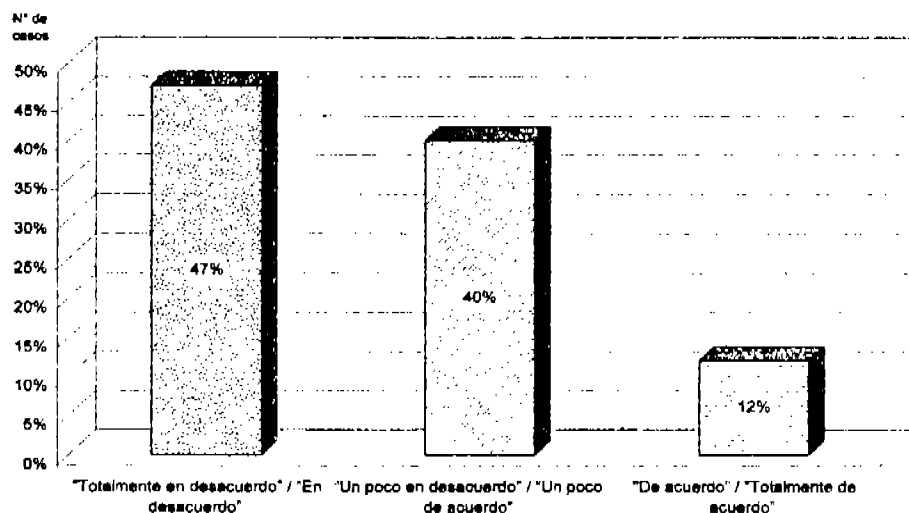
Gráfica 1

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

Casi la mitad de los estudiantes encuestados, muchos de ellos seguramente por ignorancia, otro se buena fe, estuvo de acuerdo en que el alza de las cuotas era consecuencia de una política dictada por los organismos internacionales, no obstante habérseles señalado que las cuotas universitarias se establecieron con anterioridad al surgimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial²³⁶. (ver gráfica 2 y tabla 14)

²³⁶ Cfr. Ver Apéndice 1, tabla 13

**"Se descarta que la actualización de cuotas responda a algún
lineamiento del BID"**



Gráfica 2

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999

En el terreno de la educación, las concepciones neoliberales se manifestaron desde la presidencia de Miguel de la Madrid y notablemente durante la de su sucesor, Carlos Salinas, como condición para la reforma estructural de la nación y consecuentemente de la educación. Proyecto que en opinión de González Casanova

no sólo buscaba privatizar los servicios y los materiales didácticos, sino determinar cuantitativa y cualitativamente las necesidades y los objetivos del saber y del saber hacer. Al proyecto de privatización de la educación se añade un proyecto humanitario de legitimación en tanto que a la educación y al educando considerados como mercancías se asigna un *mezquino* programa de becas para estudiantes pobres y aplicados. Los ricos se encargarán del mismo, de acuerdo con su conciencia.²³⁷

Quizás por ello, sólo el 35% de los estudiantes encuestados estuvo de acuerdo con la posibilidad de socializar el costo de la educación mediante aportaciones realizadas por aquellos que tuvieran mayores recursos económicos, a partir, seguramente, de la correcta

²³⁷ Ibidem., p. 25.

suposición de que una educación soportada por el Estado es justa en la medida en que quienes tienen más posibilidades económicas deben contribuir más a su educación.²³⁸

Por otro lado, los argumentos de aquellos y otros académicos y la opinión de los estudiantes parecieran indicar que el movimiento estudiantil de 1999 no atacaba únicamente el incremento de las cuotas, como muchos creían, sino constituía una lucha a favor de la extensión universal de la enseñanza encarnadas en la gratuidad de la educación superior, tal y como parece atestiguar la consejera estudiantil por la Facultad de Filosofía y Letras, Lizette Jacinto:

Siempre creí en las demandas del movimiento estudiantil, en la intuición de que si no defendíamos los puntos del pliego petitorio (del Consejo General de Huelga de 1999), los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial marcarían las pautas a seguir en un país totalmente alejado de su realidad de primer mundo.²³⁹

Este replanteamiento de la demanda original-que se limitaba a la suspensión del aumento de las colegiaturas-, pudo obedecer al hecho, conocido por los estudiantes, de que la dinámica de la expansión de un conflicto consiste en la lucha de unos contra otros para que pueda elegir alguna opción. Una de las formas más comunes de obtener apoyo para una causa consiste en replantear el punto del conflicto, de tal manera que más gente se sienta involucrada al identificar sus intereses con esa nueva definición; este proceso de redefinición del punto en disputa constituye, entonces, una variable crítica para determinar éxito de un movimiento social. En suma, la extensión de un conflicto- la obtención de mayor presencia pública- dependerá, en gran medida, de la definición y la redefinición consecuente de los asuntos involucrados.

La protesta universitaria comenzó por exigir únicamente la abrogación de la reforma al Reglamento General de Pagos, en ningún momento pidió eliminar las cuotas ya existentes en tanto que se consideraban como simbólicas. Una vez iniciado el paro de actividades, las demandas se multiplicaron. Tras los seis puntos del pliego petitorio del CGH subyace un llamado a revisar toda la estructura de la institución. Tal y como señala Rafael Pérez Pascual, “la mayor parte de los movimientos presentan demandas explícitas e

²³⁸ Cfr. Gráfica 1 y tablas 11 y 12.

²³⁹ Lizette Jacinto, “Visiones retrospectivas, huelga de 1999-2000” en Rodríguez Araujo. *Op.Cit.*, p. 138.

implícitas, tanto conscientes como inconscientes, y todas ellas van evolucionando y adquiriendo carácter conforme se desarrolla.”²⁴⁰

Abundando en las posibles causas del problema, René Millán, Director del Instituto de Investigaciones Sociales, considera que el movimiento del CGH puede ser el resultado de dos dinámicas sociales:

una que se refiere a los trazos más marcados con los que se concluye el milenio en nuestro mundo y otra que remite tanto a las formas y saldos de las políticas a partir de las cuales se ha pretendido introducir a México en la lógica de aquellos trazos como a la percepción de grandes grupos sociales sobre las “perversiones” de ese proceso.²⁴¹

El llamado triunfo del capitalismo a partir de la caída del muro de Berlín y de las políticas que se han empleado para introducirlo en México, así como las fuerzas sociales que se les oponen, podrían estar entre las causas señaladas por Millán.

De acuerdo con la investigación de Pablo González Casanova, la política de las autoridades de incrementar las cuotas responde a las recomendaciones hechas por diversos expertos –contratados por el gobierno y por agencias internacionales– para mejorar la calidad de las universidades públicas.

Dicho diagnóstico de la UNAM identificó como problemas principales el crecimiento desmedido de la matrícula, el exceso de autonomía, la libertad de cátedra e investigación y la injerencia que tanto profesores como estudiantes han tenido en su gobierno. Para saldar estas deficiencias propusieron desalentar la inscripción a licenciatura, estimulando el ingreso a las universidades privadas mediante una política de préstamos educativos. Asimismo, plantearon la necesidad de disminuir los subsidios gubernamentales para acabar con la gratuidad de la educación superior, por lo que deberían aumentarse las colegiaturas –y crear un sistema de becas para los estudiantes de escasos recursos pero buen desempeño–, “eliminando así la injusticia que ha significado el que los impuestos de los pobres se destinen a sufragar la educación de las clases media y alta”. Finalmente, agregaron que era necesario reformar el Artículo 3º constitucional, para que “se reconozca

²⁴⁰ Pérez Pascual. *Op. cit.*, pp. 263-264.

²⁴¹ René Millán, “El CGH, obsesiones contra la modernidad” en Pérez Pascual, Rafael, 2000, *Op. Cit.*, p. 279.

explícitamente la imposibilidad (del Estado) de cumplir con la obligación de la enseñanza gratuita”.²⁴²

No sólo en México se discute la cuestión de las cuotas universitarias. Otro punto de vista, el de Gabriel Tortella, parece resumir algunas opiniones al respecto. Para el catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, la defensa de la educación pública constituye “una frase que se repite en el debate sobre las leyes de educación”.²⁴³

No obstante, señala, son pocos los argumentos que explican el porqué se hace necesaria la defensa de una educación pública y gratuita, dando por sentada la evidencia de que la educación pública es buena o incluso mejor que la privada. Como eso no resulta tan evidente, propone una muy buena defensa: la educación es un *bien* público, por lo que no puede considerársele una mercancía, lo que significa que para este caso no aplica el criterio del mercado. La educación es buena tanto sus beneficiarios como a quienes no lo son, ya que si la sociedad tiene un alto nivel educativo y cultural, no sólo la convivencia se vuelve mejor sino se traduce en una mayor productividad y creatividad, que redundan en el enriquecimiento de la comunidad. De tal manera adquiere sentido que incluso quienes no tienen hijos en edad escolar paguen impuestos que subvencionen la educación de los hijos de otros.

Así, la defensa de la educación pública se lleva a cabo con argumentos de eficiencia, no de equidad. Dicho crudamente, no se trata de subvencionar la educación de los pobres para compensar su condición sino de hacerlo porque ellos tienen tanta probabilidad de ser inteligentes, creativos y trabajadores como los ricos. Si sólo éstos se educaran, la distribución se haría de manera poco eficiente en la sociedad.

Por otra parte, la educación como instrumento de nivelación es mucho más discutible, y puede producir graves ineficiencias –tal y como actualmente sucede en España, asegura Tortella. Esta postura, en otro sentido, ha sido compartida por el presidente de los Estados Unidos, George Bush, quien calificó de injusta e inconstitucional la política de colegiaturas diferenciales practicada por la Universidad de Michigan a favor de las minorías hispanas y negras y en detrimento de los estudiantes blancos. A este intento de

²⁴² Pablo González Casanova. *Op. cit.*, p. 41.

²⁴³ Gabriel Tortella. *El País*. Madrid, 22 de enero de 2003.

compensación de las desigualdades sociales y raciales lo denominó “discriminación positiva”.²⁴⁴

El caso de las universidades norteamericanas, Harvard, Yale, Stanford, Princeton, entre otras, podría considerarse como una buena prueba de la superioridad de las instituciones privadas sobre las públicas, pues se encuentran entre las mejores del mundo. Sin embargo, apunta Tortella, no debe olvidarse que reciben fuertes subvenciones del gobierno, distribuidas con base en la calidad de sus programas académicos y, fundamentalmente, de investigación. Asimismo, reciben ayuda especial para grupos minoritarios, a pesar de las impugnaciones llevadas a cabo por los gobiernos conservadores. Si bien no se trata de sugerir la imposición de ese modelo, puede servir como punto de referencia, admitiendo la intervención del Estado para suplir las imperfecciones del mercado. El Estado debe tratar la educación como una inversión y guiarse por criterios de productividad, examinando el rendimiento educativo mediante mecanismos de inspección y evaluación, pues la sociedad tiene derecho a conocer la calidad de los centros educativos que subvenciona con sus impuestos. En otras palabras, la defensa de la educación pública no equivale a exigir recursos sin otorgar cuentas.

5.- La dinámica del conflicto.

Con una gran base de apoyo de la comunidad y con una importante lista de éxitos académicos y financieros a favor de la institución, en enero de 1997, Francisco Barnés tomó posesión como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México en el patio central de la Facultad de Química, de la que fuera director antes de ocupar la Secretaría General de la UNAM. Cuando llegó a la rectoría, la Universidad gozaba de una estabilidad conservadora, urgida de cambios y de soluciones a múltiples asignaturas pendientes, donde emergían cada vez más grupos excluidos de la toma de decisiones debido a sus posiciones críticas. Su visión de largo plazo, su buena voluntad, su espíritu reformista y su origen republicano avalaban tanto la percepción que tenía de sí mismo como la de quienes lo conocían.

²⁴⁴ *El País*, Madrid, 16 de enero de 2003.

Gracias al notable avance de la Facultad de Química durante su gestión*, a su participación directa en la reforma al posgrado –que ha permitido obtener el reconocimiento de varias maestrías y doctorados en el padrón de excelencia del Conacyt– y a la obtención de apoyos gubernamentales para los estímulos al personal académico, Francisco Barnés adquirió un enorme capital político. No obstante, a principios de 1999 éste se había mermado a causa de los conflictos que entre algunos investigadores del área de ciencias duras ocasionó su intento de reflejar en el presupuesto universitario los impuestos a la importación de insumos en la materia, aun cuando ello obedeció a presiones de la Secretaría de Hacienda. Tampoco resultó muy exitoso su intento de fomentar que los investigadores extendieran sus funciones docentes, mediante la creación de la figura de “catedrático”, pues entre algunos investigadores existía una predisposición negativa para desempeñarse frente a grupo. Asimismo, estaba latente la inconformidad de diversos grupos hacia sus reformas de 1997 –relativas al ingreso y la permanencia de los estudiantes en la Universidad.

Durante los primeros meses de su rectorado, enfrentó con éxito algunos problemas que se venían arrastrando desde hacía muchos años, que se habían constituido en tabúes y que trababan muchas de las reformas que requería la institución como el de las “preparatorias populares” y la existencia de algunos grupos de “porros” que asolaban escuelas y facultades, notablemente en la Escuela Nacional de Estudios Superiores de Acatlán. Además, promovió la modificación a los reglamentos General de Inscripciones y de Exámenes que afectaban el “pase automático” y la permanencia de los estudiantes en la institución. Metafóricamente hablando, podría afirmarse que a la mitad del primer tiempo el rector llevaba un marcador favorable de tres a cero.

Su programa de trabajo, denominado *Plan de Desarrollo de la UNAM 1997-2000*, se dio a conocer a la comunidad *con el propósito* –que nunca se consolidó– de recoger sus puntos de vista. De los 11 programas estratégicos, el relativo a la *diversificación del financiamiento* proponía acciones específicas para complementar el presupuesto

* La carrera de Ingeniería Química ha sido reconocida nacional e internacionalmente (Periódico *Reforma*, Suplemento Los Universitarios, agosto 2003).

universitario, sobre la base de “estudiar, revisar y adecuar la generación de ingresos propios incluyendo, los derivados de los servicios de educación”.²⁴⁵

A finales de 1998, la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda presentó el proyecto de presupuesto para la UNAM con una disminución considerable respecto al ejercicio anterior, lo que afectaría negativamente la operación institucional y los salarios del personal académico. Ante esta situación, Francisco Barnés inició una fuerte campaña, con el apoyo de muchos miembros de la comunidad universitaria y de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), así como de altos funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, para que la Cámara de Diputados y el gobierno del presidente Ernesto Zedillo reconsideraran el monto presupuestal asignado a la institución.

Poco después, la Subsecretaría de Educación Superior anunció que reasignaría a la UNAM una cantidad, producto de las economías del sector, que respondía a la mínima de las tres opciones que el rector había planteado a la comisión de educación de la Cámara de Diputados. Si bien esta decisión no dejaba a la Universidad un mayor margen para desarrollar nuevos proyectos, ya no era urgente, al menos financieramente, reabrir el tema del aumento de las cuotas. Uno de los colaboradores cercanos del rector –al que por cierto no le gustaba el fútbol– le aconsejó que “jugara con el marcador”: si contaba con la ventaja de tres a cero lo recomendable sería esperar al segundo tiempo para meter el siguiente gol.

Sin embargo, no se trataba sólo de una imperiosa búsqueda de recursos extraordinarios ya que por el momento se había recuperado la de todos modos precaria estabilidad financiera de la Universidad. De ahí que el asunto del presupuesto no constituía un problema urgente, por lo que parecía más recomendable canalizar a la agenda formal otros asuntos más apremiantes, como, por ejemplo, el tema de la descentralización universitaria, tal y como lo sugiriera un miembro importante de su staff. Si bien existían muchos otros temas relevantes para incorporar a la agenda, al rector lo impulsaba la necesidad de enviar una señal a la sociedad, y en particular a los egresados –a quienes se había convocado para aportar dinero a la Universidad–, de la corresponsabilidad adquirida por la institución, notablemente la de los estudiantes respecto de su educación.

²⁴⁵ Francisco Barnés. *Plan de Desarrollo de la UNAM 1997-2000, Metas Institucionales y programa de trabajo 1998*, Gaceta UNAM, Suplemento especial, 11 de mayo de 1998

No obstante la recuperación del monto presupuestal recortado, en las primeras semanas de 1999, el rector Barnés envió al Consejo Universitario una propuesta de reforma al Reglamento General de Pagos, donde se contemplaba el aumento de las colegiaturas. En consecuencia, el propio Consejo elaboró el documento *Sociedad Solidaria, Universidad Responsable*. En él se enfatiza el carácter público de la UNAM y la responsabilidad del gobierno federal de su financiamiento, pero también se reconoce la necesidad de diversificar las fuentes para la obtención de recursos complementarios, con el fin de optimizar el funcionamiento de la institución. El escrito insistía en que las estrategias de diversificación de ingresos “de ninguna manera deben representar una barrera que impida a los alumnos de escasos recursos acceder a ella (la UNAM)”.²⁴⁶

Adicionalmente, exhortaba a quienes se habían beneficiado de la educación universitaria para que participaran en la campaña *UNAMos esfuerzos*, garantizando que se daría cuenta pública tanto del origen como del destino de las contribuciones, y que

los recursos provenientes de las aportaciones voluntarias de alumnos y ex alumnos y del pago de cuotas (que) se destinarían exclusivamente a fortalecer y ampliar sus programas académicos, extender la cobertura de sus programas de becas y mejorar los servicios educativos.²⁴⁷

La pertinencia de esta aclaración se pudo comprobar en los resultados de la encuesta realizada en marzo de 1999, en tanto que dos terceras partes de la población habían objetado la transparencia en el manejo del presupuesto de la UNAM. (*Gráfica 3 y tabla 17.*)

La amplia difusión del documento justificativo mencionado no fue suficiente para convencer a los estudiantes de la pertinencia de la iniciativa del rector. Como lo señalara el propio Francisco Barnés en su texto de renuncia²⁴⁸, su propuesta para reformar el Reglamento General de Pagos “no fue compartida por todos por igual”, debido, en gran medida, por la falta de una estrategia de consulta amplia-previa a la configuración de la propuesta- como lo requería la magnitud de la proposición, de la misma forma como se había logrado durante la rectoría de José Sarukhán siete años atrás. Parece ser, además, que

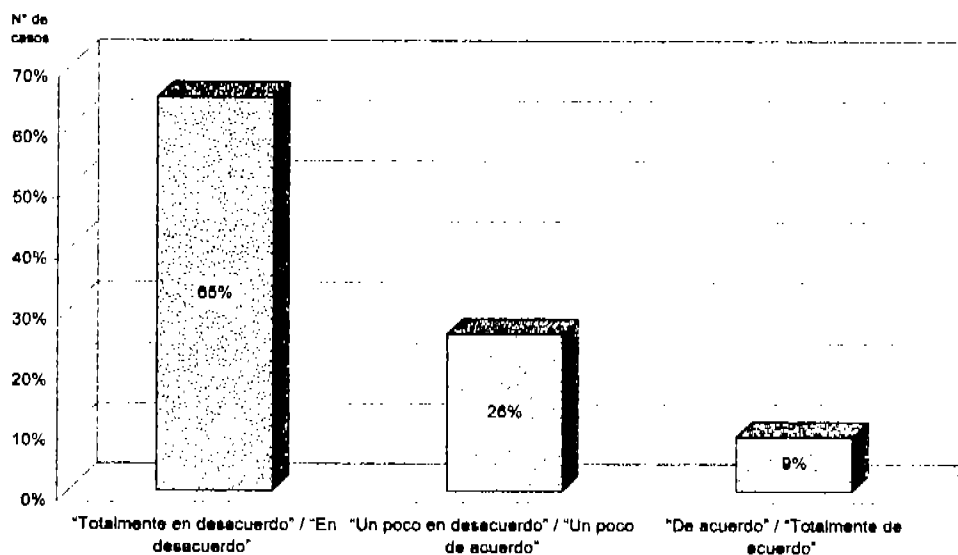
²⁴⁶ *Sociedad Solidaria, Universidad Responsable*. Item. N° 3. México, UNAM, 11 de febrero de 1999.

²⁴⁷ *Ibidem*. Item. N° 4.

²⁴⁸ 12 de noviembre de 1999.

algunos de los datos en que se soportó la proposición del rector Barnés, a principios de 1999, correspondían a los diferentes sondeos de opinión que se habían realizado, varios años atrás durante el periodo rectoral anterior, por lo que el problema ya no era el mismo. En todo caso, en un estudio de opinión elaborado en 1998 por la Secretaría de Planeación en relación también con el aumento de colegiaturas, se aprecia que en el bachillerato la mayoría de estudiantes estaba en contra de ese incremento, en contraste con los de licenciatura y de posgrado. No se publicaron los resultados correspondientes a las categorías *no sabe* o *no respondió*.²⁴⁹

"El manejo de presupuesto en la UNAM es de lo más transparente que hay en el país"



Gráfica 3

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

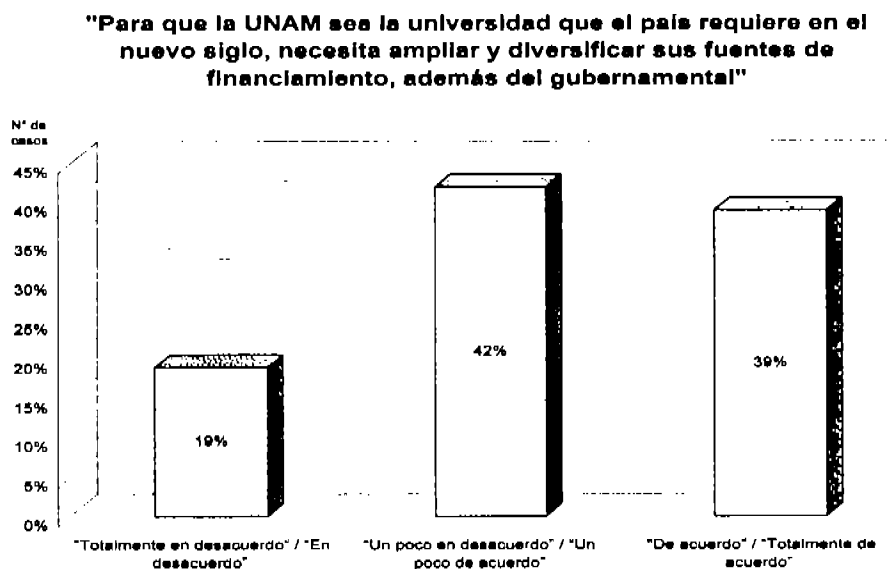
Con relación a los procesos de consulta en ambos casos, Raúl Trejo, señala:

A diferencia del proceso de construcción de consensos que emprendió en 1992 la rectoría de la UNAM, ahora las autoridades de esa institución presentaron un proyecto para incrementar las cuotas sin consultar a los universitarios. Quizá no

²⁴⁹ Salvador Malo. "¿Quiénes deben pagar la educación superior?", en *Este país*. México, febrero de 1999, p.27

hace falta. Ese aumento ha sido discutido tanto y tantas veces, que difícilmente se conocerían nuevos argumentos capaces de enriquecer el debate.²⁵⁰

Si bien el 19% de los encuestados estaba en completo desacuerdo respecto a que la Universidad buscara fuentes de financiamiento alternas al subsidio federal, sobre todo si se trataba de un aumento a las colegiaturas, los datos reflejaban un alto porcentaje de indecisos, que alcanzaba el 42%, cuya reacción a favor de sus compañeros era de esperarse. (Gráfica 4 y tabla 16.)



Gráfica 4
Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

Al respecto, Adrián Sotelo, quien al parecer muchos estudiantes consideraban como un importante asesor, escribe:

Es fácil comprender que las causas del conflicto de la Universidad y de la huelga estudiantil se derivaron tanto de la forma como se impusieron las reformas, sin el consenso de la comunidad universitaria, como de sus efectos en los bolsillos de los estudiantes y de sus familias.²⁵¹

²⁵⁰ Raúl Trejo. *La Crónica de Hoy*. México, 19 de febrero de 1999.

²⁵¹ Adrián Sotelo Valencia. *La huelga en la UNAM a finales de siglo*. México. El Caballito, 2000, p. 88

Entre los estudiantes que comenzaron a organizarse desde el día siguiente en la Facultad de Economía, la propuesta del rector, convertido en el enemigo común de los estudiantes, rápidamente adquirió una connotación negativa, al ser bautizada como el “Plan Barnés”, término cargado de un sentido emotivo estratégico que lo adscribía a la idea de un complot en contra de la educación superior²⁵². Tanto la idea de la conspiración como la connotación simbólica adscrita al programa del rector fueron hábilmente manejadas por la Asamblea Estudiantil Universitaria, constituida con la finalidad de impedir el aumento de las cuotas. Sus miembros más connotados provenían del antiguo Consejo Estudiantil Universitario (CEU), así como de distintas organizaciones y grupos de estudiantes de diversas filiaciones políticas e ideológicas de nuevo y viejo cuño, tradicionalmente excluidos de los procesos de decisión universitarios y adiestrados más en las tácticas de movilización que en la política y el diálogo para la negociación. Algunos de sus líderes habían tratado de impedir violentamente las reformas de 1997, evidenciando en esa ocasión su capacidad y recursos para convocar movilizaciones y eventualmente bloquear las futuras iniciativas del rector²⁵³.

A pesar de las manifestaciones en contra del “Plan Barnés”, y concretamente con su propuesta de elevar las colegiaturas, el 15 de marzo de 1999, el Consejo Universitario aprobó las reformas al Reglamento General de Pagos. La sesión no fue efectuada en la de la Torre II de Humanidades donde originalmente habían sido convocados los consejeros universitarios en virtud que la sede del Consejo en la torre de rectoría estaba ocupada por los estudiantes, sino en el Instituto Nacional de Cardiología, en el viejo barrio de Tlalpan. Duró 20 minutos y contó con 98 votos (70% del total) a favor del incremento de cuotas

²⁵² Un recurso frecuentemente empleado en los movimientos sociales es el uso de símbolos. Las disputas que utilizan símbolos con mayor peso tienden a potencializar su acceso a la agenda formal más que quienes no explotan símbolos relevantes. La noción de “peso del símbolo” significa que algunos son más poderosos para evocar la respuesta pública. Los símbolos más poderosos son los que poseen una mayor carga emotiva. Murray Edelman²⁵² ha contribuido al estudio de la construcción de la agenda al distinguir en el lenguaje utilizado para dirigirse a la audiencia el manejo de símbolos de referencia, basados en datos y hechos, y de símbolos condensacionales, sustentados en la emotividad o en recompensas ideales. Una de las técnicas simbólicas más exitosas remite a la “teoría del complot”, que consiste en crear un enemigo común, a través de estereotipos que personalizan el conflicto y confieren al oponente el rol de un “gigante malvado”, cuyos adeptos piensan y responden en la misma forma. Edelman, Murray, *The symbolic uses of politics*, URBANA, University of Illinois Press, 1964, pp.78-79

²⁵³ La intensidad de una disputa se relaciona con el grado de compromiso de las partes contendientes acerca de posiciones mutuamente incompatibles y con los recursos comprometidos en la pelea; de ahí que la intensidad siempre puede variar.

semestrales, aunque para acallar el clima de protesta, y ya de manera innecesaria, se decidió disminuir el monto propuesto por la rectoría, que pasó de 30 y 20 días de salario mínimo a 20 en la licenciatura y 15 en el bachillerato, y aplicar el cobro a partir de la siguiente generación, como estaba planteado en la propuesta original.²⁵⁴ El espectro de las cuotas, así, quedó oficialmente revivido.

Afuera de “Cardiología”, un gran número de estudiantes manifestaban su descontento con acciones violentas. Entre las principales objeciones estaban el cambio de sede, interpretado como un intento deliberado de excluir a los 39 consejeros “que no votaban igual que sus directores, con posiciones críticas en su interior, no alineados con la autoridad y en pro de la negociación”²⁵⁵, y la precipitación con que se decidió aprobar la modificación al Reglamento General de Pagos.

Al día siguiente, los consejeros aparentemente excluidos de la sesión hicieron pública su inconformidad, señalando que “fuimos privados de nuestro derecho a discutir sobre los puntos de la convocatoria. Consideramos que este procedimiento pone en tela de juicio la legitimidad de los acuerdos que se tomen”.²⁵⁶ La queja de quienes posteriormente formarían el grupo Consejeros Universitarios Independientes se tradujo en la irremediable pérdida del apoyo que el rector había ganado entre muchos otros universitarios.

La paradoja de esta reunión (...) fue que a partir de ella muchos estudiantes y académicos que antes estaban a favor de las cuotas se convirtieron en sus opositores (...) Peor aun, con esa reunión se erosionó todavía más a los cuerpos colegiados de la Universidad, llevando al Consejo Universitario al desprestigio ante la comunidad y la opinión pública.²⁵⁷

La “ilegitimidad” de las condiciones en que sesionó el Consejo Universitario, fue denunciada por la Asamblea Estudiantil Universitaria y por los Consejeros Universitarios Independientes, y se reflejó en la oposición de las tres cuartas partes del alumnado, de

²⁵⁴ Cfr. *Reglamento General de Pagos por Trámites Escolares y Servicios Educativos* aprobado por el Consejo Universitario en su Sesión Extraordinaria del 7 de junio de 1999 en Gaceta UNAM, 2 de agosto de 1999.

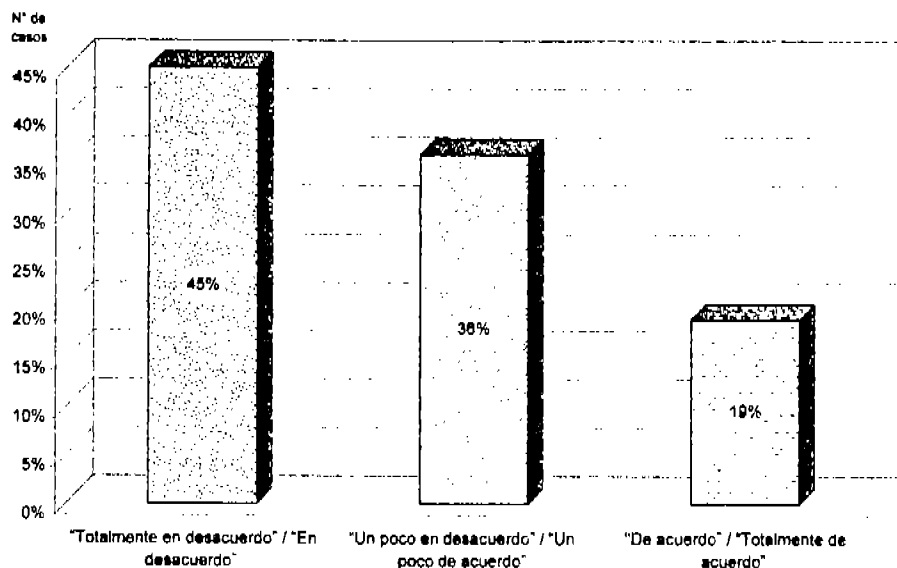
²⁵⁵ Carola García Calderón, “Un consejo en busca de credibilidad” en Rodríguez Araujo. *Op. cit.* p. 93.

²⁵⁶ *Ibidem.*, p. 96. El juego clave de símbolos que rodea cualquier sistema se relaciona con la noción de legitimidad. En un conflicto entre grupos, el éxito dependerá, en buena medida, del uso de símbolos de legitimidad disponibles, así como de la demostración de que los oponentes no han vinculado esos símbolos a su postura.

²⁵⁷ Octavio Rodríguez Araujo. *Op. cit.*, p. 21.

acuerdo con los datos que siete días después de la aprobación del incremento fueron revelados en la encuesta. (Ver gráfica 5 y tabla 18.)

"La actualización final de las cuotas de la UNAM fue legitimada por los 98 integrantes del Consejo Universitario que las aprobaron, de los 132 que lo conforman"



Gráfica 5

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

La protesta se tradujo en varios mítines y manifestaciones, en dos de cinco "manifiestos a la nación", en diversos paros escalonados y en una Consulta General Universitaria --primera de una serie de tres--, para muchos con un alto grado de manipulación, dedicada al tema del aumento de cuotas.

El 23 de abril de 1999, Carlos Imaz -ex dirigente del movimiento estudiantil de la UNAM de 1986- consideraba "que la actual respuesta de los universitarios es más inteligente, creativa y más dispuesta a la lucha que la que él encabezó hace 13 años".²⁵⁸ Seis meses después, Imanol Ordorika, también ex dirigente ceuista, declaraba:

Lo que hay aquí es la actitud de un sector del CGH que tiene un profundo desprecio por los académicos a pesar de que nosotros nos hemos pronunciado

²⁵⁸ Yolanda de Garay. *Historia de un movimiento estudiantil 1999-2001*. Edición digital: carlydega@correo.unam.mx, capítulo 4, p. 2.

consistentemente al señalar que las demandas son justas y que los estudiantes han tenido derecho a la huelga. No obstante todas esas cosas, este sector del CGH considera que los académicos son sus adversarios y sus enemigos.²⁵⁹

La Asamblea Estudiantil Universitaria se transformó en el Consejo General de Huelga, e inició los preparativos para la suspensión de actividades que habría de constituirse en un paro estudiantil de casi diez meses de duración. Su organización fue del tipo horizontal –en contraste con la de tipo vertical tradicional- aunque apoyada en grupos externos²⁶⁰.

Con relación a la forma en que se configuraron las asambleas, Sotelo comenta que:

Esta forma *novedosa de organización*, que reivindica en los hechos la fórmula zapatista del “mandar obedeciendo”, es el *secreto* de la *fortaleza* del movimiento y de su *perdurabilidad* durante más de nueve meses de huelga, hasta que la represión de las fuerzas de seguridad del Estado la rompió.²⁶¹

Por ese entonces, el mismo Imaz declaró a la revista *Proceso* que en una reunión celebrada para discutir el problema del aumento de las cuotas, el rector Barnés le había asegurado que estaba preparado para una huelga larga.²⁶² A la semana siguiente, a través del mismo medio, el rector desmintió tal afirmación. Posteriormente, matizó el asunto señalando que lo afirmado por Imaz se había dado en el contexto de la búsqueda de un acuerdo infructuoso con su interlocutor.

La entonces consejera estudiantil Jacinto señala que “aunque el rector dijo estar preparado para una huelga larga (...), la Universidad no lo estaba”.²⁶³

Tal revelación pudo haber tenido un impacto significativo en la comunidad universitaria, ya que de conformidad con los datos revelados en la encuesta, el 59% de los estudiantes universitarios dijo consultar regularmente dicha publicación para mantenerse informado. (*Ver tabla 19.*)

²⁵⁹ *Ibidem.*, Cap. 9, p. 8.

²⁶⁰ El soporte material de organizaciones fuera de la comunidad es una variable crucial en el desarrollo de un conflicto.

²⁶¹ Adrián Sotelo, *Op Cit*, p. 90

²⁶² *Proceso*, junio de 1999.

²⁶³ Lizette Jacinto. *Op. cit.*, p. 135.

¿Cuál(es) revista(s)?

P17 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	CCH'S	FES Y ENEP'S
Proceso	59%	92%	23%		100%
Sucesos	19%		38%	50%	
Siempre	9%		18%	25%	
Quehacer Político	9%		18%	25%	
Epoca	9%		19%	25%	
Milenio	10%	19%			
Vicerversa	8%	16%			
Contenido	8%	16%			
Economía	4%	8%			
News	3%	7%			
BASE	11	5	5	4	1
	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%
Suma más del 100% por ser respuesta múltiple

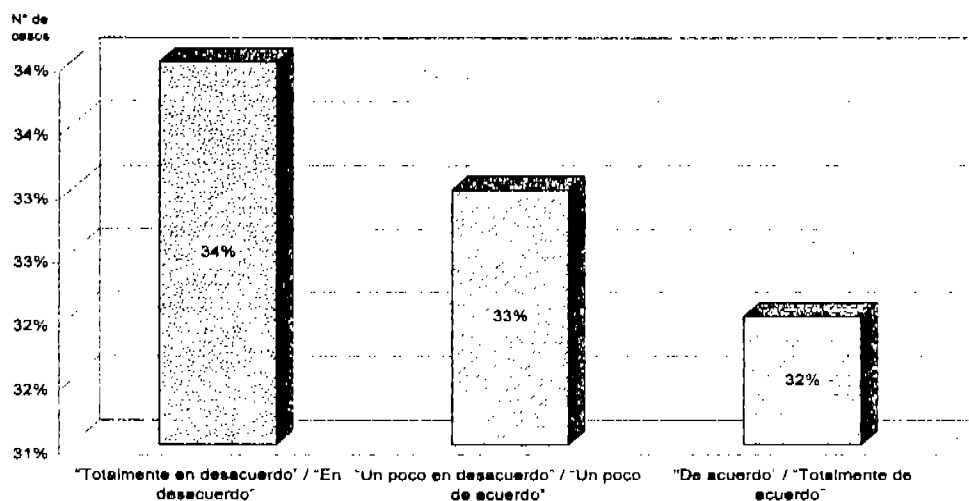
Tabla 19

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

Antes del paro, parecía factible evitar el conflicto, ya que el 34% de los estudiantes encuestados estaban en desacuerdo con la huelga general frente a un 32% que sí la apoyaba. Sin embargo, no se vislumbró que el 33% restante, que no tenía definida una posición clara al respecto, se movilizaría en favor de la huelga (*ver gráfica 7, tabla 21*). “En su lógica pragmática, -dice González Casanova- las autoridades no pensaron que la opción racional de quienes ya eran estudiantes de la Universidad, consistiría en identificarse con quienes todavía no lo eran. En suma, la lógica tecnocrática no funcionó.”²⁶⁴

²⁶⁴ Pablo González Casanova. *Op. cit.*, p. 77.

"¿Qué tan de acuerdo está con la huelga general como forma de protesta por la actualización de las cuotas?"



Gráfica 7

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

Quizás intuyendo lo anterior, algunos de los miembros más destacados de la comunidad universitaria, incluso del equipo del rector, le manifestaron su preocupación por el conflicto en ciernes y le propusieron algunas soluciones que iban desde la suspensión temporal de la medida, en tanto no se consultara más ampliamente, hasta su conversión en cuotas voluntarias. Hubo quienes se ofrecieron como mediadores, en la consideración de que aún era posible llegar a un acuerdo. Por ello, representantes de la rectoría aceptaron reunirse con los líderes estudiantiles originales. La posibilidad de lograr un acuerdo que evitara el paro de actividades aún era viable, pues el conflicto todavía no había pasado al control de los grupos llamados *ultras*²⁶⁵.

La valoración de esa oportunidad se encargó a la Secretaría de la Rectoría, responsable de los asuntos de política estudiantil, instancia a la que se le había asignado la elaboración del proyecto de Reglamento General de Pagos y la estrategia para su implantación, a pesar de que dicha labor era competencia de la Secretaría General, reafirmando el carácter político de la propuesta. También asistió un representante de la

²⁶⁵ "Es extremadamente difícil predecir el resultado de una pelea observando el principio, porque ni siquiera sabemos quién más va a entrar en ella". E.E. Shatschneider, *Op. Cit.*, p.50

Coordinación de asesores del rector. Sin embargo, a pesar del enorme riesgo de una huelga, asumido por ambas partes, no se pudo lograr un acuerdo satisfactorio que reorientara los inminentes acontecimientos, poniendo en evidencia que no se contaba con una estrategia de negociación, lo que determinó el curso y el desenlace del conflicto²⁶⁶.

Todo parece indicar que los contendientes olvidaron que al principio es bastante fácil restringir el alcance del conflicto. De hecho, que, a la manera clásica, el mejor momento para tratar un conflicto es antes de que estalle, ya que una vez iniciada la disputa resulta difícil detenerla porque son pocas las probabilidades de que una pelea se desarrolle en privado. La desafortunada valoración de los representantes políticos del rector no supieron que el equilibrio de las fuerzas reclutadas en un movimiento social casi nunca permanece constante, debido a que es improbable que los participantes al inicio del conflicto constituyan una muestra representativa de la comunidad. "Cualquier intento de prever el resultado de una pelea calculando la fuerza de los contendientes originales es probable que resulte inútil...el equilibrio de fuerzas en cualquier conflicto no constituye una ecuación fija hasta que *todos* están implicados²⁶⁷,"

Poco después, durante la inauguración de unas oficinas de Vinculación Universitaria en el centro de la ciudad, el rector Barnés le solicitó al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, entonces jefe de gobierno del D. F., que pidiera a sus colaboradores ubicados en la Secretaría General del gobierno capitalino que se abstuvieran de intervenir en el conflicto, de lo cual el rector había mostrado evidencias. Antonio Santos, ex líder del CEU en 1986 y secretario particular de Rosario Robles, había declarado:

Defender la gratuidad (de la educación) es un problema de coherencia política personal, y sigo pensando hoy, con mejores razones y *posibilidades*, que debemos defender esa opción para abrir la oportunidad de un desarrollo incluyente de amplios sectores sociales mexicanos en ese proceso deshumanizado de competencia global.²⁶⁸

²⁶⁶ Las partes pueden fracasar en lograr acuerdos, entre otros, en los siguientes casos: cuando una de ellas se encuentre en desventaja en una definición particular y las consecuencias tentativas les resulten inaceptables; cuando una de las partes tiene fuerza potencial fuera del conflicto específico, que podría utilizar en su beneficio, y cuando existen percepciones diferentes acerca de lo que involucra el conflicto. Si las partes contendientes no llegan a un acuerdo privado el resultado del conflicto será una función de las fuerzas relativas de los participantes y del contagio a otras personas o grupos.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 6

²⁶⁸ Yolanda De Garay. *Op. cit.* Cap. 2, p. 5. (las cursivas son nuestras.)

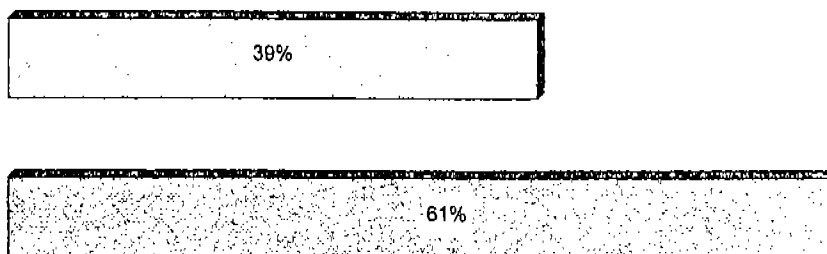
En una ocasión anterior, el rector se había reunido con el ingeniero Cárdenas para conocer su opinión respecto a la posibilidad de incrementar las cuotas, medida a la que el dirigente perredista no habría puesto objeción, señalando que la analizaría junto con sus más notables colaboradores universitarios. Dicha reunión, se comentó, había sido por sugerencia del presidente Zedillo al rector. Quizás debido a ello, a mediados de febrero, Cárdenas declaró a la prensa: “no soy autoridad para aprobar iniciativa alguna”.²⁶⁹

Posteriormente, volvió a declarar que la aprobación al aumento de las cuotas era un “atropello a la Constitución”, pronunciándose a favor de la gratuidad de la educación, opinión que compartían el 61% de los estudiantes. (*Ver gráfica 6, tabla 20.*)

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

“Juristas de la UNAM argumentan que la gratuidad en los estudios superiores no se encuentra reconocida en el Art. 3º Constitucional”

“La aprobación de las cuotas en la UNAM es “un atropello a la Constitución”, la universidad es pública, y debe ser gratuita”



Gráfica 6

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999

Finalmente, ante la falta de acuerdos entre los contendientes, el 20 de abril de 1999 estalló el paro estudiantil en demanda, básicamente, de la abolición del Reglamento

²⁶⁹ Ibidem., p. 44.

General de Pagos.²⁷⁰ Posteriormente, se añadirían, entre otras peticiones, la derogación de las reformas de 1997²⁷¹, la anulación de los vínculos con el CENEVAL²⁷² y “la creación de un espacio de diálogo y resolución sobre los problemas que enfrenta nuestra Universidad”. De esta manera, la oposición al incremento de las cuotas rápidamente se transformó en la exigencia de realizar un amplio ejercicio de reflexión sobre la UNAM, mediante un “congreso resolutivo”, en las condiciones que los paristas determinaron. En tales circunstancias, un problema de aparente carácter económico se redefinió, como era de esperarse, en una protesta de carácter político: “Debemos admitir que de lo que se trata finalmente es de que en el conflicto de la Universidad se están proyectando problemas sociales que no le corresponden a la institución.”²⁷³

La incapacidad tanto de la rectoría como de los estudiantes para abrir oportunamente las instancias de negociación influyó en que la conducción del movimiento se transfiriera a los *ultras*, reafirmando la apreciación de Schattschneider en el sentido de que “es tan grande el cambio en la naturaleza de cualquier conflicto...que es posible que los participantes originales pierdan todo el dominio sobre el mismo”²⁷⁴. La consecuencia fue el paso de un liderazgo aparentemente dispuesto al diálogo y a la negociación a uno que por su difusa estructuración, confusa ideología y posiciones radicales se hallaba inclinado a actuar violentamente y con poca disposición a la negociación. Muchos de éstos, que subrayaban y exageraban su antagonismo con los moderados, sobre todo por su identificación con el Partido de la Revolución Democrática, habían aparecido en el escenario político universitario desde el último movimiento estudiantil en 1986; otros trabajaban políticamente desde hacía más de 30 años en forma aislada -como era el caso de algunos profesores y ex profesores de la Facultad de Ciencias. Algunos de ellos formaban parte del propio PRD, aunque de la corriente interna antagónica a los moderados,

²⁷⁰ Cfr. Primer Pliego Petitorio del CGH, publicado el 20 de abril de 1999.

²⁷¹ Estas reformas afectaban el pase automático a licenciatura y limitaban el tiempo de permanencia de los estudiantes en la UNAM. Cfr. “Principios y criterios para el ingreso de los estudiantes a la Universidad y permanencia en la misma”, *Gaceta UNAM*. México, 26 de mayo de 1997.

²⁷² El Centro Nacional de Evaluación para la Educación determina la realización de un examen único de ingreso a bachillerato, así como una evaluación general de conocimientos a los egresados.

²⁷³ Marcelino Perelló, en Javier Mendoza Rojas. *Op. cit.*, p. 234.

²⁷⁴ E.E. Schattschneider, *Op. Cit.*, p.4

identificada con el líder de colonos René Bejarano²⁷⁵ y su esposa, Dolores Padierna, quienes hasta el desenlace del conflicto conformaron el comité de prensa del CGH.

Lo anterior podría comprobarse al repasar un párrafo de un documento generado por una de las organizaciones más radicales del movimiento:

...este control de la base estudiantil fue vital para impedir las maniobras de los grupos estudiantiles afines al Partido de la Revolución Democrática (PRD) que realizaron reiteradas negociaciones con la rectoría, a espaldas de las decisiones del CGH con el fin de levantar la huelga a cambio de migajas.²⁷⁶

Esta generación de opositores que incluía a múltiples grupos tales como, “En lucha”, CLETA, “Conciencia y Libertad”, “Rebeldía”, “Contracorriente”, “Coalición de Políticas”, difería de los antiguos ceuistas no sólo en los medios y estrategias que empleaban. La elite de la vieja guardia ya se había graduado, incluso posgraduado en el extranjero, básicamente en los Estados Unidos; algunos ya habían pasado a formar parte del gobierno del Distrito Federal o pertenecían a algún partido político, fundamentalmente al de la Revolución Democrática, mientras que la mayoría de los nuevos líderes y sobre todo sus seguidores aún eran estudiantes que procedían de los estratos sociales más bajos y muchos de ellos pertenecían a organizaciones políticas marginales y muy adiestradas en movilizar contingentes y en el uso de la retórica vacía de contenido real. Su condición social, aunada al hecho de no haber logrado una legitimación en la arena política institucional –por lo que sus demandas permanecieron al margen de la agenda de poder universitaria–, contribuyó a que adoptaran con celeridad posiciones radicales.

Existen evidencias de que la mayoría de las coaliciones se han formado por intereses creados tiempo atrás, por lo que los antagonistas les resultan familiares, identificados por antiguas contiendas. Por ello lo más probable es que la lucha se lleve a cabo entre los grupos que se benefician manteniendo las viejas alianzas y los que exigen un nuevo tratamiento. No obstante, existe el riesgo de que las minorías puedan olvidarse de las

²⁷⁵ En el momento de escribir este trabajo, René Bejarano, dirigente de la organización Nueva Tenochtitlan, renunciaba, en medio de un escándalo de corrupción, a su cargo en la Asamblea Legislativa y a su partido, el PRD.

²⁷⁶ Agrupación Contracorriente. *Hacia el encuentro Internacional de Estudiantes convocado por el CGH*. México, abril de 2000, p. 4.

alianzas caducas y convertirse en minorías aisladas y violentas, como quedó demostrado en el conflicto universitario.

Muchos de los grupos estudiantiles más radicales no habían pasado por la etapa de conciencia que caracterizó, por ejemplo, a la generación de 1968, quienes informaban de sus políticas y debatían sus estrategias. En términos de Todd Gitlin²⁷⁷, esos grupos “expresaban una decepción radical hacia las organizaciones liberales y de izquierda existentes, hacia sus promesas y definición de expectativas, lo que se manifestaba en sus formas de expresarse y en su estilo de hacer política”. Veamos:

El movimiento estudiantil marca, sobre todo, el nacimiento de una nueva generación, la *generación de la ruptura*, formada por jóvenes inconformes, poseedores de una mentalidad profundamente rebelde, que aun cuando no está claramente estructurada, revela una clara actitud de ruptura y oposición con la *nueva dictadura* que hoy por hoy domina el planeta.²⁷⁸

Casi desde el inicio se podían identificar varios objetivos perseguidos por los grupos radicales que ocuparon posiciones clave en el conflicto y cuyo origen en la izquierda militante no se alcanzaba a rastrear en luchas anteriores. Mediante una jugada de “varias bandas”, parecía que una de las finalidades del movimiento era expulsar al PRD de la Universidad para mermar su clientela tradicional y orientarla hacia otras opciones políticas partidistas, además de excluir a la Universidad del proyecto de educación superior del país. Posición que compartían con otros partidos políticos y con diversos organismos empresariales. Días antes de las elecciones del año 2000, en un sondeo informal que realicé entre estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, casi la mitad se orientó a favorecer con su voto al Partido Acción Nacional.

No fue sólo la imposibilidad de ambas partes para negociar al principio del conflicto lo que promovió la radicalización del movimiento. Influyó, además, el cálculo erróneo de quienes desestimaron la situación prevaleciente aislando a los segmentos radicales y permitiendo asumir las actitudes ultraradicales de sus líderes. Pasaron por alto, también, que fuerzas políticas mayores estaban nutriendo el conflicto.

²⁷⁷ Todd Gitlin *Op. Cit.*, pp. 289-302

²⁷⁸ Arturo Ramírez, “Palabra del CGH”, en *El testimonio de los huelguistas*. México, Ediciones del Milenio, 2000, p. 1.

Tanto los estudiantes moderados y sus antecesores, cuya presencia se evidenció públicamente a lo largo del conflicto, como las autoridades universitarias y el gobierno trataron de asimilar las nuevas condiciones de la contienda y reorientarla, pero fracasaron en su, a veces desesperado intento. Las fragilidades y contradicciones internas, con el apoyo involuntario de la rectoría, que más tarde desbaratarían la organización y el liderazgo inicial del movimiento, ya formaban parte del conflicto desde su inicio: “en su comienzo como organización contradictoria y masiva estuvo su fin”.²⁷⁹

A principios de junio, después de intensas negociaciones entre representantes del rector y Carlos Imaz, para entonces Presidente del Comité Directivo del PRD en el Distrito Federal, entre otros asesores de los estudiantes moderados, el Consejo Universitario aprobó una modificación a la reforma, convirtiendo las cuotas obligatorias en aportaciones voluntarias, sugerencia que había hecho el propio ex dirigente a Francisco Barnés tres años atrás²⁸⁰. Dicha medida pudo constituir una solución al inicio del conflicto, ya que entre los estudiantes encuestados prevalecía un sentimiento de justicia y equidad en torno a la educación universitaria. Los datos de la encuesta demuestran que un 61% de la población consideraba que la UNAM debería ser gratuita para todos aquellos alumnos que verdaderamente lo necesitan²⁸¹. Pero también el 51% se pronunció a favor de que los alumnos con más posibilidades económicas deben contribuir más a la Universidad que aquellos de bajos recursos económicos. Esta respuesta sólo recibió una desaprobación del 18% (Ver gráfica 8 y tabla 26.)

No obstante, a casi dos meses de iniciado el paro, y ante la ausencia de acuerdos, el clima político había cambiado notablemente, por lo que la medida de convertir las cuotas obligatorias en aportaciones voluntarias ya resultaba insuficiente para detener el conflicto.

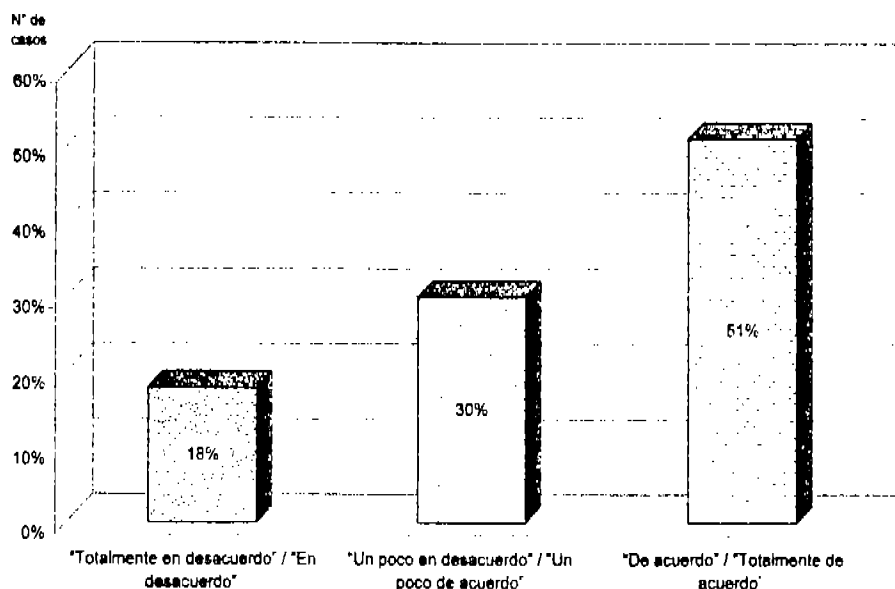
El sentimiento de justicia inicial se había desvanecido ante la emergencia del rumor –difundido por los opositores a la reforma– de que una vez implantadas las cuotas sería imposible frenar la privatización de la UNAM, ya que si se permitía el ajuste de colegiaturas en razón de los ingresos familiares, se abriría la puerta a que ese cobro se generalizara indiscriminadamente.

²⁷⁹ Ibidem., p. 298.

²⁸⁰ Cuauhtémoc Cárdenas, en aras de distender el conflicto, manifestó su apoyo a las aportaciones voluntarias. *La Jornada*, 5 de noviembre de 1999, p.43

²⁸¹ Cfr. Apéndice 1, tabla 23

"Por razones de elemental justicia, los alumnos con más posibilidades económicas deben contribuir más a la universidad que aquellos de bajos recursos económicos"



Gráfica 8

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

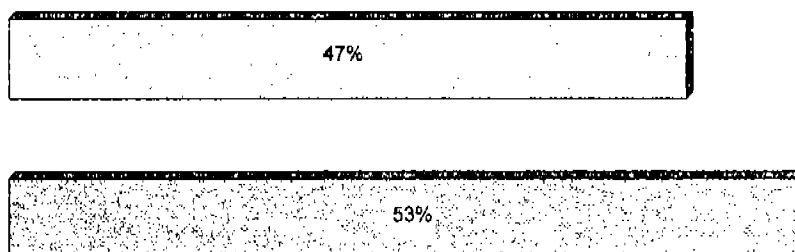
Más aún, la opinión de los estudiantes manifestada en la encuesta refleja que el 53% pensaba que las estadísticas proporcionadas por las autoridades universitarias respecto a los ingresos familiares de los estudiantes fueron manipuladas para justificar el aumento de las cuotas (Ver gráfica 9 y tabla 22)

En lugar de entender que con la decisión del Consejo Universitario de convertir las cuotas obligatorias en aportaciones voluntarias los estudiantes habían ganado el punto que había iniciado el conflicto y por tanto festejar el triunfo de su movimiento, las posiciones radicales y la extensión del pliego petitorio escalaron el problema anticipando su desenlace. Todo era ya una cuestión de tiempo²⁸².

²⁸² Lewis Coser considera que uno de los rasgos más importantes en cualquier conflicto es lo que las partes concuerdan en considerar la terminación de conflicto. La frecuencia de los conflictos y la naturaleza del rompimiento afectarán los términos en que finalice una contienda. Coser, Lewis *Continuities in the study of social conflict*, New York, Free Press, 1967, p. 43

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

- "Con base a estudios realizados en la UNAM, entre un 10 y 30% de los alumnos inscritos tienen un ingreso familiar de hasta 4 salarios mínimos, por lo cual se espera que en ese rango de porcentaje de alumnos de primer ingreso quede exento del pago de cuota"
- "Las estadísticas proporcionadas por las autoridades universitarias respecto a los ingresos familiares de los estudiantes son manipuladas para justificar el aumento de las cuotas"



Gráfica 9

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

Además de que las demandas se habían multiplicado, el grupo que inició la protesta, como ya se ha dicho, había perdido irremediablemente el control del movimiento debido a la emergencia de nuevos actores con distintas posiciones más radicales y argumentos, aunque básicamente retóricos, más convincentes.

Si rectoría pensó que con las reformas al RGP (Reglamento General de Pagos) del 7 de junio, que al parecer fueron acordadas previamente con miembros prominentes del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal gracias a *los buenos oficios* de la Secretaría de Gobernación, los estudiantes llamados moderados tendrían la posibilidad de ganar la mayoría en el CGH, se equivocó, hizo un cálculo erróneo o alguien la engañó.²⁸³

Desde el inicio del conflicto, el presidente de la República, Ernesto Zedillo, integró un gabinete de crisis encabezado por el secretario de Gobernación, Francisco Labastida, en el que participaban el secretario de Educación Pública, Miguel Limón, el subsecretario de Gobernación, Diódoro Carrasco y el director general del Centro de Investigaciones en Seguridad Nacional (Cisen), Jorge Tello, así como el rector Barnés. Ocasionalmente,

²⁸³ Octavio Rodríguez Araujo. *Op. cit.*, p. 29.

fueron invitados altos representantes de los medios de comunicación. A partir de que el secretario de Gobernación inició su precampaña por la presidencia de la República, después de haber declarado que según los servicios de inteligencia de la dependencia a su cargo existían pruebas de la presencia de líderes ajenos a la universidad, el gabinete de crisis se reconfiguró. El nuevo titular de la Secretaría de Gobernación, Diódoro Carrasco, pareció asumir una posición más dura que la de su predecesor. A diferencia de que Francisco Labastida, quien consideraba que el rector era parte de la solución, daba a entender que Barnés era parte del problema.

En el gobierno del Distrito Federal, también hubo cambios que incidirían en el curso del conflicto. Su titular, Cuauhtémoc Cárdenas, al ser designado candidato a la presidencia de la República por el PRD, fue sustituido por Rosario Robles quien hasta ese momento fungía como secretaria General de Gobierno y de cuya oficina habrían salido los recursos para iniciar el conflicto.²⁸⁴ No obstante, frente al curso que habían tomado los acontecimientos y que ya habían impactado a la ciudadanía, la nueva jefa de Gobierno del D. F. y el rector, no obstante las discrepancias que anteriormente llevaron al rector a solicitar su no intromisión en el conflicto, por instancias de la Secretaría de Gobernación establecieron un canal de comunicación para buscar salidas urgentes. Conducto que posteriormente se rompió cuando presuntamente un alto funcionario de la Secretaría de Educación Pública comentó a la prensa el contenido de una conversación sostenida en el mes de noviembre de 1999 entre ambos actores en la que se discutía, junto con representantes de la propia Secretaría de Gobernación, la participación de los estudiantes en un eventual congreso universitario. Tal publicación, destacada a ocho columnas en el periódico *Reforma*²⁸⁵, irritó a no pocos miembros del Colegio de Directores de la Universidad que aún apoyaban al rector.

Al término del periodo vacacional de verano, se realizó un mitin en la plaza de Santo Domingo en demanda de la reanudación de clases, pero sólo acudieron unos 30 mil estudiantes –cifra muy baja, se dijo en la Presidencia de la República, en comparación con los más de 270 mil que en ese momento conformaban la matrícula de la Universidad. Días después, algunas autoridades y profesores se dirigieron a la residencia oficial de “Los

²⁸⁴ Rosario Robles fue titular del Comité Directivo Nacional del PRD, y hasta marzo del 2004, miembro activo de esa organización política.

²⁸⁵ *Reforma*, Noviembre de 1999, nota de Ivonne Melgar

No obstante el gran capital político con el que contaba al inicio de su gestión producto de su impecable “hoja de servicios”, su reconocida inteligencia y sus buenas intenciones, las concepciones de corte neo liberal de Francisco Barnés en torno a la educación universitaria –que chocaban con la visión de los grupos opositores-, sus impulsos reformadores –frente a una estructura institucional ciertamente rígida-, el privilegiar el deber ser sobre el ser de la política, su estrategia política de llevar las cosas a su extrema tensión y la falta de un diseño amplio e incluyente para impulsar su propuesta, le impidieron contender con el conflicto universitario que además de provocar la huelga más prolongada en la historia de la Universidad, ocasionó la suspensión de todas las reformas que había logrado instrumentar durante los tres años que duró su gestión al frente de la rectoría. Su compromiso con miembros de la administración saliente y con destacados representantes del sector empresarial –de quienes recibió apoyo en sus diversas responsabilidades administrativas–, así como su excesiva confianza en el gobierno federal -no obstante que el presidente Ernesto Zedillo en reiteradas veces se había desmarcado de los problemas universitarios con lo que desde el inicio del conflicto garantizó la impunidad a los paristas- y la falta de pericia en sus asesores políticos, le imposibilitaron que actuara de manera independiente. Su manejo del problema fue desafortunado al no poder articular las diferentes posiciones de los grupos de poder universitarios y extra universitarios en torno a su visión sobre la Universidad, de su plan de trabajo y de sus política de financiamiento a la educación universitaria

6.- La controversia sobre la gratuidad de la educación

El argumento de la gratuidad de la educación media superior y de la superior basado en el artículo 3º Constitucional en sus fracciones IV, V y VII se han constituido en un problema de interpretación jurídica que compete en última instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Rafael Pérez Pascual

Una breve revisión histórica de la Universidad permite mostrar que el cobro de cuotas a los alumnos se remonta a 1914, cuatro años después de que Justo Sierra fundara la Universidad Nacional de México. En 1916, mediante un acuerdo del C. Primer Jefe del Ejército

Constitucionalista, Venustiano Carranza, se asignó la cantidad de cinco pesos como cuota general sobre la base de que “la enseñanza que se imparta en las facultades universitarias y en la Escuela Nacional Preparatoria deja de ser gratuita”²⁸⁸, sin que se manifestara oposición alguna. A mediados de 1920, el rector José Vasconcelos eximió de ese pago a los estudiantes de bajos recursos e instauró un programa de becas de manutención. En 1929, con la obtención de la autonomía universitaria, en la Nueva Ley Orgánica quedó plasmada la consideración de que la Universidad tendría que convertirse en una institución privada, definiendo la obligatoriedad de pagar una cuota por los servicios educativos correspondientes.²⁸⁹ Para impulsar la autosuficiencia de la Universidad, se decidió que el gobierno erogaría, por única vez, una cantidad específica, cuyos réditos deberían ser suficientes para su mantenimiento.

El 24 de enero de 1936, durante la rectoría de Luis Chico Goerne, se aprobó el primer Reglamento General de Pagos. En él se ratificaba el principio vasconcelista de que la cultura universitaria no debería ser privilegio de ninguna clase social, por lo que la Universidad debía abrir sus puertas a todos los estudiantes, incluyendo a quienes carecieran de recursos económicos para sufragar las cuotas. Se aclaraba, también, que el deber fundamental de los alumnos universitarios era contribuir, en la medida de sus posibilidades económicas, al sostenimiento de su casa de estudios. El nuevo reglamento fijaba una cuota única de inscripción de 10 pesos y diversas colegiaturas anuales.

Estas cuotas de ninguna manera fueron suficientes para satisfacer las necesidades de la Universidad, por lo que bajo el rectorado de Fernando Ocaranza se acordó con el gobierno federal un nuevo subsidio. En 1946, ante los problemas de financiamiento que sufría la institución, el rector Salvador Zubirán negoció con el gobierno un subsidio mayor, y también emprendió la “Campaña de los 10 millones”, con el fin de recabar fondos.²⁹⁰ Al año siguiente intentó aumentar las cuotas de inscripción, colegiaturas y pagos por otros servicios, lo que le costó la rectoría. La reforma al Reglamento General de Pagos realizada por su sustituto, Luis Garrido, en 1950, permaneció vigente hasta 1999.

²⁸⁸ José Manuel Covarrubias, “Cuotas en la UNAM” en Pérez Pascual, 2000 *Op. Cit.*, p.33.

²⁸⁹ Javier Mendoza Rojas. *Op. cit.*, p.70.

²⁹⁰ Más de 40 años después, Francisco Barnés llevó a cabo una campaña similar, a la que denominó “UNAMos esfuerzos”.

Durante más de tres décadas no se volvió a tratar el tema del incremento a las cuotas. Fue hasta abril de 1986 cuando el rector Jorge Carpizo dio a conocer el diagnóstico *Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México*, donde señalaba como uno de los principales problemas el que “muchos estudiantes no valoran el costo real de su educación ni la aprovechan como debieran, defraudándose a sí mismos y a la sociedad que paga sus estudios”.²⁹¹ A raíz del diagnóstico presentado por el rector Carpizo, el Consejo Universitario aprobó tres aumentos a los pagos por servicios académicos: a las cuotas de los estudios de posgrado, a los exámenes extraordinarios y a la expedición de certificados escolares.

Dichos incrementos no prosperaron debido a la protesta que de noviembre de 1986 a febrero de 1987 encabezó el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), y que culminó con la suspensión de las reformas aprobadas por el Consejo Universitario. A raíz de este movimiento se acordó, también, la celebración de un congreso universitario, en el cual se estableció que el problema del financiamiento universitario era responsabilidad del Estado.

En 1992, José Sarukhán, sucesor de Jorge Carpizo, después de una amplia consulta entre la comunidad universitaria, anunció que elevaría las colegiaturas, determinando incluso los nuevos montos a pagar. No obstante, por cuestiones de carácter político, dicho proyecto no fue sometido a la consideración del Consejo Universitario.

Un eje recurrente en todos los proyectos de modernización educativa a nivel superior ha sido el impulso de nuevos esquemas de financiamiento. La propuesta básica consiste en que las instituciones educativas compartan con el gobierno la responsabilidad de su financiamiento, mediante la venta de servicios y el aumento de colegiaturas. Actualmente, muchas universidades estatales se han sumado a este proyecto.²⁹²

La polémica en torno a la gratuidad o no de los estudios superiores fue el tema más controvertido durante el periodo de referencia y, en gran medida, marcó el rumbo del conflicto. Las autoridades universitarias aceptaban la gratuidad de la educación superior sólo para los alumnos que verdaderamente carecieran de los recursos necesarios. Sin

²⁹¹ Jorge Carpizo, “Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México” en *Hacia el Congreso Universitario: compilación de documentos básicos*. México, UNAM, 1988, pp. 27-51.

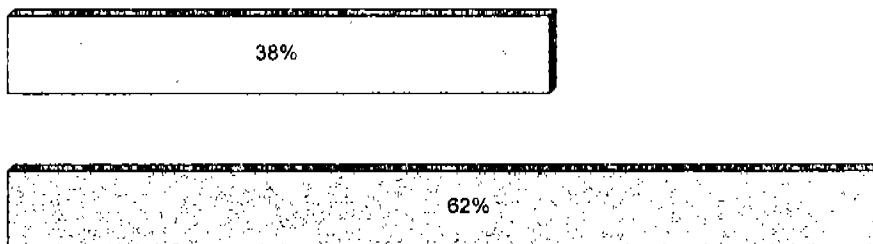
²⁹² Cfr. “A strategy to improve the quality of mexican higer education. A report to the Secretary of Education from the International Council of Educational Development”, diciembre de 1990, y “Reseña de las políticas de educación superior en México”, reporte de los examinadores externos, OECD, 1966. Citados en Pablo González Casanova. *Op. cit.* pp. 37-43

embargo, sólo el 38% de los estudiantes encuestados expresó su conformidad con este punto de vista, frente a un 62% que se inclinó por una educación gratuita para todos. (Ver gráfica 10 y tabla 25.)

La propuesta del rector se sustentaba en el principio de equidad, que podría enunciarse como “que pague más quien más tenga”, en la medida en que no se puede tratar por igual a los desiguales, mientras que los estudiantes se aferraron al principio de gratuidad, entre otras razones debido a que el precepto constitucional al respecto no parece ser lo suficientemente claro, lo que ha promovido la percepción social en ese sentido.

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

- La educación debe ser gratuita sólo para aquellos que no cuenten con los recursos para pagarla
- La educación debe ser gratuita para todos



Gráfica 10

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

La consideración anterior se basaba, entre muchas otras, en la interpretación de que la UNAM, al ser parte del Estado, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución, debía ofrecer educación gratuita. Además, se argumentaba que en tanto que la mayoría del pueblo mexicano sufraga la educación pública por la vía de los impuestos, resultaba injusto que se pidiera una doble tributación.

Salvador Malo, el entonces Secretario de Planeación de la UNAM señalaba:

Con frecuencia en nuestro país, la cuestión del financiamiento de la educación superior, en particular en las instituciones públicas, se ha planteado como un aparente dilema: o la educación la financia íntegramente el gobierno o, de no hacerlo, éste incumple una obligación y la educación se convierte en privada.²⁹³

En ningún momento se debatió públicamente el monto que debería asignarse a las cuotas o de los grupos socioeconómicos a los que se aplicaría el cobro. La discusión ni siquiera consideró si sería factible eximir –tal y como se mencionaba en la propuesta del rector– a los alumnos cuyos ingresos familiares fueran menores a cuatro salarios mínimos. Todo se limitó a discutir si debía pagarse o no por los servicios educativos superiores.

La postura a favor del aumento de cuotas estuvo avalada por connotados constitucionalistas universitarios, y algunos articulistas, quienes señalaron que el Artículo 3° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no contempla que la educación superior deba ser gratuita, puesto que al Estado sólo le corresponde garantizar la educación básica. Postura ratificada en 1994 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar que constitucionalmente no hay razón para que las instituciones públicas no cobren colegiaturas por sus servicios ya que “en ninguno de los preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa”.

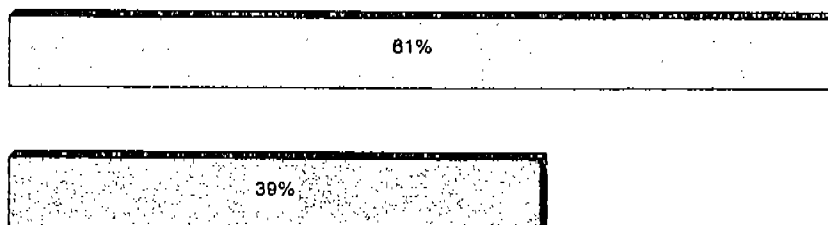
Sin embargo, los estudiantes no tenían la misma opinión, pues el 61% de los encuestados se inclinó por considerar que el aumento de cuotas en la Universidad era una violación al artículo referido. (*Ver gráfica 11 y tablas 3, 20, 24, 40 y 41.*)

²⁹³ Salvador Malo. Febrero 1999, *Op. Cit.*, p. 23.

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

"La UNAM debe ser gratuita para todos aquellos alumnos que verdaderamente lo necesitan"

"Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita"



Gráfica 11

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

En gran medida, las autoridades universitarias propiciaron que el asunto de la constitucionalidad de su propuesta se convirtiera en el punto nodal del debate, pues lejos de haber exaltado la intención equitativa que guiaba su reforma al Reglamento General de Pagos, convocó a especialistas de la Facultad de Derecho y del Instituto de Investigaciones Jurídicas para demostrar la legalidad constitucional del incremento a las colegiaturas. Al introducir en el conflicto a actores que no contaban con el reconocimiento de la comunidad estudiantil sino que, por el contrario, eran identificados como representantes de los estratos más conservadores de la sociedad, facilitó aún más la aversión experimentada hacia su medida. La declaración, ya referida, de Cuauhtémoc Cárdenas en el sentido de que el aumento de colegiaturas era "un atropello a la Constitución", había calado hondo.²⁹⁴

A la luz de estos acontecimientos, el conflicto se redefinió y el debate se elevó por encima de los límites de la discusión original, que rápidamente pasó a segundo plano. Este escalamiento determinó que el principio de gratuidad se impusiera al de equidad, al que le había apostado el rector.

²⁹⁴ Cfr. Apéndice 1 tabla 20

7.- Diálogo no es negociación

El diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos de la elaboración de políticas. Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos

Luis F. Aguilar

Antes de que iniciara la huelga, a instancias de algunos miembros del personal académico de la Universidad, el rector se reunió con algunos líderes moderados, particularmente de las facultades de Ciencias y de Ingeniería, pero no pudo concretar ningún acuerdo. Cada una de las partes había puesto ya en juego sus fuerzas potenciales para expandir de manera riesgosa e irreversible el problema: la rectoría, su aparato administrativo y político y sus relaciones con el gobierno federal; el grupo iniciador del conflicto –los moderados– recurrió al apoyo de la Secretaría General de Gobierno del Distrito Federal²⁹⁵ y, de acuerdo con declaraciones del entonces Secretario de Gobernación, Francisco Labastida y mediante un video y unas fotografías publicadas en el periódico *Excelsior*, al del Partido de la Revolución Democrática. Acciones, si bien no inéditas en la vida política mexicana, fuertemente, y con razón, criticadas, cuyo efecto fue enrarecer más el clima político presente.

Ambos participantes emplearon los medios de comunicación como espacio de contienda: la Asamblea Estudiantil Universitaria anunció públicamente que según su “consulta general universitaria”, aparentemente poco nítida y por lo tanto no representativa de toda la comunidad, 92 mil estudiantes estaban a favor de la abrogación del nuevo reglamento de pagos y en pro de la huelga; en tanto, las autoridades publicaron 100 mil firmas que avalaban la posición contraria. Los contendientes se enfrentaron, más que en una mesa de negociaciones, en la arena de los medios, enfrascándose en una batalla de papel.

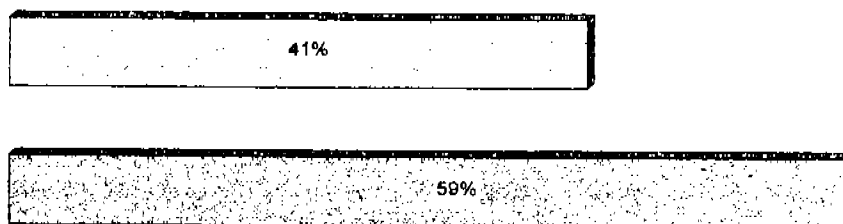
Al principio del conflicto el tamaño del grupo en protesta era reducido, lo que no fue un impedimento para que alcanzara una gran visibilidad pública y una enorme intensidad, que de inmediato trascendió los límites universitarios. Un aspecto importante que extendió el conflicto más allá del grupo inicial constituyó la percepción de que en él participaba la mayoría del estudiantado. En marzo, el 59% de los estudiantes encuestados

²⁹⁵ La ex perredista Rosario Robles, entonces secretaria general del gobierno capitalino, desmintió haber dado su apoyo a los paristas.

tenía la convicción de que la mayoría de sus compañeros estaba a favor del paro (ver gráfica 12 y tabla 7).

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

- Son grupos minoritarios, con escasa representación en la comunidad universitaria, los que quieren la huelga general por que se actualizaron las cuotas
- Es mayoría el número de estudiantes de la UNAM que quiere la huelga general, para protestar por el aumento de las cuotas



Gráfica 12

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

No obstante, la encuesta revela que sólo el 32% apoyaba la huelga general como forma de protesta por la actualización de las cuotas.²⁹⁶ De acuerdo con Noelle-Neumann²⁹⁷, se había edificado la *espiral del silencio* universitario

Ante la imposibilidad de los estudiantes de conformar una comisión negociadora para iniciar el diálogo, el 11 de mayo, el rector convocó a cinco directores para integrar una Comisión de Encuentro, con el fin de que “escuchara las diferentes propuestas que hacía en ese momento la comunidad universitaria y que, eventualmente, pudiera llegar a un encuentro con los paristas”.²⁹⁸ En principio, escuchar suena fácil; sin embargo, hay que recordar que la población universitaria abarcaba más de 300 mil personas, por lo que la tarea implicó convocar a la comunidad a expresarse en relación con el conflicto. Para ello se requería diseñar las estrategias que, una vez establecidas, permitieron recibir 537 documentos que se clasificaron según su procedencia. También se obtuvieron los porcentajes de las posiciones a favor (15.3%) y en contra (35.2%) del conflicto planteado

²⁹⁶ Cfr. Apéndice 1, tabla 21

²⁹⁷ Elizabeth Noelle-Neumann. *The spiral of silence*. Chicago, University of Chicago Press, 1984.

²⁹⁸ Cristina Puga, “La comisión de encuentro”, en Pérez Pascual, 2000 *Op. cit.*, p. 163.

por los estudiantes. Todo ello para *valorar* la posibilidad de un encuentro con los paristas.²⁹⁹

Mientras tanto, la Universidad, salvo algunos institutos, estaba cerrada. Y el Consejo General de Huelga presentaba formalmente su pliego petitorio, al que habían agregado nuevas demandas además de la inicial. El reloj de los estudiantes se había adelantado por mucho al de las autoridades.

No obstante el carácter resolutivo que posteriormente adquirió la Comisión de Encuentro, la estrategia de los estudiantes radicales a floraba, al afirmar que

el espíritu del 87 (referido al movimiento estudiantil encabezado por el CEU) se refrescaba, así, una vez más, en la lógica comunidad universitaria-CGH-Comisión de Encuentro-Consejo Universitario-, quien debía aprobar, de lograrse, los acuerdos entre las partes --donde este último habría de "asumir" los resultados del diálogo. Es decir, después de la huelga, el conflicto terminaba donde había comenzado (dónde si no), legitimando nuevamente al antidemocrático Consejo Universitario que era justamente una de las aristas del conflicto.³⁰⁰

Fue hasta principios de junio, después de casi tres meses de la aprobación del aumento a las cuotas, cuando la Comisión de Encuentro recibió el pliego petitorio del CGH. En opinión de Rafael Pérez Pascual:

Ese tiempo tan largo y sus efectos políticos e ideológicos sobre el movimiento favorecieron a las corrientes contrarias a la negociación que buscaban la conducción del mismo (...) Una política mucho más decidida y orientada a establecer esas negociaciones desde un principio le habría dado al movimiento, y a la propia Universidad, una posibilidad de encontrar los equilibrios necesarios para solucionar la situación conflictiva.³⁰¹

Asimismo, se hizo evidente la inviabilidad de llegar a una percepción compartida en torno a los conceptos de diálogo y negociación, lo que delineó negativamente el resultado de la confrontación. La necesidad de establecer el diálogo como vehículo para alcanzar sus objetivos, es señalada por Pérez Pascual en los siguientes términos:

²⁹⁹ En forma paralela, en diversos periódicos se publicaron 17 mil firmas de universitarios -15 mil de la Facultad de Contaduría- que se pronunciaban en contra del paro.

³⁰⁰ Arturo Ramírez, "Palabra del CGH", en *El testimonio de los huelguistas*. México, Ediciones del Milenio, 2000, p. 1.

³⁰¹ Rafael Pérez Pascual. *Op. cit.*, p. 271.

(en el diálogo) se definen objetivos, formas políticas y concepciones sobre el movimiento mismo, se comienzan a presentar los fines, la ideología y la cultura que implícitamente lo caracterizan y le proporcionan esas demandas ocultas, casi inconscientes, que muchos movimientos generan y que ejercen gran influencia en su desarrollo y consecuencias (...) en el cual ya se define categóricamente que para los firmantes, el diálogo no es un proceso que implique negociación (...) lo que implica negar la dialéctica de la realidad social y fomentar una polaridad estéril.³⁰²

Al principio, los grupos excluidos de los órganos de representación institucional, *ultras* y *megaultras*, se habían aliado con los estudiantes *moderados*, representados en el Consejo Universitario, a pesar de que eran sus enemigos históricos. En virtud de la legitimidad de que gozaban, estos grupos aprovecharon los *ex ceuístas*, para que les hicieran la tarea de detonar el conflicto mediante la organización de la “consulta general universitaria”. Inicialmente tuvieron que subordinarse a la dirección moderada, pero, como era de esperarse, rompieron la alianza una vez estallado el paro. A partir de ese momento, la divisa fue: *diálogo no es negociación*.

En el interior del CGH – dice González Casanova- triunfaron las corrientes llamadas *ultras*, cuya base ideológica pareció menos clara que su resentimiento social y que un autoritarismo y voluntarismo profundos vinculados a agresiones verbales y físicas contra quienes no los seguían.³⁰³

El conflicto se inició con una gran intensidad y compromiso de sus simpatizantes, lo que se perdió conforme se postergaba su solución. Dice Lizette Jacinto: “los *ultras* y *megaultras* ocasionaron en gran medida el desprestigio del conflicto, debido a sus posiciones y actitudes extremistas. Tal es el caso del Bloque Universitario de Izquierda (BUI) o *corriente en lucha*”.³⁰⁴

Así, mientras al interior del CGH se libraba una contienda entre moderados y *ultras*, entre las autoridades también había discrepancias entre quienes defendían la necesidad de negociar y quienes presionaban para que las instalaciones universitarias se recuperaran mediante el uso de la fuerza.

³⁰² Ibidem., p. 265.

³⁰³ Pablo González Casanova, *Op. cit.*, p. 81.

³⁰⁴ Lizette Jacinto, *Op. cit.*, p. 131.

En esas circunstancias, el equilibrio de fuerzas en el conflicto no constituía una ecuación fija³⁰⁵ hasta que los grupos radicales estuvieron implicados y alcanzaron las posiciones de dirección mediante el desplazamiento de los moderados. Fue tan radical (aunque previsible) el cambio en la naturaleza del conflicto, originado como consecuencia de una ampliación en la participación de las “corrientes” –con diferentes ideologías e intereses políticos– en el mismo, que los participantes originales perdieron todo dominio sobre la contienda, confirmando que es más fácil iniciar una guerra que solucionar un conflicto, que sólo hasta la intervención de los *ultras* mostró su verdadero rostro.

Hay quienes aseguran que el conflicto reseñado se caracterizó como uno de los más violentos en la historia de la Universidad. La amenaza y la violencia fueron los recursos favoritos de los grupos opositores más recalcitrantes. Constituyeron los medios para captar la atención pública, aumentar su clientela política, atraer la atención de quienes elaboran la agenda formal y, fundamentalmente, para apoderarse de las instalaciones universitarias y mantener el control del movimiento. Pero no sólo a ellos pueden imputárseles actitudes violentas. Sirvan de ejemplo los intentos de asalto que grupos aparentemente no identificados perpetraron en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán y en la Escuela Nacional Preparatoria N° 3. Aunque nunca llegaron a aclararse, éstos fueron atribuidos al gobierno y a la rectoría. Hay cosas que el rector no debe conocer, señalaba un cercano colaborador de Francisco Barnés.

En virtud de que la Comisión de Encuentro no pudo lograr un acuerdo con los paristas que pusiera fin al conflicto, el Consejo Universitario aprobó en septiembre la constitución de la Comisión de Contacto. Esta última, en contraste con la anterior, estaba dotada para llegar a acuerdos con los estudiantes. No obstante, tampoco pudo acordar una solución satisfactoria al problema.

Si se asume la hipótesis de Rafael Pérez Pascual, en el sentido de que muchos de los que lucharon activamente en contra de la rectoría, “lo hicieron por estar inconformes con los procedimientos de aprobación del Reglamento General de Pagos, por sentirse excluidos, por sentir que se les había impuesto, más que por estar en desacuerdo con la adopción de algún sistema de cuotas”³⁰⁶, se verificará la pertinencia de considerar los planteamientos de

³⁰⁵ E.E. Schattschneider. *Op. Cit.*, p. 6.

³⁰⁶ Rafael Pérez Pascual. *Op.Cit.*, p. 264.

Giandomenico Majone³⁰⁷, quien afirma que “en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis profesional tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación”. En consecuencia, la tarea de los analistas consiste, en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público. Su aspecto argumentativo fundamental es lo que distingue al análisis de políticas de las ciencias sociales académicas, por una parte, y de las metodologías para la solución de problemas, tales como la investigación de operaciones, por la otra. Los argumentos de los analistas pueden ser más o menos técnicos, más o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación..

Veamos, de los resultados de la cuarta parte del cuestionario aplicado a los estudiantes, por ejemplo, se desprende que de las 19 comparaciones entre argumentos excluyentes sólo dos de ellos favorecían a las autoridades y en otros dos se puede hablar de un empate. En los quince restantes se observa una clara aceptación de los planteamientos esgrimidos por los líderes estudiantiles. Particularmente en cuanto a que: mediante el incremento a las colegiaturas, la Universidad se encamina hacia su privatización; dicha propuesta obedecía a lineamientos de organismos internacionales, concretamente al Banco Interamericano de desarrollo (BID); el manejo del presupuesto universitario no era transparente; la actualización final por parte del Consejo Universitario carecía de legitimidad; la aprobación de las nuevas cuotas era un “atropello a la Constitución”; la información proporcionada por las autoridades universitarias para convencer a los estudiantes de la medida había sido manipulada; la educación debe ser gratuita para todos; el aumento a las colegiaturas viola el artículo tercero de la constitución; el gobierno elude su responsabilidad en el financiamiento de la educación; la comunicación con la rectoría no se canaliza adecuadamente mediante la representación estudiantil y que la mayoría de los estudiantes apoyaba el paro estudiantil.

En suma, la percepción de la mayoría de los estudiantes en torno a la propuesta del rector se definió en favor de los argumentos de los líderes estudiantiles que lograron persuadir a sus compañeros de la aparente inequitativa distribución de los costos y beneficios del aumento a las colegiaturas. Desde el inicio del conflicto, las autoridades habían perdido la batalla argumental.

³⁰⁷ Giandomenico Majone. 1997, *Op. Cit.*, p. 41.

Capítulo III.- La construcción de la agenda política en la UNAM

El arte fino de la decisión consiste en no decidir cuestiones que de momento no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no tomar decisiones que no puedan realizarse, y en no tomar decisiones que deberían tomar otros

Chester Barnard

En la introducción de este trabajo se planteó una serie de interrogantes. Quizás no todas podrán ser completamente amalgamadas en este capítulo. Sin embargo, las respuestas globales a muchas de ellas así como las parciales a otras, de manera conjugada y con base en el modelo integrado para tal fin, apoyado en una acuciosa revisión de los acontecimientos, permitirá a los lectores comprender la manera en que se decidió reformar, en el año de 1999, el Reglamento General de Pagos en la Universidad Nacional Autónoma de México³⁰⁸. Como se dijo anteriormente, no se pretende que del análisis de un caso pueda inferirse automáticamente la forma en que se toman todas las decisiones en la institución. Sin embargo, por la relevancia del mismo puede aspirarse, de manera legítima, a arrojar luces sobre el proceso de construcción de la agenda universitaria de poder para que otros estudiosos, igualmente interesados en la vida de nuestra mayor casa de estudios, puedan ahondar en el tema.

Una vez identificadas las formulaciones básicas que la literatura provee para la investigación del proceso de elaboración de políticas, se integró una serie de categorías de análisis con objeto de posibilitar el abordaje del caso de estudio en su propio contexto. Se trata de concentrarse, una por una, en cada categoría escogida para tal fin, para luego poder ensamblarlas en un patrón lo más coherente posible y trazar una ruta que nos conduzca a la mejor comprensión del complejo proceso que llevó a la elaboración de la política analizada.

Primero, se explicará en que consisten los procesos de construcción de la agenda y el de especificación de alternativas. Después, se analizará lo que se entiende por *agendas políticas universitarias*; de manera específica, se verá cómo se establecieron y cómo lucían las agendas sistemática y formal de la Universidad durante el período del rector Francisco Barnés. Posteriormente, se expondrá quienes son los principales *participantes* -actores

³⁰⁸ Cfr. Introducción. El campo y el objeto de estudio

relevantes- tanto de la rectoría como fuera de ella, en el proceso de elaboración de políticas universitarias. De manera concreta, se verá la importancia de cada participante y de que manera lo era en el caso de la decisión de elevar las colegiaturas de la UNAM en 1999.

A continuación, se identificarán y describirán los *procesos* -eventos principales- relacionados con el *problema* de la falta de recursos presupuestales, con la *política* elegida, el aumento a las colegiaturas y con la situación en la arena *política* universitaria que condicionaron el resultado de la decisión conflictiva. Finalmente, se verá si existía una *ventana* -conjunción de los procesos señalados denominados corrientes- que permitiera el acceso de la propuesta del rector a la agenda formal y su posterior implantación. En esas condiciones, las causas de los hechos consecuentes deberán saltar a la vista.

En suma, se tratará de explicar cómo el asunto del financiamiento universitario se colocó en los primeros lugares del programa de trabajo del rector, cómo se definió y cómo se elaboró la frustrada alternativa de solución planteada; es decir, la propuesta de elevar las colegiaturas. Así mismo, se verá cuál era el curso de los acontecimientos políticos en esos tiempos críticos. También, se tratará de descubrir si las tres corrientes identificadas se conjugaron para abrir una ventana de oportunidad que impulsara el asunto a la agenda formal sin desestabilizar a la institución. Se pondrá el acento en indagar cual fue la participación de los estudiantes en la decisión conflictiva. En otras palabras, se descubrirá si era el momento para la propuesta del rector.

1.-La perspectiva de la construcción de la agenda

¿Cómo era posible saber cuándo era el momento para incrementar las colegiaturas en la UNAM? Esta cuestión forma parte de un enigma más complejo y nada fácil de descifrar. Por ello habría que comenzar por analizar que hace que la gente dentro y fuera de un gobierno o una institución de las características de la Universidad centren su atención, en un momento dado, en algunos problemas y no en otros. En palabras de agenda, puede decirse que para tratar de percibir cuándo es el momento para iniciar un curso de acción política, una clave podría consistir en identificar la razón por la cual ciertos problemas ocupan un lugar en la agenda institucional, a qué se debe que sólo unas alternativas de solución sean viables, y debido a qué, en las decisiones trascendentales, se toman en cuenta sólo algunas opiniones. En última instancia, la cuestión sería ¿por qué solamente ciertos

grupos tienen acceso a la agenda de poder y, por tanto, a la conducción de la institución y otros no lo tienen?

Sin embargo, Kingdon advierte que sabemos algo en cuanto a la manera en que los asuntos sociales son identificados por los diferentes actores políticos, pero que nuestro conocimiento no alcanza a descifrar cómo esos asuntos adquieren relevancia institucional. Es decir, sobre cuáles son las fuerzas que orientan la elaboración de políticas en uno u otro sentido. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, se sabe bien cómo el tema del financiamiento universitario llega a ocupar un lugar preponderante en las preocupaciones de la agenda cada administración universitaria, pero se sabe poco sobre qué hizo que el asunto del aumento de las colegiaturas de la UNAM alcanzara una posición relevante en la agenda formal del rector Francisco Barnés. Y se conoce aún menos de la manera en que se generó su controvertida propuesta. O, por qué otros asuntos, quizás menos controvertibles, no fueron incorporados a la agenda formal en su lugar. En todo caso, una fórmula para tratar de dar respuesta a estas preguntas parece residir en conocer *cómo* se construye una agenda.

La condición que Kingdon descubre para que un propósito amplíe sus posibilidades de cristalizar, es decir, para que una idea pueda ocupar un lugar en el orden de prioridades atendibles de un gobierno y consecuentemente pueda ser puesta en práctica, es la *conjunción* de varios factores entre los cuáles destacan los cambios en la opinión pública, la movilización de grupos de interés que operan en el sistema social y las expectativas políticas de quienes toman las decisiones en su interior. Es decir, cuando se abre una *ventana de políticas*. Generalmente, esta ventana de oportunidad suele abrirse durante los procesos políticos predecisivos, es decir, antes –como condición– de que el asunto llegue a las instancias formales de decisión.

Para tratar de explicar lo anterior, se ha recurrido, como punto de arranque, a las formulaciones de, el propio Kingdon, quien establece que el proceso de *construcción de la agenda* (agenda-building) define y acota el conjunto de temas que pueden ser atendidos por los responsables de tomar las decisiones en el sistema político de que se trate a partir de la lista de asuntos puestos a su consideración. Forma parte integral del proceso de formulación de política públicas, cuyo significado social y político, señalan Cobb y Elder, radica en

parte en el hecho de que “sirve para la ordenación de políticas subsecuentes.”³⁰⁹ El proceso de *especificación de alternativas* reduce la larga lista de posibles alternativas a un conjunto del cuál realmente se escogerá alguna para solucionar los problemas generados en el sistema social.

2.- La agenda sistemática de la UNAM y la agenda formal del rector

La política adquiere sentido cuando establecemos prioridades
E.E. Schattschneider

¿Qué son las agendas universitarias, cómo se construyen y cuántos tipos de agenda existen? Kingdon coincide básicamente con Cobb y Elder en que una *agenda* es “la lista de asuntos o problemas a los cuales los funcionarios gubernamentales, y la gente fuera del gobierno, pero directamente relacionada con esos funcionarios, le prestan seria atención en algún momento”³¹⁰. En otras palabras, una agenda es el cúmulo general de temas controversiales que en cualquier momento tendrán más posibilidades de acceder legítimamente al orden del día gubernamental. En tanto que su composición puede modificarse de un momento a otro, la agenda debe concebirse como un proceso dinámico.

En cada sistema político, existen diferentes tipos de agendas en continua relación: la más general, denominada *sistemática*, que contiene la mayoría de temas que interesan a la ciudadanía, muchos de los cuales quizás nunca se hayan resuelto, la *institucional*, también llamada agenda formal, que abarca los asuntos concretos de los que se ocupan las altas autoridades gubernamentales, y las más específicas que corresponden a las áreas o subsistemas responsables directos de las políticas y los programas correspondientes. La agenda sistemática está conformada por “todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”.³¹¹ Los requisitos para que un asunto acceda a la agenda sistemática son: atraer una *amplia atención* o cuando menos generar una conciencia pública sobre el tema; *existir un interés compartido* de una parte considerable de la comunidad –casi nunca es posible

³⁰⁹ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, p216

³¹⁰ *Idem.*

³¹¹ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, p. 115.

incorporarla en su totalidad— en cuanto a la necesidad de algún tipo de acción para resolver el problema planteado, y *prevalecer una concepción compartida* de que la solución del asunto es competencia de una autoridad legal³¹². En lenguaje de agenda se puede decir que a mayor reconocimiento público de un tema, mayores serán las probabilidades de que forme parte de la agenda sistemática; es aquí donde los medios masivos adquieren un papel crucial. La agenda institucional se define como “el conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de quienes toman las decisiones”.³¹³ Existe también una “pseudo-agenda” o agenda placebo, a donde van a parar las demandas que no lograron el acceso a la agenda formal.

La diferencia entre la agenda sistemática y la agenda institucional radica en que la primera se compone de asuntos generales o abstractos, limitándose a identificar un área de problemas sin que necesariamente se especifiquen las alternativas de solución; por el contrario, la agenda institucional es más específica y concreta, y su capacidad se halla limitada porque contempla las alternativas de solución. Salvo en contadas ocasiones, un asunto puede acceder a la agenda institucional sin que haya formado parte de la agenda sistemática. Debido a la inercia de cualquier colectividad, las agendas institucionales siempre permanecen, en diferentes grados, rezagadas de la agenda sistemática, por lo que se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y la frecuencia de conflictos dentro del sistema político. De la agenda gubernamental se derivan agendas especializadas, que se conforman con los asuntos que corresponden a sus diferentes despachos o agencias.

Debe distinguirse entre la agenda gubernamental (*governmental agenda*), que se refiere a los asuntos a los que se prestará seria atención, y la agenda de decisión (*decision agenda*), que comprende la serie de asuntos a los cuales se les dará una solución, pues cada una está sujeta a procesos relativamente diferentes que no siempre implican a las mismas personas. En la agenda formal existen tanto asuntos antiguos como nuevos. Entre los primeros hay unos que, por ser habituales, ya tienen establecidas sus líneas de acción, por lo que sólo son objeto de revisiones regulares; mientras que los de carácter recurrente se relacionan con la administración y las reformas legales. Los segundos, o bien son asuntos

³¹² Idem

³¹³ Ibidem, p.205.

espontáneos que obedecen a una acción de uno o varios encargados de la toma de decisiones frente a una situación específica, o son asuntos que pretenden ingresar a la agenda política mediante la movilización y el apoyo masivo en respuesta a situaciones de carácter político, económico y social. Incluye, entre otros, los asuntos de carácter judicial o los temas políticos.

Ciertos grupos del sistema político, de acuerdo con sus recursos, tienen más probabilidades que otros de acceder a la agenda formal e incluso cada uno puede encontrar diferentes tipos de respuestas de diversos niveles o ramas del gobierno. Por ello, el contenido de una agenda formal se inclinará a reflejar las tendencias estructurales e institucionales del sistema político en que opera.³¹⁴ Esta tendencia refleja un patrón de *receptividad o aceptabilidad diferencial* “que contribuye a estabilizar y ordenar el carácter misceláneo de los reclamos y presiones sociales”.³¹⁵

Además de las tendencias preexistentes e institucionalizadas que tienden a favorecer a los grupos de interés tradicionales, entre las principales limitaciones para obtener la atención de quienes toman las decisiones y colocar en el orden del día nuevos asuntos públicos, está la saturación de la agenda institucional por los asuntos rutinarios. Las diferencias en el acceso a la agenda política constituyen una relevante función de la legitimidad relativa de varios grupos, entre los que destacan algunas organizaciones profesionales, las eclesiásticas, los partidos políticos, los medios masivos de comunicación y personajes socialmente reconocidos.

El acceso a uno o más funcionarios de alto nivel es una estrategia que reclama la intervención de los promotores de asuntos, conocidos como cabilderos, quienes fungen como intermediarios ante los guardabarreras (*gatekeepers*), miembros del gobierno que ocupan una posición privilegiada como “los guardianes primordiales de la agenda formal”.³¹⁶

Para obtener la atención de quienes toman las decisiones y colocar en el orden del día nuevos asuntos, el interés del público es uno de los aspectos más importantes en el acceso de un asunto a la agenda formal. La clave de la movilización popular reside en el apoyo de la opinión pública para promover un problema durante el ciclo en que se mantiene

³¹⁴ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit* p. 119.

³¹⁵ Luis F. Aguilar, 1993, *Op. Cit*, pp. 42-44

³¹⁶ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit*, p. 120.

la atención sobre el mismo.³¹⁷ Por ello, el reto que se presenta a grupos recién formados o a los grupos excluidos del proceso social, consiste en legitimar frente a la sociedad los intereses sociales de un asunto, más que los aspectos individuales.

La primera acción del rector Francisco Barnés fue la definición de su agenda. En consecuencia, el estudio de la construcción de la agenda universitaria durante su período debe comenzar con la lista de los temas más relevantes que fueron considerados por las autoridades universitarias y con el análisis de cómo esos asuntos accedieron al orden del día institucional. Lo primordial, entonces, para el nuevo rector era que el plan de trabajo que presentó ante la Junta de Gobierno, como condición normativa para poder ser designable, ganara estatus de agenda.

Debido a las características del sistema político universitario, el rector y algunas otras autoridades juegan el papel principal en la selección y definición de los problemas que formarán parte del orden del día, lo que les otorga un derecho presuntivo en la construcción de la agenda institucional. Joseph Gusfield(81) se refiere a ese derecho presuntivo como "propiedad de problemas públicos".³¹⁸ Sin embargo, existen otros miembros dentro y fuera del gobierno de la institución que por su experiencia disfrutaban de esta prerrogativa que les permite participar tanto en el proceso de construcción de la agenda universitaria, sobre todo en la definición de los problemas, como en la especificación de alternativas para su solución.

Una vez que un problema es considerado en la agenda institucional no significa que desaparecerá para siempre. Aunque sea planteado de manera diferente y en función de los resultados alcanzados, con el tiempo volverá a ser motivo de discusión. Si bien en la Universidad las colegiaturas no habían sido incrementadas desde hacía más de medio siglo, el intento de subirlas ha sido recurrente en su historia. Los resultados también³¹⁹.

En la UNAM, existen dos tipos básicos de agendas políticas: *la agenda sistemática* de controversia política o agenda pública y *la agenda institucional* o de rectoría, comúnmente llamada agenda formal. A la agenda general sistemática educativa nacional, por ejemplo, corresponderían las agendas del subsistema de educación superior.

³¹⁷ Anthony Downs, 1972 "El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología" en Aguilar, Luis F. 1993, *Op. Cit.*, p 147

³¹⁸ Joseph Gusfield, *The culture of public problems*. Chicago, University of Chicago Press, 1981, p. 10

³¹⁹ Cfr. Capítulo III, Item 3

Durante el periodo del rector Barnés, la agenda sistemática de la UNAM incluía el tema de su financiamiento y a la agenda institucional contemplaba la propuesta de reformas al Reglamento General de Pagos. Los temas que no aparecían en estas agendas generales, seguramente estaban presentes en las agendas especializadas de cada uno de los subsistemas universitarios³²⁰. Algunos temas acceden a la agenda formal y otros no. Algunas alternativas, más que otras, son seriamente consideradas, como fue el caso de aumentar las colegiaturas.

En tanto que la UNAM constituye un complejo sistema universitario, sus agendas sistemática e institucional, no sólo están configuradas por asuntos académicos o administrativos. Su orden del día se compone, además, de muchos asuntos de carácter político. En el documento *Fortaleza y Debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México* se afirma que la universidad, por sus dimensiones y su importancia en el país, posee un peso político que hace que diversos sectores la contemplen como una institución más política que académica ya que “la tranquilidad política se ha sobrepuesto a los valores académicos”³²¹. “En virtud de que la universidad se encuentra en estrecha vinculación con el estado y la sociedad su conflictividad política interna no se puede explicar sin atender a las dinámicas políticas, sociales y económicas del país en las distintas fases de su desarrollo”³²²

La agenda institucional para el periodo 1997-2000 quedó plasmada poco tiempo después de que Francisco Barnés asumiera la rectoría, al final de una reunión foránea con la Comisión de Planeación universitaria. Muchos asuntos de la nueva agenda provenían del proyecto que el rector había presentado a la Junta de Gobierno previamente a su designación. El documento resultante se presentó a la comunidad universitaria con el nombre de *Plan de Desarrollo de la UNAM 1997-2000, Metas Institucionales y Programa de Trabajo 1998*³²³. En él se contemplaban 11 programas estratégicos: atención a la comunidad universitaria; renovación de los procesos educativos; fortalecimiento de la investigación; fomento a la difusión de la cultura; participación en la solución de los problemas nacionales; desarrollo de la cooperación académica; transformación tecnológica

³²⁰ El cambio de rector casi nunca coincide con los cambios en las direcciones académicas en donde las agendas específicas, en general, están configuradas.

³²¹ Jorge Carpizo, *Op. Cit.* pp.27-51

³²² Javier Mendoza *Op. Cit.*, p. 213

³²³ Cfr. Suplemento Especial, Gaceta UNAM, 11 de mayo de 1998

de los sistemas de apoyo académico; mejoramiento de la comunicación y de los servicios universitarios; impulso a la reforma estructural y administrativa; promoción de la planeación y la evaluación institucional, y *diversificación del financiamiento* (el subrayado es mío).

La nueva agenda institucional comprendía acciones más específicas para realizar los once puntos referidos. En el caso de la diversificación del presupuesto universitario destacaban las siguientes propuestas: solicitar al gobierno federal un subsidio suficiente y constante; impulsar una campaña financiera³²⁴, de recolección de fondos denominada *UNAMos esfuerzos*; buscar que los distintos procesos de educación continua, así como el conjunto de los cursos y actividades de extensión, tuvieran un carácter auto-financiable, y estudiar, revisar y adecuar la generación de ingresos propios, incluyendo los derivados de los servicios de educación. De este último punto, se generaría la propuesta de incrementar las cuotas.

La agenda institucional del rector, en contraste con la de su antecesor inmediato, se caracterizó por su contenido renovador y reformista, al incluir asuntos considerados potencialmente conflictivos y susceptibles de crítica y oposición. Aparentemente, no existía discrepancia entre la agenda institucional y la agenda sistemática de la Universidad, ya que ambas comprendían diversos asuntos que desde tiempo atrás habían sido identificados mediante diagnósticos elaborados por encargo de diversos rectores de la institución.³²⁵ Muchos de ellos se habían debatido ampliamente durante el Congreso Universitario de 1990, incluyendo el asunto de las cuotas.³²⁶ La diferencia consistía en la forma de plantearlos, en su jerarquización programática y en su cronología operativa, sobre todo en esta última.

Al interior de la UNAM, como en todo sistema político democrático –y quizás por ello-, existen diferencias en el acceso a la agenda institucional, debido a la diversa capacidad de influencia que cada uno de los múltiples grupos que la conforman ejerce en la toma de decisiones, de acuerdo con su nivel jerárquico, su legitimidad académica y profesional, su representatividad, sus recursos y capacidad de organización. Todos estos

³²⁴ Cuando Francisco Barnés dirigió la Facultad de Química realizó una exitosa campaña de recaudación de fondos, mediante aportaciones provenientes de las principales empresas industriales y sus directivos, así como de profesionales egresados de esa facultad

³²⁵ Jorge Carpizo, *Op. Cit.*, pp 27-51

³²⁶ Cfr. tema XI de la agenda del Congreso Universitario de 1990. *Patrimonio, Financiamiento y Presupuesto*

actores se mueven en el marco de una conjunción de normas, organizaciones, imágenes, símbolos e ideas, y se encuentran ubicados en los diferentes subsistemas, académico, administrativo, laboral y estudiantil. Esta receptividad diferencial es la que determina la posibilidad de que una demanda sea considerada por quienes toman las decisiones en la institución.

Las autoridades universitarias, los integrantes de los cuerpos colegiados, los líderes sindicales y los dirigentes de algunas organizaciones profesionales que cuentan con un mayor presencia en la universidad (ingenieros, médicos y abogados), influyen fuertemente en la incorporación de muchas demandas en la agenda política universitaria. o en el bloqueo de algunas propuestas.

Los estudiantes, los profesores y los investigadores, a pesar de ser la población mayoritaria, representan los sectores con menos probabilidades de acceder, por sí mismos o de manera pacífica, a la agenda institucional. La historia de los conflictos estudiantiles universitarios comprueba esta aseveración, pues cada vez que los estudiantes han buscado incorporar sus demandas a la agenda universitaria han tenido que recurrir al uso de la violencia y al apoyo externo para legitimarse como grupo frente a la comunidad.

No es posible que la agenda institucional de la UNAM se ocupe en su totalidad con asuntos rutinarios, pues la mayoría de sus problemas son de carácter político y surgen de manera contingente. Por sus características requieren largos tiempos de discusión, que abarca más allá de los límites asignados para que el Consejo Universitario los desahogue. No es raro que las sesiones de ese cuerpo colegiado se prolonguen a causa de los asuntos generales. Incluso por ello, la legislación prevé la interrupción temporal de una sesión, sin que se dé por concluida. En el rectorado de Jorge Carpizo, por ejemplo, las deliberaciones terminaban muy avanzada la mañana del día siguiente de iniciada la reunión.

3.-El punto de controversia en el conflicto

El pensamiento democrático clásico, afirma que todo sistema social está conformado por grupos traslapados, quienes determinan los procesos políticos que se desenvuelven en su interior. Cada uno de esos grupos establece sus demandas y las define según sus intereses, que busca identificar, con el apoyo de los medios masivos, con las expectativas generales de la sociedad. Los encargados de tomar las decisiones también son partícipes del conflicto,

pues representan –o dicen representar- los intereses de las partes contendientes que buscan un lugar en la agenda formal. La estabilidad del sistema se salvaguarda mediante el equilibrio dinámico que resulta de un consenso subyacente que a partir de las reglas establecidas limita el desbordamiento de los conflictos entre los grupos de interés.

En la UNAM, en tanto que un sistema plural, complejo y diverso, sus principales integrantes, los profesores, los investigadores, los estudiantes, los trabajadores y empleados reconocen problemas, básicamente de orden académico, laboral y político, se organizan y establecen alianzas para generar propuestas de cambios –u oponerse a ellos- en las políticas institucionales. En consecuencia, se involucran en diversas actividades para presionar a las autoridades para que acepten sus demandas y propuestas para resolver los múltiples y complejos problemas que continuamente se presentan en la institución. Cada participante puede involucrarse tanto en la formulación de la agenda universitaria como en la especificación de las alternativas conducentes. También en su implementación, aunque en la práctica los diferentes actores se especializan, en diversos grados, en uno u otro proceso. Conceptualmente, los participantes se ven como diferentes de los procesos. Cada actor y cada proceso pueden actuar como promotor o como opositor de un asunto.

En el caso de estudio, el primer papel lo jugó el rector y el segundo los grupos estudiantiles en protesta. Como promotores, los participantes tratan de colocar su asunto en un alto nivel de la agenda o empujar una alternativa hacia una mayor consideración de quienes toman las decisiones al interior de la Universidad. En tanto que opositores, los participantes bloquean la consideración de un asunto o una alternativa tratando de impedir su ascenso a la agenda formal, creando un punto de controversia, como fue el caso objeto del presente estudio. Ambos utilizaron diversas estrategias, las cuáles se describen en el curso de la presente investigación.

Cuando en función de sus intereses un grupo considera que un asunto requiere de la atención de quienes toman las decisiones o se opone a una decisión de una autoridad, trata de involucrar a diversos públicos con el fin de aumentar las probabilidades de que el asunto acceda a la agenda política. Al definir el problema, intentan convertirlo de un asunto privado en un asunto de relevancia social, con lo que se genera un *punto en disputa*³²⁷. En

³²⁷ Un punto en disputa es un conflicto surgido entre dos o mas grupos identificables sobre asuntos sustantivos o de procedimiento. en relación con la distribución de posiciones o recursos en una sociedad y en un momento dado. Cobb, Roger y Elder, Charles, *OP. Cit.*, p.111

términos de agenda, se puede decir que a mayor relevancia de un asunto para una comunidad mayor será su intento por ejercer presión para incluirlo en la agenda formal.

El punto en disputa surge de la interacción dinámica entre el iniciador y el mecanismo de disparo, seguido por la acción de un individuo o un grupo para transformar el evento en una controversia con el fin de alcanzar un estatus de agenda y ser considerado por los encargados de tomar las decisiones³²⁸.

El punto de controversia, del tipo llamado reajustador, que precipitó el conflicto universitario consistió más que en la idea del rector de buscar fuentes alternas para complementar los costos de la educación universitaria, planteada en su agenda formal, en la propuesta concreta de aumentar las colegiaturas, expresada en su agenda de decisión.

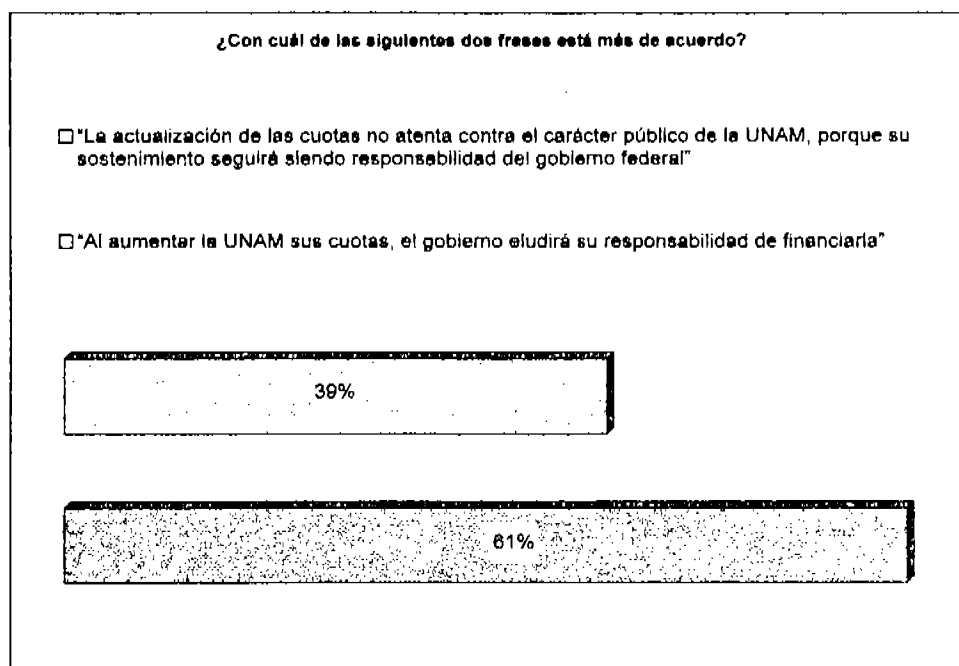
Los montos presupuestales asignados a la UNAM han sido un problema recurrente desde su fundación y siempre ha generado acalorados enfrentamientos con el Gobierno de la República. El presupuesto es un asunto con pase automático a la agenda institucional en tanto la legislación vigente obliga al gobierno a financiar sus actividades de acuerdo con proyecto aprobado previamente por la propia institución. Sin embargo, su cuantía siempre se determina mediante arduas negociaciones con la Secretaría de Hacienda, cuyos resultados no siempre satisfacen las necesidades crecientes de la Universidad.

El tema asunto del financiamiento universitario cumplía con las condiciones requeridas para acceder a la agenda: todos estaban de acuerdo en que existía una insuficiencia presupuestal crónica a la que había que darle una solución y cuya responsabilidad recaía en el gobierno. Sin embargo, la discrepancia fundamental residía en las alternativas de solución; mientras que el rector pensaba en una corresponsabilidad entre el gobierno federal, los esfuerzos institucionales y los estudiantes –lo que en cierta manera ya se hacía-, éstos últimos consideraban que el costo de la educación universitaria correspondía exclusivamente al Estado. No obstante que en el primer punto de documento

³²⁸ Roger Cobb y Charles Elder, han identificado cuatro tipos de eventos precipitantes o iniciadores, mediante los cuales se crean los puntos de disputa: *Reajustadores*, *explotadores*, *circunstanciales* y *bienhechores*³²⁸. Los eventos Reajustadores se suscitan cuando una de las partes potencialmente contendientes perciben una tendencia desfavorable en la distribución de posiciones o recursos de acuerdo a sus intereses o expectativas. Los explotadores crean un punto en disputa para lograr un beneficio personal o de grupo en busca de posiciones de poder o de recursos materiales. Los circunstanciales obedecen a la irrupción de un evento inesperado o contingente, ya sea producto de la naturaleza o de un acto individual o colectivo, con un grado de impacto social. Los bienhechores pueden ser generados por personas o grupos sin que necesariamente persigan objetivos particulares. Ibidem, p.113

*Sociedad solidaria, Universidad responsable*³²⁹ el Consejo Universitario aseguraba que la UNAM era y debería seguir siendo una institución pública financiada por el Gobierno Federal con recursos suficientes para garantizar su buen funcionamiento, el 61% de los alumnos encuestados estuvieron en contra de que se eximiera al propio gobierno de esa responsabilidad a través del aumento de cuotas. (Gráfica 13 y tabla 1). Se había creado, así, el punto en disputa que iniciaría el conflicto.

Lo anterior indica que cualquier propuesta que se percibiera orientada a descargar al Estado de sus obligaciones hacia la Universidad sería rápidamente rechazada por la comunidad estudiantil. Esta reacción podría haberse detectado antes de poner en marcha el Plan de Desarrollo de haberse cumplido con el punto que estipulaba que se pretendía “buscar los consensos, ya que un acuerdo permite constituir las bases para dirimir las diferencias sobre estrategias o programas específicos”³³⁰. En gran medida, el conflicto se desencadenó por no haber sometido a discusión pública los asuntos considerados en el plan del rector, donde ya se vislumbraba el aumento de las cuotas.



Gráfica 13

Fuente: Dirección General de Información, 1999

³²⁹ *Sociedad Solidaria, Universidad Responsable, Op. Cit.*

³³⁰ *Francisco Barnés, Op. Cit.*

4.-Los participantes en la construcción de la agenda Universitaria.

A la manera de Kingdon (84), la forma lógica de comenzar el análisis del juego es identificando a los jugadores; quiénes son importantes, quiénes deberían serlo pero no lo son y las maneras en que están relacionados entre ellos mismos y con el proceso de construcción de la agenda.

En la introducción de este trabajo se señaló que son dos las categorías generales que pueden afectar a los procesos de construcción de la agenda y la especificación de alternativas: *los participantes* en tanto que principales generadores de asuntos para la agenda, y los *procesos* o mecanismos de transferencia de temas de la agenda sistemática o social a la agenda formal o institucional.

Los *participantes* operan tanto al interior como fuera del gobierno. Al interior se encuentran: los altos miembros de la administración, los servidores públicos y los miembros del Congreso. Fuera del gobierno, aunque no sólo en plan de observadores, se encuentran los múltiples y diversos grupos de interés que actúan dentro del sistema, los diversos académicos, investigadores y consultores que participan en la política, los medios masivos, el estado cambiante de la opinión pública y los eventos relacionados con los procesos electorales y los partidos políticos. Algunos tienen más relevancia en la definición de la agenda, mientras que otros intervienen con mayor fuerza en la especificación de las alternativas.

Los gobernantes electos por la ciudadanía se encuentran a la cabeza de las instituciones del gobierno pero no son los únicos que determinan las políticas públicas, ya que éstas involucran a diversos actores cuya importancia, recursos e incentivos configuran el proceso de construcción de la agenda. Dichas personas se encuentran dentro del aparato gubernamental y fuera del gobierno. Algunos tienen más relevancia en la definición de la agenda, mientras que otros intervienen con mayor fuerza en la especificación de las alternativas.

En todo proceso de construcción de la agenda se identifican, en general, participantes *visibles* y participantes no *visibles*. Los visibles tienen mayor espacio de acción en la corriente política, que recibe una atención considerable de los medios informativos y, por ende, del público. Está constituido por el presidente y sus más cercanos

colaboradores, por los más relevantes miembros del congreso, por los propios medios masivos y por los actores relacionados con los procesos electorales, tales como los partidos políticos y las campañas electorales. Los actores no visibles generalmente son los encargados de analizar las alternativas de solución a los problemas generados en el sistema y de elaborar las propuestas de política pertinentes. Estas comunidades de especialistas incluyen académicos, investigadores, consultores, burócratas de carrera, miembros de los equipos de apoyo al Congreso y cuadros de la administración situados inmediatamente debajo de los mandos superiores. Los grupos de interés fluyen entre estos dos grupos. Los actores visibles influyen más en la construcción de la agenda en tanto que la generación de alternativas sucede en el claustro oculto. Así, las oportunidades que tiene un asunto de acceder a la agenda formal aumentarán si es promovido por los participantes del conjunto advertible. El presidente y su gabinete, así como los miembros prominentes del congreso, poseen una gran influencia en el establecimiento de la agenda. Además, Cuando alguno de ellos quiere afectar la agenda, puede dirigirse directamente al público (*going public*), o apoyarse en los especialistas si es que pretende afectar las iniciativas. El proceso de construcción de la agenda se ve más afectado por el conjunto visible de actores. Los grupos de interés se mueven entre los dos conjuntos mediante algunas actividades públicas y otras altamente privadas.

La razón de que la elaboración de la agenda se identifique con el conjunto visible de actividades y participantes, y el de especificación de alternativas con el racimo oculto, se encuentra en los recursos necesarios de cada conjunto para realizar sus tareas y los incentivos para atraer a la gente hacia ellas.

En la UNAM, el rector, su *staff* y los directores de escuelas, facultades e institutos forman parte, principalmente, del conjunto visible de participantes en el proceso de construcción de la agenda; no obstante, los directores, al participar dentro de las comisiones del Consejo Universitario, también tienen una gran influencia en la elaboración de propuestas. El racimo oculto se encuentra, generalmente, en las áreas de planeación y desarrollo institucional de la rectoría y de cada unidad académica. La Secretaría General de la Universidad fue la que en el período del rector Javier Barros Sierra inició de manera formal las actividades de planeación y desarrollo institucional mediante una comisión

especial que en poco tiempo se constituyó en un importante auxiliar del rector alcanzando el nivel de Secretaría.

4.1.- Participantes dentro del gobierno de la UNAM.

La *administración*, los *servidores públicos* y el *congreso* son los actores en el gobierno que participan en el proceso de construcción de la agenda y en la especificación de alternativas. La administración se compone de tres actores: el presidente, el equipo de apoyo presidencial y el gabinete.

El presidente es el actor más importante en el proceso de fijación de la agenda gubernamental, y en muchos casos afecta las agendas especializadas. Sin embargo, no puede esperar que sus órdenes siempre sean realizadas, “por lo que establecer la agenda y que los resultados sean lo que desea no es la misma cosa”.³³¹ Un mandatario puede determinar la agenda pero no siempre está en posibilidad de decidir las alternativas seriamente consideradas, menos aún de controlar sus consecuencias.

No obstante que se dice que el presidente propone y el congreso dispone, ningún actor en el sistema tiene la capacidad política, los recursos materiales y la atención pública del presidente para fijar el orden del día de la agenda formal del gobierno. Si bien no la controla en su totalidad, en muchos casos afecta las de otros importantes miembros del gobierno, cada uno de los cuáles tiene la capacidad de establecer su propia agenda. Su influencia se ve incrementada en función de su compromiso con su proyecto y con la viabilidad de sus propuestas; con su popularidad y con el apoyo de importantes sectores de la sociedad. Sin embargo, muchos presidentes, y en el caso de la Universidad varios rectores, han comprobado que una gran cantidad de eventos fuera de su control han influido en su propia agenda. Además, han sabido, como el propio Francisco Barnés en 1999, que fijar la agenda es una cosa, e influir en la determinación de las alternativas y sobre todo en su implantación y resultados finales es otra.

Las principales fuentes de poder del presidente son los recursos institucionales y la cohesión –aunque no en todos los casos– del aparato gubernamental. Asimismo, la posibilidad de atraer la atención pública –apoyado en oficinas de prensa y relaciones públicas–. También cuenta con el apoyo de su partido, cuyos miembros pueden ocupar la

³³¹ Ibidem, p. 25.

mayoría en las cámaras, además de su influencia en el congreso y en diferentes grupos de interés. Finalmente la autoridad del titular del ejecutivo se manifiesta en aquellos asuntos en los que se involucra personalmente.

El equipo presidencial es el personal, adscrito directamente al presidente, constituido por asesores de alto nivel especializados en asuntos relevantes. Su injerencia es mayor en la definición de alternativas que en el establecimiento de la agenda, y con frecuencia se encarga de las negociaciones importantes con otros participantes del proceso.

El gabinete presidencial está constituido por los altos funcionarios nombrados por el titular del ejecutivo y por sus propios colaboradores. Juega un importante papel en la promoción de temas de otros participantes en el proceso, sobre todo en proyectos de su interés. También generan un gran número de alternativas para aquellos asuntos que requieren la autorización directa del presidente, mismas que serán discutidas en diferentes ámbitos del quehacer gubernamental. Su participación se halla limitada por su efímera permanencia en el cargo.

Los servidores públicos o burócratas son una fuente muy prolija en asuntos que aspiran a formar parte de la agenda debido a su permanencia en el aparato gubernamental, su experiencia personal y el interés puesto en sus programas. También por el cúmulo de relaciones con otros participantes dentro y fuera de la administración, como los comités del Congreso y diversos grupos de interés. Así, cada dependencia de la administración tiene su propia clientela y establece sus relaciones específicas para llevar adelante sus proyectos. La influencia de este sector en la construcción de la agenda parecería limitada frente a otros participantes de mayor jerarquía en el proceso; no obstante, hay razones para suponer una mayor influencia de los miembros del servicio civil en la generación de alternativas y su implantación, ya que los mandos superiores están más preocupados por los cambios de políticas. Es lógico, entonces, suponer que los altos mandos definen los problemas de la agenda y piden a sus colaboradores el diseño de las soluciones posibles. Por tanto, a partir de las proposiciones de Allison³³², el modelo vertical parece ser el que domina el proceso de formación de la agenda al interior de la administración pública, ya que la influencia de los servidores se limita a la especificación de alternativas.

³³² Graham Allison, *Op. Cit.*, pp 154-167

El papel del Congreso en el proceso de construcción de la agenda es múltiple, variado e incluso ambiguo, ya que no sólo atiende las agendas nacionales sino que cada uno de los representantes tiene la propia. Las presiones a las que están sujetos por parte de la administración central, de los grupos de interés, de los medios masivos y de sus representados, limitan sus posibilidades de establecer la agenda por ellos mismos. Miembros del congreso descubren que el pasar una iniciativa de ley no garantiza su implantación de acuerdo a sus propósitos. No obstante, su influencia no deja de ser importante y particularmente la de algunos con mayor historia, experiencia y posición política en el sistema.³³³

Los senadores y los diputados son de los pocos actores cuya influencia se extiende a la construcción de la agenda y a la especificación de alternativas, combinando algún impacto en la agenda con algún control sobre las soluciones consideradas. En virtud de que es posible anticipar la postura de los congresistas frente a la mayoría de los asuntos, muchos proponentes ajustan sus temas de acuerdo con esas posiciones. La enorme capacidad del congreso para establecer la agenda deriva, en primer término, de su autoridad legal y de su experiencia política. También de su fuerte presencia en los medios masivos y de sus canales informales de comunicación. Otra fuente de recursos es la información mezclada a la que tienen acceso; esto es, una información que combina lo sustantivo con lo político, los datos académicos con los proporcionados por los grupos de interés y los provenientes de la burocracia con los originados por sus representados.

Diversas razones e intereses mueven a los miembros del congreso a participar activamente en el proceso de construcción de la agenda: el deseo de satisfacer a sus representados, la intención de aumentar su popularidad para reforzar su carrera política y hasta hacer una buena política pública. El Congreso cuenta con una importante burocracia que juega su propio papel en el proceso de formación de la agenda legislativa. Estos comités de apoyo legislativo pueden ser relevantes debido a su experiencia técnica y a sus posibilidades de concentración en temas y asuntos sustantivos del área de políticas. Por ello, se les reconoce una gran influencia en la especificación de las alternativas que serán tomadas en cuenta por los congresistas.

³³³ John Kingdon, *Op. Cit.* p. 37.

La relación entre los burócratas, los comités congresionales y los grupos de interés se conoce como *triángulos de hierro*, debido a que sus intereses y actividades son muy difíciles de penetrar desde el exterior e incontrolables por los demás miembros del gobierno. Esta relación, también conocida como sub-gobiernos, parte del hecho de que la formulación de políticas tiende a ser el producto de diferentes estamentos del gobierno, frecuentemente utilizados para la promoción de intereses personales.³³⁴ Cada uno de estos actores necesita de los otros dos para lograr sus objetivos, desarrollando un estilo simbiótico de operar. De muchas maneras todos ellos representan a los mismos individuos jugando los papeles de votante, cliente y miembro de la organización.

Hugh Hecho(78) indica que el concepto de triángulo de hierro resulta inadecuado para entender los cambios de política y administración, ya que significa perder de vista las grandes redes abiertas de personas que inciden cada vez más determinadamente en el gobierno. A esas redes las denomina “redes de asuntos” o “redes de cuestiones” (*issue networks*), caracterizadas por una participación fluida e inestable por lo que de hecho no es posible identificar a un solo actor que controle las políticas y los problemas en el sistema. Las redes de asuntos –en contraste con los triángulos de hierro que suponen un pequeño número de participantes en entidades autónomas– incluyen un gran número de actores con muy diversos grados de compromiso mutuo, independientes de los demás miembros del gobierno, lo cual hace casi imposible saber dónde acaba una red y dónde empieza su entorno, surgiendo un “peculiar efecto de estira y afloja en la relación entre la política democrática y la institución ejecutiva”.³³⁵

Entre los miembros más prominentes de estas redes se encuentran representantes de la academia y de la investigación, de las diversas profesiones y de los grupos de interés. “Más que técnicos expertos (son) los miembros de una red que funciona a la manera de activistas políticos que se conocen unos a otros a través de sus respectivas militancias”.³³⁶ Por consiguiente, los que llegan a ocupar las posiciones de liderazgo son “políticos de políticas” (*policy politicians*), es decir, expertos en utilizar expertos, en emplear a los proveedores de conocimiento. Sea cuales fueren las motivaciones de los participantes, la red de asuntos articula tendencias que de suyo serían contradictorias; a saber, la propensión

³³⁴ Guy Peters, *Op. Cit.* pp. 21-26

³³⁵ Hugh Hecho, *Op. Cit.*, p. 25

³³⁶ *Ibidem*, p.264

de las organizaciones a participar más ampliamente en la política pública y la tendencia hacia una especialización tecnocrática aún más estricta en las complejas políticas modernas.

De esta manera, la responsabilidad de las políticas se reparte de manera creciente entre grandes números de intermediarios de políticas, quienes no necesariamente necesitan ocupar puestos de elección. En lugar de políticos partidistas, los funcionarios modernos responsables de establecer la conexión entre política y administración tienen muy poco que ver con los viejos políticos de partido que antes llenaban todos los puestos con los favoritos de su padrinazgo. El político o funcionario ejecutivo de hoy es, más bien, un individuo que conoce perfectamente la naturaleza de ciertos asuntos particulares y que se mueve en redes de personas que se interesan seriamente por los mismos problemas³³⁷

Consecuentemente, sostiene Hecló, puede haber una mayor participación del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor ignorancia de los ciudadanos. Es probable que los activistas queden insatisfechos con las acciones del gobierno y que los no activistas queden fuera de toda representación gubernamental debilitando la identificación democrática del ciudadano común con su gobierno, lo que tiende a desgastar al presidente como jefe ostensible de la institución ejecutiva. Esa emergente tecnocracia de políticas coloca a los funcionarios designados por el presidente lejos del alcance del jefe del ejecutivo. Así las cosas, más análisis y más personal experto –lejos de ayudar– pueden impedir que el presidente ejerza una conducción política independiente. ¿En dónde, pues, -se pregunta Hecló- queda colocado el presidente como político y como el ejecutivo de ejecutivos? En una posición imposible, el mismo se responde. El problema de conectar política y administración coloca a cualquier presidente en el típico predicamento de ser derrotado en todas sus iniciativas.³³⁸

Brinton Milward y Gary Wamsley definen los subsistemas de políticas (*policy subsystems*) –en contraste con los triángulos de hierro– como la “unidad de análisis con el mayor potencial de influencia para entender la política de los grupos de presión. Cada subsistema está compuesto por un conjunto de actores tratando de influir en la adjudicación de valores, recompensas o pérdidas en nombre de la sociedad”.³³⁹ Y cada uno ha

³³⁷ Ibidem, p. 272

³³⁸ Ibidem, p. 282

³³⁹ Brinton Milward y Gary Wamsley, *Op. Cit.*, p. 4

establecido algún grado de hegemonía en la política manifestada en esa recompensa o castigo.

Los subsistemas de políticas comprenden a las instituciones, organizaciones, grupos e individuos unidos sobre la base de intereses relevantes y compartidos en torno a una política particular. Los vínculos entre las unidades de un subsistema son verticales y horizontales. El comportamiento de los individuos dentro del subsistema exhibe una micro racionalidad en su actuación aunque el efecto global de sus actividades no representa una macro racionalidad consciente, planeada y centralmente coordinada.

La administración, probablemente el actor más visible, es un poderoso promotor de asuntos de agenda pero no necesariamente controla las alternativas de solución que se elegirán. Por lo tanto, el proceso de generación de alternativas es menos obvio que el de formación de la agenda. En todo caso, la distinción anterior es relativa, pues algunos actores, visibles u ocultos, pueden participar en la construcción de las dos agendas. Notablemente los miembros del congreso.

La administración universitaria, los empleados medios y superiores y el Consejo Universitario son los principales actores que participan en el proceso de construcción de la agenda universitaria y en la especificación de las alternativas de solución a los diferentes problemas a los que debe hacer frente la institución. El esquema general de la administración universitaria se reproduce en cada una de las escuelas, facultades e institutos.

En la UNAM, cuando los miembros de la comunidad hablan de la rectoría-administración central- se están refiriendo a una combinación de tres actores: al *rector*, a su cuerpo de *asesores* y a su gabinete, conocido como el *staff*.

La presencia del rector en todos los cuerpos colegiados y administrativos de la institución y sus relaciones con el resto de las autoridades universitarias fuera de su tramo de control, así como su influencia al exterior de la universidad, convierten a la rectoría en la entidad universitaria de toma de decisiones más poderosa, unitaria e integral.

El nuevo rector Barnés, según su costumbre, comenzó a trabajar bajo esquemas innovadores y reformadores sin considerar, no obstante su larga experiencia en los asuntos universitarios pues había sido Secretario General y Director de la Facultad de Química así como Secretario General de la Universidad, que los mecanismos y procesos para la

construcción de la agenda universitaria están limitados por múltiples condiciones y oportunidades, particularmente por la conjunción de diversas circunstancias de orden político, ideológico y estructural³⁴⁰. Razón por la cual, tanto él como sus colaboradores inmediatos debían estar atentos cuando se abriera una oportunidad de actuar ya que una cosa es perder la oportunidad de ganar el acceso a la agenda, pero otra, quizás peor, es tratar de ganar con una propuesta mal planteada y concebida, pues “se corre el riesgo de obtener una victoria pírrica que envenene las aguas de futuras reformas”.³⁴¹ El caso de estudio del presente trabajo corrobora esta atinada aseveración.

El proceso de auscultación para elegir rector, a cargo de la Junta de Gobierno de la Universidad, se había distinguido por una fuerte impugnación pública, por parte de muchos connotados directores de escuelas, facultades e institutos de la Universidad, al Dr. José Yacamán, que ocupaba un alto cargo en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), y quien era fuertemente mencionado por diversos universitarios para ocupar el cargo. Los más avisados observadores atribuyeron tales manifestaciones a miembros cercanos al rector saliente, en virtud de sus diferencias con el candidato impugnado.

Desde la configuración del equipo de trabajo del rector se evidenció la influencia del grupo político que lo apoyó para su arribo a la rectoría, básicamente el de su antecesor, mediante la incorporación de algunos de sus más destacados miembros a las dos secretarías estratégicas: la de Planeación, que además de sus funciones estratégicas controlaba las asignaciones presupuestales, sin menoscabo de las funciones del Patronato Universitario, y la de Rectoría, responsable de la política estudiantil, desde donde se garantizaba el control financiero y político de la institución. Así mismo, se manifestó la influencia de grupos académicos, notablemente de algunos de los directores de escuelas y facultades que habían sido considerados como “rectorables”, quienes se vieron representados en las secretarías General y Administrativa. Debido a las características de corte conservador de sus principales colaboradores, muchos universitarios advirtieron la emergencia de una tecnocracia que privilegiaría el análisis puramente racional de las políticas institucionales sobre la búsqueda de consensos políticos.

³⁴⁰ Cfr. Capítulo III, Items 4 y 5

³⁴¹ Charles Elder y Roger Cobb, *Op. Cit.*, p102.

Al gabinete del rector le corresponde recoger los asuntos más relevantes de sus comunidades e impulsarlos a la agenda universitaria. Probablemente, su mayor influencia está en la generación de una gran variedad de alternativas de solución, de entre las cuales se seleccionará aquella que se presentará ante los cuerpos colegiados o entidades responsables para su aprobación y ejecución.

Especial mención merece el Colegio de Directores, órgano colegiado conformado por los diferentes titulares de las dependencias académicas y de investigación de la universidad. Aunque no forma parte del staff del rector, si constituye el cuerpo de autoridad con mayor influencia real en la elaboración de las políticas universitarias.

La función principal de la burocracia universitaria, más que generar nuevos temas de agenda, es implementar y gestionar los programas que de ella resulten³⁴⁴. Puede decirse que en la UNAM, a diferencia del gobierno federal, funciona un incipiente servicio civil de carrera, debido a la experiencia, antigüedad y compromiso con la institución de sus miembros. A pesar de la diferencia salarial que los coloca por debajo del promedio nacional, las condiciones de trabajo y el apego a la institución hace que la mayoría prefiera prestar sus servicios en la Universidad. Además, muchos de ellos, por ser profesores o investigadores tienen su base laboral en las dependencias universitarias, por lo que no es extraño verlos ora en actividades académicas ora con responsabilidades administrativas. Sus relaciones con los diversos cuadros de la administración, con las comisiones del Consejo Universitario y de los Consejos Técnicos y con los diversos grupos que operan en la institución los convierte en canales de comunicación fluidos y eficientes. Sin embargo, son los cuadros superiores quiénes determinan los asuntos que se pondrán a consideración de las autoridades para su consecuente acceso a la agenda universitaria, reproduciendo el modelo administrativo de arriba hacia abajo propio de las organizaciones jerárquicas tradicionales.³⁴⁵

En la UNAM funcionan diversos cuerpos colegiados institucionales. Los más relevantes son el Consejo Universitario, los consejos técnicos de escuelas, facultades e institutos, los consejos académicos de área, los de Investigación Científica, Humanidades y Difusión Cultural . También existen colegios de personal académico y otras organizaciones

³⁴⁴ Esta definición no considera a los trabajadores universitarios en virtud de que en el presente estudio se les ubica en otra categoría de análisis (ver Grupos de interés universitarios)

³⁴⁵ Graham Allison, *Op. Cit.*, pp 154-167

similares. Para los efectos de esta investigación, sólo se hará referencia al Consejo Universitario, por el papel que jugó en la aprobación de la reforma analizada.

El Consejo Universitario, que preside el rector, es el máximo órgano colegiado de la institución, en cuyo seno se encuentran representados, aunque de manera desigual, todos los sectores de la comunidad. Por voto universal, secreto y directo los profesores de cada escuela y facultad deben elegir, cada cuatro años, un consejero universitario propietario y uno suplente. En las mismas condiciones, los estudiantes lo hacen cada dos años. Los miembros de cada instituto de investigación eligen, igualmente, una fórmula similar. Los trabajadores cuentan con un representante titular y su suplente. Cada uno de los directores de las dependencias académicas y de investigación tienen, por ley, un lugar en el Consejo..

La disparidad entre los consejeros provenientes de procesos electorales y aquellos que por su carácter de autoridades académicas tienen un asiento asegurado en el órgano colegiado ha sido criticada por muchos miembros de la comunidad universitaria. En reiteradas ocasiones los mismos consejeros, estudiantiles y académicos, han planteado la necesidad de modificar la composición del Consejo para reducir el peso del Colegio de Directores, que en palabras de la profesora García

“en contraste con el resto de los consejeros generalmente posee la información de primera mano, discute iniciativas y propuestas de la rectoría, se presenta con ellas y con acuerdos a las comisiones y a las sesiones del Consejo, por lo que difícilmente una iniciativa que provenga de otro sector, llega al pleno del Consejo y, de hacerlo, no logra los niveles de votación para ser aprobada”.³⁴⁶

Lo anterior parece confirmarse por el hecho de que cuando en el orden del día aparece un asunto relevante, que ya ha sido discutido en las diversas comisiones correspondientes, o se espera que surja, en diversas épocas era frecuente que el rector se reuniera con el Colegio de Directores para acordar las estrategias y orientaciones conducentes con el fin de unificar los criterios.

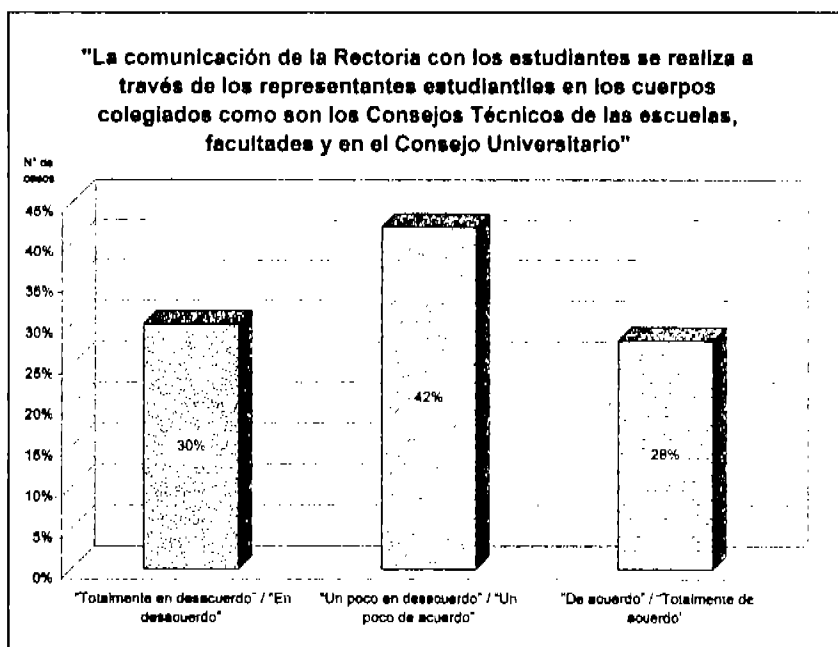
Aunque para realizar su trabajo los consejeros cuentan con un aparato logístico eficiente y experimentado, deben enfrentar una abultada agenda, pues cada uno atiende su agenda personal, lo que hace un total de 132 agendas, a las que se suma la agenda

³⁴⁶ Carola García, 2000(a) *Op. Cit.*, p. 92

³⁴⁶ Gerardo González Chávez, “Los consejeros universitarios independientes en el conflicto de la UNAM”, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) *Op. Cit.*, p. 68

institucional, por lo que su coordinación complica la labor del secretario General de la Universidad, quien funge como el del propio Consejo. Se trata, pues, de una agenda saturada, que necesariamente tiene que soslayar algunos asuntos en beneficio de los que se consideren prioritarios. Sin embargo, hay discrepancias en la interpretación de las prioridades. De acuerdo a la opinión del consejero del Instituto de Investigaciones Económicas en 1999, Gerardo González Chávez, el primer año de su gestión consistió en desahogar “simples trámites administrativos con sesiones soporíferas en donde la aprobación de presupuestos, emeritazgos o informes de las comisiones prevalecieron a lo largo del año”³⁴⁷

En contraste con las autoridades, los estudiantes, de acuerdo con la encuesta aplicada, se sienten sub-representados, y son pocos quienes consideran al Consejo Universitario como un canal eficiente de comunicación con la rectoría. (Ver Gráfica 14 y tabla 4).



Gráfica 14

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999

construcción de la agenda universitaria están limitados por múltiples condiciones y oportunidades, particularmente por a la conjunción de diversas circunstancias de orden político, ideológico y estructural³⁴⁰. Razón por la cual, tanto él como sus colaboradores inmediatos debían estar atentos cuando se abriera una oportunidad de actuar ya que una cosa es perder la oportunidad de ganar el acceso a la agenda, pero otra, quizás peor, es tratar de ganar con una propuesta mal planteada y concebida, pues “se corre el riesgo de obtener una victoria pírrica que envenene las aguas de futuras reformas”.³⁴¹ El caso de estudio del presente trabajo corrobora esta atinada aseveración.

El proceso de auscultación para elegir rector, a cargo de la Junta de Gobierno de la Universidad, se había distinguido por una fuerte impugnación pública, por parte de muchos connotados directores de escuelas, facultades e institutos de la Universidad, al Dr. José Yacamán, que ocupaba un alto cargo en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), y quien era fuertemente mencionado por diversos universitarios para ocupar el cargo. Los más avisados observadores atribuyeron tales manifestaciones a miembros cercanos al rector saliente, en virtud de sus diferencias con el candidato impugnado.

Desde la configuración del equipo de trabajo del rector se evidenció la influencia del grupo político que lo apoyó para su arribo a la rectoría, básicamente el de su antecesor, mediante la incorporación de algunos de sus más destacados miembros a las dos secretarías estratégicas: la de Planeación, que además de sus funciones estratégicas controlaba las asignaciones presupuestales, sin menoscabo de las funciones del Patronato Universitario, y la de Rectoría, responsable de la política estudiantil, desde donde se garantizaba el control financiero y político de la institución. Así mismo, se manifestó la influencia de grupos académicos, notablemente de algunos de los directores de escuelas y facultades que habían sido considerados como “rectorables”, quienes se vieron representados en las secretarías General y Administrativa. Debido a las características de corte conservador de sus principales colaboradores, muchos universitarios advirtieron la emergencia de una tecnocracia que privilegiaría el análisis puramente racional de las políticas institucionales sobre la búsqueda de consensos políticos.

³⁴⁰ Cfr. Capítulo III, Items 4 y 5

³⁴¹ Charles Elder y Roger Cobb, *Op. Cit.*, p102.

En esas condiciones, los asuntos que no habían podido ser colocados en la agenda de la anterior administración, ampliaban sus posibilidades de acceder a la de la nueva rectoría. También algunas de sus alternativas de solución archivadas. Los intentos frustrados de reforma el Reglamento General de Pagos pudiera corroborar esta afirmación³⁴².

Así mismo, desde el arribo a la rectoría de Francisco Barnés se vislumbraba el influjo del gobierno de la república, particularmente desde la Secretaría de Educación Pública, cuyos miembros más destacados buscaban imponer el modelo educativo en boga. Igualmente el de la Secretaría de Gobernación, lo que parecía asegurar al rector el control político de la Universidad. Dicha influencia se tradujo en una excesiva confianza en que el gobierno le apoyaría tanto en sus iniciativas como en sus consecuencias políticas.

El extraordinario apoyo financiero de destacados miembros del sector privado de la industria de la transformación a la Facultad de Química durante su gestión como director, requerido nuevamente para la Universidad, fue condicionado a las reformas académicas y financieras anunciadas en su plan de trabajo. Dicho apoyo habría de materializarse mediante la campaña *UNAMos esfuerzos*, conducida por la Coordinación de Asesores y los proyectos de la nueva Coordinación de Vinculación Universitaria, siempre y cuando la Universidad en su conjunto mostrara fehacientemente una corresponsabilidad en su financiamiento.

Una función principal del cuerpo de asesores, segundo componente de la administración universitaria, más que influir en la agenda política era, en principio, la de valorar y afinar las alternativas de solución a los problemas agendados por el rector, cuyo origen se encuentra en los múltiples ámbitos académicos y administrativos de la institución. Más importante aún, era la de participar en las negociaciones finas con los subsistemas operativos, el Consejo Universitario y los más relevantes grupos de interés en la comunidad, por lo que sin menoscabo de su capacidad técnica requería de un gran sentido de la negociación y de la argumentación y, sobre todo, un gran conocimiento de la universidad. Consideraciones a las que el nuevo rector no dio la debida importancia.

A su coordinación de asesores, Francisco Barnés le adscribió, entre muchas otras responsabilidades relevantes, la de conducir la integración de las ideas que dieron forma al

³⁴² Cfr. Apitulo III, Item 3

Plan de Desarrollo 1997-2000, la coordinación del programa mencionado para obtener recursos, básicamente de los egresados universitarios, y la de apoyar a la Secretaría de Rectoría en las tareas políticas estudiantiles que le correspondían. Así mismo, la de colaborar con la Secretaría General en la elaboración de los proyectos de las importantes reformas de 1997, relativas al ingreso y la permanencia de los estudiantes en la institución, y las de 1999, en torno al Reglamento General de Pagos³⁴³, incluido el diseño de las estrategias para su implementación. El apoyo en el diseño de los ejes rectores de los discursos del rector también ocupaba gran parte de su tiempo. Tal cúmulo de responsabilidades le generó al Coordinador de asesores no pocos enfrentamientos con otros miembros del gabinete del rector, notablemente con el Secretario de Planeación.

El *staff* del rector procede, por lo general, de las dependencias académicas y de investigación y son seleccionados por su destacado desempeño en esas áreas y por su experiencia administrativa. En ocasiones se recurre a personas que no pertenecen a la comunidad universitaria, sobre todo por su experiencia en funciones técnico-administrativas, buscándose un entreveramiento entre la academia y el mundo profesional. El equipo de Francisco Barnés obedeció a este esquema; las tres secretarías más importantes, General, Administrativa y de Rectoría, estaban a cargo de los ex-directores de la Facultad de Arquitectura, de la de Medicina Veterinaria y la de Ciencias, respectivamente. Los dos primeros se integraron al equipo del rector después de renunciar a las direcciones de sus facultades en donde cubrían un segundo período. El tercero no había logrado reelegirse algunos años antes a pesar de haber figurado en la terna respectiva, por lo que formaba parte del equipo del rector anterior. Los titulares de las dos primeras, habían participado en el último proceso para la designación de rector. El abogado General, provenía de la Contraloría de Petróleos Mexicanos. El Coordinador de la Investigación Científica había sido director del Instituto de Investigaciones en Biotecnología y también había sido mencionado para ocupar la rectoría. El Coordinador de Humanidades ya había ocupado ese mismo cargo en dos períodos anteriores. El de Vinculación Universitaria, había sido Rector General de la Universidad Autónoma Metropolitana. El Coordinador de Difusión Cultural repetía en el cargo. Finalmente, aunque no el de menor influjo en el Staff, se encontraba un Ingeniero Químico que procedía de una empresa filial de Televisa.

³⁴³ Idem

Al gabinete del rector le corresponde recoger los asuntos más relevantes de sus comunidades e impulsarlos a la agenda universitaria. Probablemente, su mayor influencia está en la generación de una gran variedad de alternativas de solución, de entre las cuales se seleccionará aquella que se presentará ante los cuerpos colegiados o entidades responsables para su aprobación y ejecución.

Especial mención merece el Colegio de Directores, órgano colegiado conformado por los diferentes titulares de las dependencias académicas y de investigación de la universidad. Aunque no forma parte del staff del rector, si constituye el cuerpo de autoridad con mayor influencia real en la elaboración de las políticas universitarias.

La función principal de la burocracia universitaria, más que generar nuevos temas de agenda, es implementar y gestionar los programas que de ella resulten³⁴⁴. Puede decirse que en la UNAM, a diferencia del gobierno federal, funciona un incipiente servicio civil de carrera, debido a la experiencia, antigüedad y compromiso con la institución de sus miembros. A pesar de la diferencia salarial que los coloca por debajo del promedio nacional, las condiciones de trabajo y el apego a la institución hace que la mayoría prefiera prestar sus servicios en la Universidad. Además, muchos de ellos, por ser profesores o investigadores tienen su base laboral en las dependencias universitarias, por lo que no es extraño verlos ora en actividades académicas ora con responsabilidades administrativas. Sus relaciones con los diversos cuadros de la administración, con las comisiones del Consejo Universitario y de los Consejos Técnicos y con los diversos grupos que operan en la institución los convierte en canales de comunicación fluidos y eficientes. Sin embargo, son los cuadros superiores quienes determinan los asuntos que se pondrán a consideración de las autoridades para su consecuente acceso a la agenda universitaria, reproduciendo el modelo administrativo de arriba hacia abajo propio de las organizaciones jerárquicas tradicionales.³⁴⁵

En la UNAM funcionan diversos cuerpos colegiados institucionales. Los más relevantes son el Consejo Universitario, los consejos técnicos de escuelas, facultades e institutos, los consejos académicos de área, los de Investigación Científica, Humanidades y Difusión Cultural. También existen colegios de personal académico y otras organizaciones

³⁴⁴ Esta definición no considera a los trabajadores universitarios en virtud de que en el presente estudio se les ubica en otra categoría de análisis (ver Grupos de interés universitarios)

³⁴⁵ Graham Allison, *Op. Cit.*, pp 154-167

similares. Para los efectos de esta investigación, sólo se hará referencia al Consejo Universitario, por el papel que jugó en la aprobación de la reforma analizada.

El Consejo Universitario, que preside el rector, es el máximo órgano colegiado de la institución, en cuyo seno se encuentran representados, aunque de manera desigual, todos los sectores de la comunidad. Por voto universal, secreto y directo los profesores de cada escuela y facultad deben elegir, cada cuatro años, un consejero universitario propietario y uno suplente. En las mismas condiciones, los estudiantes lo hacen cada dos años. Los miembros de cada instituto de investigación eligen, igualmente, una fórmula similar. Los trabajadores cuentan con un representante titular y su suplente. Cada uno de los directores de las dependencias académicas y de investigación tienen, por ley, un lugar en el Consejo..

La disparidad entre los consejeros provenientes de procesos electorales y aquellos que por su carácter de autoridades académicas tienen un asiento asegurado en el órgano colegiado ha sido criticada por muchos miembros de la comunidad universitaria. En reiteradas ocasiones los mismos consejeros, estudiantiles y académicos, han planteado la necesidad de modificar la composición del Consejo para reducir el peso del Colegio de Directores, que en palabras de la profesora García

“en contraste con el resto de los consejeros generalmente posee la información de primera mano, discute iniciativas y propuestas de la rectoría, se presenta con ellas y con acuerdos a las comisiones y a las sesiones del Consejo, por lo que difícilmente una iniciativa que provenga de otro sector, llega al pleno del Consejo y, de hacerlo, no logra los niveles de votación para ser aprobada”.³⁴⁶

Lo anterior parece confirmarse por el hecho de que cuando en el orden del día aparece un asunto relevante, que ya ha sido discutido en las diversas comisiones correspondientes, o se espera que surja, en diversas épocas era frecuente que el rector se reuniera con el Colegio de Directores para acordar las estrategias y orientaciones conducentes con el fin de unificar los criterios.

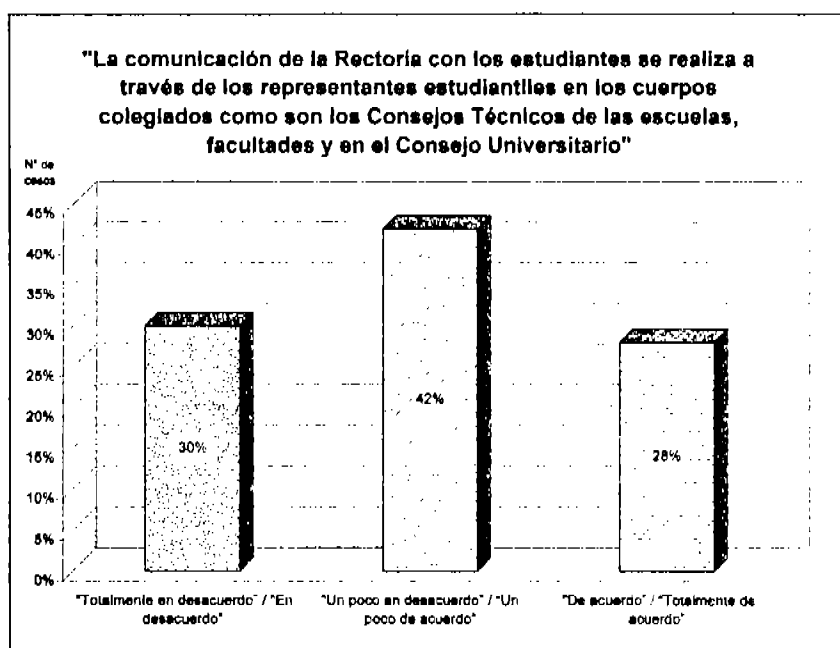
Aunque para realizar su trabajo los consejeros cuentan con un aparato logístico eficiente y experimentado, deben enfrentar una abultada agenda, pues cada uno atiende su agenda personal, lo que hace un total de 132 agendas, a las que se suma la agenda

³⁴⁶ Carola García, 2000(a) *Op. Cit.*, p. 92

³⁴⁶ Gerardo González Chávez, “Los consejeros universitarios independientes en el conflicto de la UNAM”, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) *Op. Cit.*, p. 68

institucional, por lo que su coordinación complica la labor del secretario General de la Universidad, quien funge como el del propio Consejo. Se trata, pues, de una agenda saturada, que necesariamente tiene que soslayar algunos asuntos en beneficio de los que se consideren prioritarios. Sin embargo, hay discrepancias en la interpretación de las prioridades. De acuerdo a la opinión del consejero del Instituto de Investigaciones Económicas en 1999, Gerardo González Chávez, el primer año de su gestión consistió en desahogar “simples trámites administrativos con sesiones soporíferas en donde la aprobación de presupuestos, emeritazgos o informes de las comisiones prevalecieron a lo largo del año”³⁴⁷

En contraste con las autoridades, los estudiantes, de acuerdo con la encuesta aplicada, se sienten sub-representados, y son pocos quienes consideran al Consejo Universitario como un canal eficiente de comunicación con la rectoría. (Ver Gráfica 14 y tabla 4).



Gráfica 14

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999

Debido a sus atribuciones legales, a su posición política y académica y al cúmulo de información a la que sus integrantes tienen acceso, el Consejo Universitario ejerce una gran influencia en la fijación de la agenda y en la especificación de alternativas, combinando algún tipo de impacto en la primera y un grado de control en la segunda. Sus funciones y atribuciones emanan de la Ley Orgánica y del Estatuto General de la UNAM, así como de su propio reglamento. En este cuerpo legal se indica que toda propuesta de modificación a los diversos ordenamientos de la institución deberá ser sometida a su aprobación.

La profesora Carola García, asegura que gran parte del conflicto que vivió en su calidad de consejera universitaria por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en 1999 se debió a que el Consejo “ha sido relegado de la toma de decisiones y a que se le ha convocado a votar sin análisis previos y sin darle tiempo para las consultas correspondientes”³⁴⁸. Sirvan de ejemplo las condiciones en que se aprobó la reforma al Reglamento General de Pagos en abril de ese año, cuando 39 consejeros universitarios --estudiantes y académicos aseguraron haber sido relegados de la votación, al no haberseles avisado oportunamente de que la sesión se efectuaría en el Instituto Nacional de Cardiología, debido a que la sede del Consejo había sido clausurada por los estudiantes . Gerardo González recuerda que

fue tal la dispersión de los consejeros que no fueron informados con oportunidad del lugar de la reunión del Consejo en la fecha señalada, que muchos nos quedamos en la Torre de Rectoría, lugar en donde había sido citada la reunión, pero que habiendo sido cerrada por activistas estudiantiles desde un día antes, no se podía realizar³⁴⁹

Una vez que estalló la huelga, añade, “la sensación de muchos consejeros universitarios era de frustración y enojo por el camino que había tomado el conflicto, no se consideró su opinión y el Consejo Universitario fue relegado o ignorado en el mismo”³⁵⁰, por lo que una posición constante de los consejeros universitarios representantes del personal académico fue en torno a la necesidad de “darle –restituirle- al Consejo Universitario su carácter de autoridad , para que siguiera siendo el organismo fundamental

³⁴⁸ Carola García, 2000(a), “Una huelga rigurosamente mediada” en Pérez Pascual. *Op. Cit.*, p. 92

³⁴⁹ Gerardo González Chávez, *Op. Cit.*, p. 69

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 72

a través del cual se cumplieran las obligaciones que la legislación”³⁵¹. Hay testimonios de que en diversas ocasiones a lo largo del conflicto la participación activa, comprometida y documentada de esos consejeros, tanto en el propio Consejo como en las comisiones que se formaron para tratar de dialogar con los estudiantes, evitó la fractura del órgano colegiado, disminuyendo el riesgo de una mayor polarización en la comunidad y del mayor agravamiento del problema.

La actuación del Consejo Universitario en el conflicto merece ser analizado, recomienda Carola García,

“ya que resulta importante ver como se dio el proceso de deslegitimación del máximo órgano colegiado de la UNAM, a partir de la aprobación del Reglamento General de Pagos; y la lucha sostenida al interior del mismo por un grupo de consejeros en búsqueda de dignificar su papel, pugnar por su participación en la solución del conflicto y recuperar su función como máxima autoridad”³⁵²

4.2.- Los participantes fuera del gobierno de la Universidad

Los principales actores en el proceso de construcción de la agenda que no ocupan una posición formal en el la administración universitaria son los *grupos de interés* universitarios-académicos, estudiantiles y laborales- y extra universitarios, profesionales, políticos y empresariales, los *gobiernos* - Federal y el del Distrito Federal-, los *medios masivos*, los *partidos políticos* y otros eventos vinculados con los *procesos electorales internos y la designación de autoridades* y la opinión universitaria y pública. Debido a las múltiples y variadas formas y canales de comunicación que los distinguen y a los intereses en juego, sus relaciones cotidianas no son fácilmente discernibles. Los valores comunes, orientaciones y puntos de vista sobre los diversos asuntos configuran puentes de contacto entre quienes conforman el gobierno y quienes actúan fuera del aparato gubernamental, “pero no sólo mirando hacia dentro”.³⁵³

³⁵¹ Idem.

³⁵² Carola García, 2000 (a), *Op. Cit*, p. 92

³⁵³ John Kindong, *Op. Cit*, p.48.

4.2.1.- Los grupos universitarios de interés

John Kingdon señala que en todo sistema social existe un gran número de grupos de interés. Su relevancia está condicionada a su capacidad económica y a su situación política y social. Fundamentalmente, en función de los recursos con los que cuente y con la capacidad de atraer la atención del público. Esto no quiere decir, previene Schattschneider, que todos participan en las actividades de estos grupos, ya que suponer que ese fuera el caso y que todos los intereses se organizan en un sistema social “es destruir el significado de esta forma de política- puesto que- el sistema de presión tiene sentido solamente como el instrumento político de un segmento de la comunidad³⁵⁴” Por lo general, los grupos de presión se encuentran en los medios industriales y de negocios, profesionales, laborales, sociales y gubernamentales. Todos ellos tienen influencia, aunque de manera diferente y variada, en el proceso de construcción de la agenda. Algunos en la definición de temas, otros en la especificación de las alternativas que serán tomadas en cuenta por quienes toman las decisiones. Unos promueven nuevos cursos de acción, otros bloquean las iniciativas promovidas por el gobierno. Hay evidencias de que su actividad se orienta más a bloquear que a crear asuntos para la agenda política.³⁵⁵ Asimismo, existen grupos que se apropian de los temas relevantes de otros grupos, con lo que llegan a afectar las alternativas consideradas, aun cuando no hayan influido en los asuntos agendados.

Además de los recursos económicos, los electorales constituyen una importante fuente de poder por su capacidad de movilizar electores en ciertos distritos importantes. Un factor crucial en su éxito es la cohesión interna. La efectividad de un grupo dividido se reduce notablemente y corre el riesgo de fracasar en su intento de influir tanto en la agenda política como en las decisiones consecuentes. Las discrepancias entre los líderes y entre éstos y sus seguidores es uno de los problemas que con más frecuencia afecta la cohesión de un grupo.

Se podría entender como grupos universitarios de interés aquellos conjuntos de individuos que se organizan permanentemente para influir en el proceso de construcción de la agenda institucional distintos de los consejos técnicos, internos, universitario y académicos de área u otros comités formales. Los principales grupos de interés que

³⁵⁴ E.E. Schattschneider, *Op. Cit.*, pp 46-47

³⁵⁵ *Ibidem*, p.49.

funcionan dentro de la universidad están organizados por categorías y por objetivos y no todos tienen los mismos recursos para su operación. Estas categorías corresponden al tipo de actividad que realizan sus miembros: docencia; investigación; administración, formación profesional(estudiantes) y egresados. Los objetivos son de índole política, laboral, académica, profesional, cultural, social y religiosa. De alguna manera todos ellos mantienen vínculos con organizaciones externas no necesariamente de carácter político.

“La UNAM siempre ha sido un espacio de actuación política de diversos sujetos sociales: gremios profesionales, organizaciones sociales y partidos políticos, gobernantes y oposición”³⁵⁶. Por lo complejo de sus relaciones, sus múltiples canales de comunicación y por sus valores comunes con los de diversos segmentos de la comunidad y de la sociedad, es difícil trazar una línea de demarcación entre los espacios internos y externos al gobierno de la institución. Estos actores participan, no solo viendo hacia la rectoría, sino ejerciendo alguna influencia que se refleja en el proceso de construcción de su agenda.

“Sabido es... que tanto el gobierno federal en turno como los intereses de los grupos privilegiados de universitarios y a veces también de estudiantes líderes, se inmiscuyen en la universidad violando en los hechos la autonomía de la UNAM. Estas influencias externas son ciertamente inevitables dadas las características y el peso político de la universidad en el país”³⁵⁷

El análisis del conflicto de 1999 permite constatar la injerencia de diversos actores y grupos organizados de dentro y de fuera de la institución, quienes pusieron sus recursos y capacidades ya fuera para apoyar la propuesta de la rectoría o para bloquearla..

Los principales grupos de interés universitario de carácter laboral son el Sindicato de Trabajadores de la institución (STUNAM), las Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la Universidad (AAPAUNAM)³⁵⁸, quienes tienen representantes en todas las dependencias administrativas y académicas y operan con base en estatutos legales y mecanismos propios. Sus demandas se canalizan por medio de contratos específicos y se revisan anualmente, ya sea para mejorar sus salarios o sus condiciones de trabajo. Poseen los recursos necesarios para desarrollar sus actividades debido a que se sostienen por cuotas

³⁵⁶ Javier Mendoza, *Op. Cit.*, p. 15

³⁵⁷ Octavio Rodríguez Araujo, *Op. Cit.*, p. 39

³⁵⁸ Para conocer la historia de la organización del personal académico de la Universidad, ver, Leonardo Figueiras, *Del gremialismo al antisindicalismo en la UNAM México*, Ed. Comunicación y Política, 2003

obligatorias de sus miembros y poseen un alto grado de cohesión. No obstante, existen diversas corrientes políticas en su interior, sobre todo en el sindicato de los trabajadores, que se manifiestan en torno a las diversas demandas enmarcadas en su contrato colectivo, en la selección de sus líderes y en cuanto a su participación en los conflictos al interior de la universidad. También en sus relaciones con otros organismos políticos y sindicales del país.

Existen, además, asociaciones y colegios de profesores y de investigadores, múltiples y variadas organizaciones estudiantiles y representaciones de organismos externos de corte profesional, social, religioso, político y partidario³⁵⁹.

En cuanto al origen de las organizaciones de los académicos, Santiago Capella, Director de la Facultad de Química, asienta:

El nacimiento de las organizaciones gremiales, su desarrollo y su relación con las autoridades fue conflictivo y, en algunos aspectos, lo sigue siendo. La lucha de las organizaciones gremiales de académicos por conquistar su lugar en la universidad y sus luchas internas con frecuencia se produjeron desde y en los ámbitos de discusión y reflexión académica. Intencionadamente o no, el caso es que estas batallas terminaron por desgastar muchos de estos espacios y los académicos se fueron alejando de ellos sin buscar otras alternativas³⁶⁰.

Aparte de los consejos técnicos o internos y de las representaciones sindicales, todas las dependencias de docencia, de investigación y de difusión cultural cuentan con una organización representativa de las diversas corrientes internas para presionar para que sus demandas accedan a la agenda institucional y para desahogar asuntos de orden académico y de operación local. No obstante, estas academias han enfrentado diversas limitaciones, algunas de las cuales comenta Santiago Capella:

Diversas razones de orden salarial y político, junto con otros factores, promovieron de manera inevitable la desaparición práctica de muchos de los espacios cotidianos y naturales de discusión académica y de participación colectiva en las decisiones y definición de políticas universitarias³⁶¹.

³⁵⁹ El personal académico de la UNAM está constituido por aproximadamente 30,000 profesores de los cuales cerca de 10,000 son de tiempo completo. Poco más de 3,000 son investigadores tanto en ciencias con casi el 60 % como en humanidades. UNAM, agenda estadística, 1998

³⁶⁰ Santiago Capella, *Op Cit*, p. 296

³⁶¹ *Ibidem*, p. 297

Los grupos de interés con mayor capacidad de influencia en la definición de temas de la agenda universitaria son las organizaciones laborales mencionadas y los provenientes de las facultades más grandes, más antiguas y con mayor tradición de la Universidad. La Facultad de Derecho, la de Ingeniería y la de Medicina. Así mismo, los provenientes de la Facultad de Ciencias y del área de la Investigación Científica. Un ejemplo ilustrativo: de los últimos diez rectores de la UNAM, 8 provenían de las dependencias mencionadas.

Las organizaciones profesionales y de egresados, aun cuando cuentan con diferentes recursos y posibilidades, representan una fuerza solidaria con la Universidad de la mayor importancia. Sus intereses obedecen a cuestiones de beneficio institucional y en diversas ocasiones han participado activamente en la solución de problemas que ha tenido que enfrentar la máxima casa de estudios. Difícilmente una dependencia académica puede prescindir de ese considerable apoyo, sobre todo en cuestiones económicas, de equipamiento, de asesoría profesional y de actividad docente. La sociedad de ex-alumnos de la Facultad de Ingeniería constituye un muy ilustrativo ejemplo de esa actividad.

Los estudiantes universitarios suman cerca de 275,000 distribuyéndose básicamente en los niveles educativos medio superior y superior. Desde fines de la década de 1970 “el perfil del estudiante adquiere un tinte más popular con alumnos provenientes de sectores bajos de las clases medias en creciente depauperización y de familias de empleados y trabajadores.... Se trata de jóvenes que nacieron en la crisis”³⁶². Sus expectativas, por lo tanto, se centran en su educación. Llama la atención que al preguntarse a los estudiantes como ven su futuro al egresar de la Universidad, el 51% aseguraba que “bueno o muy bueno” (*tabla 6*). Lo anterior contradice a quienes piensan que los estudiantes que se involucran en protestas, lo hacen porque no vislumbran un futuro promisorio. Las razones que impulsaron a la grey estudiantil a participar en el conflicto universitario podrían encontrarse en la solidaridad con sus futuros compañeros, la búsqueda de la experiencia personal o como señala en una conversación al respecto el profesor Antonio Delhumeau, “se trata de un anhelo desesperado por evitar el creciente deterioro del nivel académico impuesto por la educación colectiva característica de una universidad de masas”.

³⁶² Javier Mendoza, *Op. Cit.*, p. 230-231

¿Y cómo ve su futuro cuando egrese de la carrera o del ciclo escolar que tiene?

P21 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEPS
Totalmente malo	1%	2%	1%	1%	2%	0%
2	3%	4%	3%	2%	4%	3%
3	17%	18%	18%	15%	23%	15%
4	27%	28%	25%	31%	28%	19%
5	37%	38%	37%	39%	32%	39%
Muy bueno	14%	12%	17%	12%	14%	24%
No proporcionó información	0%	0%				
TOP TWO BOXES = 5 y "Muy bueno"	52%	50%	53%	51%	46%	63%
MEDIA	4.4	4.4	4.4	4.4	4.2	4.6
DES. ESTANDAR	1.1	1.1	1.1	1.0	1.2	1.1
MEDIANA	5.0	5.0	5.0	5.0	4.0	5.0
BASE	770	384	386	128	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6, donde 1 es "Totalmente malo" y 6 "Muy bueno"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 6
Dirección General de Información, UNAM, 1999

Desde la desaparición de las sociedades de alumnos tradicionales y de los comités de lucha surgidos a la luz del movimiento estudiantil de 1968 no había existido, de manera permanente aunque sí coyuntural, un organización unitaria y general representativa de los estudiantes universitarios. "Ahora que ha terminado mi período como consejera universitaria, puedo asegurar que un bloque tan unido y fuerte como el que se dio entre los representantes estudiantiles, no volverá a darse en mucho tiempo"³⁶³

Independientemente de los lugares que ocupan los alumnos en los consejos técnicos y universitario, en la UNAM funcionan múltiples y diversos grupos de orden político, social, cultural y confesional. Algunos lo hacen de forma independiente, otros no tanto. La mayoría funciona con poca clientela, mínimos recursos y en forma desarticulada a través de corrientes o grupos de incipiente organización. Sin embargo, cuando un asunto relevante ha alcanzado un lugar en la agenda formal y no coincide con los intereses de los grupos estudiantiles más importantes, todas esas corrientes dispersas establecen alianzas, aunque no necesariamente satisfagan por igual todos los intereses en juego. El conflicto estudiantil de 1986-87 y el de 1999 son ejemplos recientes de este tipo de movilizaciones.

³⁶³ Lizette Jacinto, *Op. Cit.*, p. 144

4.2.2.- El gobierno

El hecho de que el presupuesto de la Universidad dependa casi en su totalidad del financiamiento gubernamental constituye una razón de peso para que el Gobierno Federal, independientemente de la autonomía, intervenga en la administración universitaria. La UNAM, como todo organismo del Estado, rinde cuentas públicas de su ejercicio anual. El Gobierno Federal influye de diversas maneras en la conducción de asuntos universitarios. La relevancia de la UNAM en el sistema nacional de educación superior y en el de investigación añaden más razones de su alta exposición a las injerencias, no todas ellas perniciosas, de las diversas dependencias del gobierno federal.

Una muy importante función histórica del *staff* del rector es conducir las negociaciones en los asuntos comunes con las diferentes entidades del gobierno y las organizaciones sociales y privadas del país. La Secretaría *Académica* discute con la Secretaría de Educación Pública y las asociaciones de educación superior del país; la Secretaría *Administrativa* con la de Hacienda, y la de *Rectoría* con Gobernación. La oficina del *Abogado General* conduce, básicamente, los asuntos relacionados con la Secretaría del Trabajo y con las Procuraduría General. Hace algunos años, a este conjunto de funcionarios que servía como puente de comunicación se le conocía como el *Cuadrilátero* debido a que estaba compuesto por cuatro representantes de la universidad y cuatro del gobierno.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) ejerce un alto control sobre las actividades de investigación científica y humanística, mediante la asignación de recursos otorgados en función de los resultados evaluados.

La relación inmediata entre el gobierno capitalino y la Universidad obedece, en primera instancia, a una cuestión territorial, relacionada con el pago de impuestos y la dotación de servicios. Muchos programas de la institución se realizan por la vía de acuerdos con el gobierno del Distrito Federal para estudiar u opinar, e incluso generar proyectos específicos, en torno a la problemática urbana. Desde hace tiempo funciona en la Universidad el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

Por otro lado, no es extraño encontrar a profesores e investigadores de la UNAM unas veces en las aulas y laboratorios universitarios, otras en las empresas de consultoría y muchas más en las diversas dependencias del gobierno, incluso en los más altos niveles de

decisión. Varios rectores universitarios han ocupado, antes o después de la rectoría, cargos en diversos gabinetes presidenciales.

Las suspicacias en torno a la influencia del gobierno en las decisiones de políticas universitarias se refleja en el hecho que, posteriormente al conflicto, desde el gobierno se “filtró” a la prensa la información de que durante un viaje en el helicóptero presidencial, el rector Barnés había manifestado al presidente Ernesto Zedillo su intención de aumentar las cuotas universitarias. La información proporcionada a diversos columnistas políticos se interpretó como un esfuerzo del gobierno federal de deslindarse del problema universitario, en respuesta a quienes veían el alza de las cuotas como consecuencia de un mandato presidencial.

4.2.3.- Los medios masivos

Como un árbol que cae de manera silenciosa en el bosque, no hay protesta a menos que sea percibida y proyectada.

Michael Lipsky.

Los medios de comunicación son extremadamente influyentes en la escena política mediante el establecimiento de la agenda pública, al garantizar la publicidad de los conflictos sociales, al determinar con qué información debe contar la gente en la mayoría de los temas y las alternativas a considerar respecto a éstos³⁶⁴. Esta capacidad para moldear la agenda pública incide en la elaboración de políticas e, igualmente, los medios responden a las presiones de los grupos políticos con que se hallan vinculados. Por ello, es imposible explicar su desempeño al margen de otros actores en la arena política.

Los pocos casos en que los medios masivos han iniciado el proceso de construcción de la agenda gubernamental surgieron del periodismo de “cruzada” o de “búsqueda de suciedad” (*muckraking*), al que David Protess y asociados(91) denominaron el “modelo de movilización del reportaje de investigación”.³⁶⁵ Este modelo, que se remonta a la primera mitad del siglo XX, supone que la prensa, al exponer la corrupción gubernamental, puede

³⁶⁴ Cfr. Capítulo II, ítem 1.1

³⁶⁵ David Protess *et. al.* 1991, *Op. Cit.*, pp. 238-239

provocar la toma de conciencia de los ciudadanos, quienes demandarán la acción correctora de las autoridades.

Sin embargo, Richard Perloff considera que los medios raramente convocan o impulsan a las personas a demandar la intervención del gobierno a causa de algún tema relevante, ya que en la mayoría de los casos la gente juega un papel más pasivo. Sostiene que si los medios masivos llegan a iniciar el proceso de fijación de la agenda (*media-initiated agenda-building*), es sólo cuando se hallan estrechamente relacionados con quienes elaboran las políticas, y al trabajar juntos se influyen recíprocamente en la construcción de la agenda gubernamental.³⁶⁶

Son pocos los casos en que se ha podido demostrar que los medios hayan impactado por sí solos la agenda gubernamental. Las investigaciones empíricas dirigidas por David Protesse confirman que los artículos periodísticos tienen un impacto moderado en las creencias de la gente. No obstante, los reportajes de investigación tienen un impacto considerable en quienes elaboran las políticas.³⁶⁷

Por otro lado, como parte de la investigación periodística, los reporteros establecen alianzas con miembros del Congreso y de la administración pública interesados en impulsar iniciativas que requieren el apoyo de la sociedad, tratando así de superar las barreras impuestas dentro del propio gobierno. De acuerdo con Perloff, "los funcionarios necesitan a los reporteros para publicitar sus proyectos y los reporteros necesitan tener acceso a documentos privados e incluso a filtraciones".³⁶⁸

En su modelo de inicio de la construcción de la agenda (*policy-maker-initiated agenda-building*), Perloff contempla que una de las estrategias más socorridas por los responsables de las políticas para promover sus propuestas es el uso de los medios masivos, con la finalidad de influir en la gente para que presione a favor de sus propósitos. Las percepciones que los periodistas proporcionan sobre la opinión de la gente, las encuestas de

³⁶⁶ Richard Perloff, *Op. Cit.*, pp. 232-233

³⁶⁷ Indagaciones de las notas del periódico *Philadelphia inquirer* sobre la aplicación de diálisis a los pacientes hepáticos en los Estados Unidos, evidenciaron que las historias publicadas tuvieron un impacto significativo en los responsables políticos. Dos semanas después de la aparición de los artículos, el consejo de medicina de Pensilvania hizo una investigación clínica, cuyos resultados culminaron con la introducción de una ley que sancionaba a las clínicas que –según los datos del diario– ofrecían un servicio de diálisis de baja calidad. Cfr. David Protesse *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 176

³⁶⁸ *Ibidem*, p. 236

opinión y el manejo de prensa de los grupos de interés son importantes mediadores en el impacto del gobierno, y particularmente del presidente, en la fijación de la agenda.

John Kingdon observa que el impacto de los medios en la agenda gubernamental es menor de lo que pudiera pensarse, aunque les concede un papel determinante en ciertas circunstancias. Marcan los temas que pueden ser interpretados como importantes al actuar como comunicadores dentro de las comunidades de políticas, pues sus miembros tienden a considerar un asunto cuando lo ven publicado en los principales diarios. Muchos altos funcionarios consideran que la trascendencia de un tema está vinculada con su aparición en los medios.³⁶⁹ Al magnificar los movimientos sociales, “los medios pueden moldear un asunto y ayudar en su estructuración, pero no pueden crearlo”.³⁷⁰ Finalmente, la importancia de los medios puede ser mayor para aquellos actores fuera del gobierno, ya que recurrirán a ellos para atraer la atención de los funcionarios públicos más destacados.

Si los medios masivos, sus reporteros o sus editores - denominados guardabarreras- deciden ignorar a los movimientos sociales, prácticamente los condenan al fracaso, pues en la medida en que “el éxito de una protesta depende de la atracción y/o la amenaza de otros grupos de la comunidad, los medios de comunicación establecen los límites de la protesta”³⁷¹.

El proceso mediante el cual se construyen las agendas está influido por factores psicológicos --además de los sociales e institucionales-, que actúan simultáneamente en diversos puntos del sistema. Los medios masivos, al seleccionar los acontecimientos (*agenda-setting*), al presentar las noticias (*framing*) y al acelerar o desviar la atención sobre ciertos temas, construyen una realidad que, en gran medida, determina la percepción de la gente sobre los que son los problemas sociales más significativos.

Ni el periódico ni los medios electrónicos están organizados para crear nuevos temas de agenda o propuestas para la consideración de la comunidad o de quienes toman las decisiones políticas. Fundamentalmente, los medios recogen las ideas e iniciativas de sus fuentes. De esta manera, los grupos comunitarios y las instancias gubernamentales pueden utilizar a la prensa y a los periodistas como fuentes de inteligencia, como

³⁶⁹ John Kingdon, *Op. Cit.*, p. 61.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 63.

³⁷¹ Michael Lipsky, *Op. Cit.*, p. 1151

indicaciones de reacción del público a los acontecimientos y como recurso para crear conciencia y definir problemas.

Por lo tanto, una conclusión válida podría ser que los medios masivos tienden a servir auxiliariamente antes que iniciar roles en el desarrollo de los conflictos en una comunidad; es decir, que los medios atraen la atención hacia la actividad organizada que ya esté en curso.

El conflicto de 1999 en la UNAM no se inició en los medios informativos, pero sí recibió una gran cobertura que contribuyó a que en varios momentos fuera el asunto prioritario de la agenda pública. Así lo certifican las cerca de 40 mil notas publicadas de abril a noviembre de 1999³⁷²

En una sociedad plural, donde los problemas compiten por la atención de los responsables de las políticas sociales, aquellos que capturan la atención de los medios y, por ende, la del público, tienen más probabilidades de que los gobernantes los tomen en consideración para su acceso a la agenda. Los medios necesitan notas y prefieren las espectaculares, propias de cualquier conflicto; mientras que los movimientos sociales requieren de publicidad para expandir el asunto al público general (Cobb y Elder, 86). Así, cada uno le es útil al otro y cada uno tiene efectos en el otro. Al respecto, Herbert Gans señala que

en toda sociedad moderna donde un número de clases, grupos étnicos y religiosos, grupos de edad e intereses políticos luchan entre sí por el control de los recursos de la sociedad, existe una lucha por el poder de determinar o influir en los valores, los mitos, los símbolos y la información de la comunidad³⁷³.

Consecuentemente, los medios masivos definen el significado público de los acontecimientos, ya sea ignorándolos o minimizando su significado, ya atribuyéndoles un mayor trascendencia.

Así mismo, las imágenes de los medios también quedan implicadas en la auto imagen de un movimiento; los medios certifican a los líderes y a las personalidades oficialmente dignas de convertirse en nota periodística o convierten el liderazgo en celebridad³⁷⁴, tal como fue el caso del estudiante conocido como *el Mosh*, que en principio

³⁷² Dirección General de Información de la UNAM, 1999.

³⁷³ Herbert Gans, citado en Todd Gitlin, *Op. Cit.* p 291

³⁷⁴ Todd Gitlin, 1980, *Op. Cit.* p. 289

no era uno de los dirigentes más significativos pero se convirtió en el representante emblemático del movimiento cuando la prensa así lo presentó. Tal sobre exposición pública generó tensiones al interior de la dirigencia ya que muchos de sus compañeros experimentaron una gran molestia lo que exacerbó algunas disputas por el poder entre los mismos *ultras*.

Desde el inicio de la rectoría de Francisco Barnés, cuatro temas constituyeron las principales cuestionamientos de los reporteros que cubrían la “fuente universitaria”. Uno de ellos, invariable y reiteradamente, se refería al aumento de las cuotas escolares incidiendo, de alguna manera, en la construcción o al menos en la justificación para incluir el tema en la agenda formal de la universidad. El rector, al no asumir -o no tener- una posición definitiva en torno al asunto mantuvo el tema en la agenda pública quizás con el objeto de ir midiendo las diferentes reacciones de la comunidad mediante “globos de sondeo”. En otras palabras, convirtió el desempeño de la prensa en parte de la controversia. En consecuencia, el asunto nunca desapareció de la agenda de los medios, su redundancia mantenía una tensión en torno a la eventualidad de su puesta en operación, lo que contribuyó a poner en alerta a los grupos potencialmente opositores y a estimular a quienes estarían a favor de tal medida. En suma, se estaban creando las condiciones para la contienda al reforzar las diferencias ideológicas y de orientaciones entre los diversos grupos de interés y sectores de la comunidad universitaria.

Dos factores pueden incrementar la dependencia de un movimiento a los medios masivos: la estrechez de su base social y su compromiso con objetivos que interesan a toda la sociedad. Ambos puntos estuvieron presentes en el conflicto universitario a partir de que el control pasó a los grupos radicales. En primer término, los estudiantes que originalmente apoyaban el movimiento fueron alejándose del escenario, ya fuera por la ausencia de una salida al problema ya por haber sido literalmente expulsados por los *ultras* a causa de su actitud “demasiado moderada”. Ello explica el porqué los paristas requerían una amplia difusión que alcanzara al auditorio general, lo que sólo podía lograrse mediante la intervención de los medios informativos de difusión. El segundo aspecto se cumplió a partir del desplazamiento de la contienda hacia el asunto de la gratuidad de la educación, tema que suscitó el interés de toda la sociedad.

Para intentar explicar cuál fue la relación entre el movimiento universitario y los medios masivos, es necesario considerar la premisa -arriba mencionada- que sostiene la mutua dependencia entre los medios y el movimiento. Aquellos necesitaban notas informativas, prefiriendo las espectaculares propias de cualquier conflicto; el movimiento requería de publicidad para expandir el evento al público general, con la finalidad de reclutar más adeptos que lo fortalecieran. No sólo cada uno le fue útil al otro, sino que cada uno tuvo efectos en el otro.

Con objeto de extender el alcance de su protesta, los estudiantes constituyeron una comisión de prensa para crear y mantener una relación dinámica con los reporteros de la fuente y ampliar el ciclo de atención a su protesta³⁷⁵. Los medios informativos actuaron en consecuencia destacando equipos permanentes para cubrir el evento. Algunos dispusieron de dos reporteros; uno para cada lado contendiente.. La rectoría, a su vez, puso en juego todos sus recursos y el aparato institucional de comunicación , primero para apoyar la propuesta y posteriormente para acotar la diseminación del conflicto.

Los estudiantes que originalmente apoyaban el movimiento fueron alejándose del escenario, ya fuera por la ausencia de una salida al problema ya por haber sido literalmente expulsados por los *ultras*, a causa de su actitud “demasiado moderada”. Ello explica el porqué los paristas requerían crecientemente una amplia difusión que alcanzara al auditorio general, lo que sólo podía lograrse mediante la intervención de los medios masivos. Por ello, también, los dirigentes estudiantiles desplazaron el centro de la contienda hacia el asunto de la gratuidad de la educación para suscitar el interés de toda la sociedad.

Cuando una protesta recibe cobertura pública, la manera en que la presentan los medios informativos influencia a los demás actores en la arena política, incluyendo a los mismos activistas. Los reportajes amplificados que pueden derivar en el éxito de una protesta, deben entenderse a partir de la relación entre el periodista y los líderes del movimiento. Por otro lado, las demandas noticiosas de los reporteros pueden entrar en contradicción con las estrategias informativas del propio movimiento –tensiones similares se presentan entre los líderes y su clientela política-, ya que algunas tácticas de acción o ciertas posturas ideológicas que vayan ganando espacios periodísticos, pueden confrontar a sus miembros con la consecuente pérdida de bases de apoyo. Cuando los medios

³⁷⁵ Anthony Downs, *Op. Cit.*

ponderaron las actitudes violentas y la posición extrema de los llamados *ultras*, muchos estudiantes dejaron de apoyar al movimiento.

No obstante que la expansión de una protesta requiere de la cobertura mediática, conforme ésta se desarrolla las relación entre sus líderes y los reporteros de la fuente puede volverse tensa, según el curso de los acontecimientos, de las contradicciones internas, de la respuesta de los contendientes y de las vías de solución escogidas por las partes involucradas.

Durante el conflicto, el movimiento y los medios era simbióticos, a veces antagonistas, como lo señala Carola García al referirse a una relación ambigua entre líderes y periodistas, que obligaron a que aun los periódicos que tenían cierta simpatía hacia el movimiento –como *La Jornada*- tomaran distancia y se convirtieran en los más críticos de las “conductas intolerantes de los líderes radicales”³⁷⁶.

El Consejo General de Huelga vivió una relación dual con los medios, Por un lado, escribe la ex consejera universitaria,

sentían la necesidad de aparecer en ellos, de que los tomaran en cuenta, querían llamar su atención para existir en la realidad mediática. A la vez existió siempre un rechazo que se materializaba contra quienes estaban más cerca: los reporteros que cubren la fuente universitaria, a quienes catalogaron indistintamente como <prensa vendida y manipuladora> llegando a atentar contra su persona y a despojarlos de sus instrumentos de trabajo y a vetar su entrada a las asambleas³⁷⁷

La lógica subyacente parece ser la siguiente: al principio los medios daban relativa importancia al conflicto; después lo descubrieron y el movimiento colaboró con ellos. Los medios, al penetrar en la vida interna del conflicto, presentaron ampliamente el problema de diversas maneras modificando, de acuerdo con las características de cada uno, la calidad y el sesgo de esas pautas; diferentes corrientes del movimiento debatieron las maneras de encarar la nueva situación informativa. Algunos quedaron a la defensiva otros respondieron de forma agresiva tanto física como noticiosamente. Muchos de los periodistas reflejaron esa situación en sus publicaciones de manera negativa a los liderazgos, lo que influyó en su pérdida de legitimidad, a lo que también contribuyeron las posiciones extremistas de los

³⁷⁶ Carola García, 2000(a) *Op.Cit.*, p. 241

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 240

paristas; todo lo cual se tradujo en una ausencia creciente de sus seguidores. El gobierno y las autoridades universitarias intervinieron para reforzar esa imagen.

Eran pues, diferentes momentos dentro de un proceso general articulado en que los opositores al interior de sus diversas y contradictorias corrientes, los medios y las autoridades-gubernamentales y universitarias-, todos ellos inmersos en el problema, contendían por imponer los términos de la cobertura noticiosa; luchaban, en última instancia, por definir y redefinir al movimiento y la naturaleza de la realidad política que lo rodeaba. En ningún caso fue imposible ignorar los reflectores de los medios, supeditando sus acciones, incluso el llamado diálogo en el Palacio de Minería, al “micrófono simbólico”. La situación se exacerbó cuando los iniciadores del conflicto perdieron la conducción del movimiento; al transferirse a las fracciones más radicales, la mayoría de los estudiantes dejó de asistir a las asambleas, con lo que se rompieron los mecanismos de comunicación cara a cara. En esas condiciones y al estar cerradas la mayor parte de las instalaciones de docencia de la UNAM, “el diálogo se convirtió, más que todo, en intercambio de opiniones en los medios”³⁷⁸. De ahí que Carola García haya afirmado que “fue un huelga rigurosamente mediada”.³⁷⁹

No obstante que el conflicto fue ampliamente difundido, la rectoría no pudo convencer a los estudiantes con lo que perdió el debate en torno a la gran mayoría de los temas fundamentales de su propuesta³⁸⁰. Pese a contar con el apoyo de la opinión pública nacional, las autoridades universitarias no lograron que sus argumentos prevalecieran sobre los que esgrimieron los estudiantes, cuyos puntos de vista no fueron suficientemente tomados en cuenta, con lo que se demuestra que el público también juega en un conflicto, pero de ninguna manera es determinante.

A lo largo del conflicto, la mayoría de las publicaciones trataron el asunto en términos de noticia, es decir, se centraron más en los hechos violentos y escandalosos que en razón de las causas y consecuencias subyacentes- como en el caso de la manifestación que habría de ocurrir en los carriles centrales del periférico de la Ciudad de México-. Así mismo, ponderaron a los dirigentes, y las corrientes que representaban- moderados, neo

³⁷⁸ Octavio Rodríguez Araujo, “El conflicto en la UNAM (1999-2000): dos concepciones sobre la universidad pública”, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) *Op. Cit.*, p. 22

³⁷⁹ Carola García, “2000(a), *Op. Cit.*, p. 235

³⁸⁰ Cfr. Apéndice I

moderados, *ultras* y *megaultras*- por encima de sus bases sociales reales- tal como fue el caso del “*mosh*” y otros líderes emblemáticos- y pusieron el acento en el conflicto más que en las diversas posiciones en torno al problema-salvo en el caso del debate en torno a la gratuidad o no de la educación- y sobre todo a los eventos violentos más que a los que los explicaban. La opinión de Santiago Capella confirma esta apreciación:

Posiblemente nunca antes la prensa se había ocupado de la UNAM por un tiempo tan prolongado. Sin embargo, “la presencia anónima de los universitarios no fue percibida y su voz únicamente fue escuchada cuando adquiría formas apropiadas para la noticia. Se creó la imagen de académicos universitarios indiferentes al conflicto y se convirtió en un lugar común de diversos foros y medios”³⁸¹.

El conflicto que en un inicio fue altamente dinámico se tornó extremadamente estático, por lo que fue necesario, por ambas partes, utilizar un sinnúmero de estrategias para mantener indefinidamente la atención pública. Los medios se constituyeron entonces el único mecanismo para la difusión del evento. Primero, lo habían sido para informar a los públicos internos integrados por los estudiantes y el resto de la comunidad y al auditorio externo. Después, hacia a los públicos externos integrados además por toda la comunidad debido a la casi nula presencia de estudiantes en las llamadas asambleas informativas semanales.

La eficacia de los medios, entonces, consistió en amplificar el conflicto, así como en proporcionar a los contendientes la tribuna complementaria para la exposición de motivos y la definición de los asuntos en disputa. Así, pareció que el movimiento giró en torno a los medios más que éstos en torno al conflicto.

Los dirigentes estudiantes utilizaron diversas estrategias de comunicación a lo largo del conflicto, primero, para intentar expandirlo, posteriormente para tratar de sostenerlo. Antes de la suspensión de actividades, con objeto de activar el apoyo latente del resto de sus compañeros y para atraer el apoyo de otros grupos tradicionalmente excluidos de la agenda política universitaria, se utilizó una táctica de emplearon una táctica de incitación con el fin de activar el apoyo latente del resto de sus compañeros, para atraer el apoyo de otros grupos tradicionalmente excluidos de los procesos universitarios de toma de decisiones. Una vez implantada la idea- que logró generar nuevos sentimientos- se pasó a la

³⁸¹ Santiago Capella *Op. Cit.*, p. 295

estrategia de provocación, para buscar el apoyo del resto de la comunidad estudiantil nacional y de diversos grupos externos de apoyo.

En opinión de Carola García, “el plan de acción de los estudiantes tenía la doble función de aprovechar su repercusión en los medios, al tiempo que expresaba la necesidad de afirmarse y mantenerse activos en una huelga tan larga”³⁸². Se trataba de una estrategia de afirmación. Las acciones de demostración de fuerza sólo funcionaron al principio del conflicto, cuando esa fuerza era evidente.

En cuanto al lenguaje utilizado en el conflicto, Xavier Soberón considera que los conceptos y formas de expresión del Consejo General de Huelga, así como la reacción y respuestas que generaron en las autoridades y el resto de la comunidad universitaria “fueron un factor de gran importancia en el desarrollo del conflicto y contribuyeron a explicar el poco éxito que se tuvo en avanzar hacia un diálogo verdadero”³⁸³. Así mismo, que se hizo evidente que la solución negociada que “tantos universitarios buscamos afanosamente, se vio fuertemente entorpecida por un manejo -por parte de los miembros del CGH- de un doble lenguaje complejo, enrarecido por posturas políticas extremas, y en ocasiones incluso tramposo”³⁸⁴.

Para establecer cada una de las posiciones en el conflicto, se recurrió a un lenguaje común de base emotiva o condensacional³⁸⁵, más exhortativo que negociador; competitivo y no cooperativo -salvo en su inicio. En términos simbólicos, los estudiantes, principalmente a partir del liderazgo de los *ultras* construyeron diversos enemigos -las autoridades, el gobierno federal, y los organismos internacionales; emplearon también la deslegitimación del liderazgo moderado, de los grupos no radicales, de los partidos políticos -básica y sospechosamente del PRD-, de cualquier autoridad sea de donde fuere, y, evidentemente, del rector, y mezclaron los símbolos históricos con los actuales.,

Para Soberón, los términos y símbolos más utilizados por los estudiantes se refirieron a los conceptos de privatización y gratuidad de la educación; al diálogo adjetivado como abierto, público y resolutivo; a las autoridades universitarias-y del gobierno- y al de democracia-en contraste con Enrique Krauze, ésta sí con adjetivos-

³⁸² Carola García, 2000(a), *Op. Cit.*, p. 241

³⁸³ Xavier Soberón, “El lenguaje del CGH: Injerencia de grupos extremistas”, en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *Op. Cit.*, p. 253

³⁸⁴ *Ibidem*, p.262

³⁸⁵ Murray Edelman, 1964, *Op. Cit.*, p.6

aunque “la acepción del término no correspondiera con lo que el común de los ciudadanos entiende”³⁸⁶. Todos ellos utilizados en el marco de un discurso contestatario, excluyente y con amenazas y hechos permanentes de violencia que en gran medida saturaron el ambiente y se desgastaron con el tiempo. Más que un proceso de reforzamiento simbólico lo que se produjo fue una gran saturación al utilizarse muchos tipos de representaciones en un mismo contexto. Quizás el fenómeno pudiera caracterizarse como un aislamiento simbólico. La proliferación de las nomenclaturas de las diversas comisiones; de encuentro -y reencuentro-, de contacto, de diálogo para definir el diálogo, de diálogo pero no de negociación confundía y alejaba permanentemente cualquier encuentro real y objetivo.

Los símbolos principales que se utilizaron en el conflicto fueron, por parte de las autoridades, el de la *equidad* en el acceso a la educación universitaria. Por el lado de los estudiantes el de su *gratuidad*. Este último con un gran y mayor peso histórico, social y emocional³⁸⁷. Por su historia, sus características y su realidad, a pesar de que después de más de 75 años de haber alcanzado rango constitucional no se ha podido cumplir con los postulados básicos del artículo tercero en la materia, en México, como en otras partes, la educación es vista como una conquista social de la más alta consideración. Además, en ese momento- como ahora-, cita Pablo González Casanova³⁸⁸, dar mejor educación para más es un problema de seguridad nacional. Aún en esta época neoliberal, continúa, la UNESCO organizó en Tailandia una conferencia sobre la “educación para todos”, y con la CEPAL propuso una “distribución equitativa del conocimiento”. En suma, *más educación, para más y más equitativa*.

En cuanto a la eficiencia y credibilidad de los dos principales símbolos utilizados por los contendientes, se desprende que el concepto de equidad se sustentaba más en bases factuales y razonadas que en cuestiones emotivas como fue el caso de la gratuidad. El intenso debate público que dicho debate suscitó, contribuyó a su eficacia. Finalmente, el uso de símbolos que exhortaran a realizar acciones públicas de protesta fue casi nulo- de haberlos empleado se hubiera puesto en evidencia la notable ausencia de seguidores, por lo que se optó por el uso -más llamativo- de actos de violencia y, sobre todo, de declaraciones a los medios informativos.

³⁸⁶ Xavier Soberón, *Op. Cit.*, p. 258

³⁸⁷ Richard Merelman, “Learning and legitimacy”, en *American political science review*, 58, 1964.

³⁸⁸ Pablo González Casanova, *Op. Cit.*, p. 63

Los medios informativos más relevantes en la difusión de la reforma al Reglamento General de Pagos entre la comunidad universitaria fueron la televisión, los carteles y folletos de la UNAM y los periódicos, fuente principal de un 61%, 47% y 36%, respectivamente, de los alumnos encuestados. Sorprende el poco impacto de la *Gaceta UNAM*, señalada únicamente en el 11% de los casos. (tabla 9).

¿Cómo ha obtenido la mayor parte de la información que tiene sobre la modificación del Reglamento General de Pagos, el cual abarca el aumento de las cuotas en la UNAM, incluyendo los argumentos a favor y en contra? ¿algún otro?

P8 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Televisión	61%	55%	66%	62%	63%	73%
Carteles/folletos de la UNAM	47%	51%	44%	41%	41%	50%
Periódicos	36%	44%	27%	25%	27%	30%
Conversaciones con compañeros/amigos	32%	27%	37%	44%	42%	24%
Mitines/asambleas en la escuela	25%	22%	27%	16%	36%	28%
Radio	19%	19%	20%	17%	16%	27%
Gaceta de la UNAM	11%	12%	11%	15%	6%	10%
Maestros	9%	5%	13%	16%	13%	9%
Revistas	1%	2%	1%		3%	1%
Conferencias	1%	1%	0%	1%		
Internet	0%	1%				
Ponencias	0%	0%				
Reglamento UNAM	0%		0%	0%		
BASE	770	384	388	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%
Suma más del 100% por ser respuesta múltiple

Tabla 9. Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999

Las fuentes de información que, según los estudiantes, proporcionaron una cobertura más amplia del problema fueron el diario *La Jornada* (25%), los noticiarios televisivos *Hechos*, con Javier Alatorre (21%) y el de *Televisa*, conducido por Guillermo Ortega (17%), el periódico *El Universal* (6%) y *Monitor* radio (3%). La radiodifusora y el espacio televisivo de la UNAM apenas fueron señalados en este rubro por el 1% de los estudiantes de CCH, para el primer medio, y de Ciudad Universitaria, para el segundo. (Tabla 29). *La Jornada* se reveló, sin lugar a dudas, como el periódico que goza de mayor legitimidad entre los estudiantes, con un 71% de menciones, diferencia avasalladora respecto al 29% obtenido por *El Universal*, y al 21% del *Reforma*. (tabla 8).

¿Cuál(es) periódico(s)?

P16 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCHS	FES Y FNEPS
La Jornada	71%	76%	62%	61%	74%	63%
El Universal	29%	23%	39%	40%	47%	31%
Reforma	21%	27%	11%	12%	12%	9%
El Financiero	12%	18%	3%			8%
La Prensa	8%	7%	9%	6%	9%	12%
Excélsior	6%	4%	9%	8%	9%	11%
UnomásUno	4%	5%	4%	3%		8%
Novedades	4%	5%	3%	6%	3%	2%
La Crónica	3%	4%	3%			8%
Ovaciones	2%	0%	5%		3%	11%
Economista	1%	1%	1%			3%
El Universal Gráfico	1%	1%				
México Hoy	1%	1%	1%			2%
Corre La Voz	1%	1%	1%			2%
El Día	0%	0%	1%		3%	
El Herald de México	0%		1%			3%
El Sol de México	0%		1%	3%		
Metro	0%		1%			2%
El Sol (PRD)	0%		1%			2%
Anteojos	0%	0%				
BASE	276	170	105	33	34	36
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%
Suma más del 100% por ser respuesta múltiple

Tabla 8.

Fuente: Dirección General de Información, UNAM

El porcentaje de lectoría acumulada de los encabezados *positivos* (26,332%) es muy similar a la de los *negativos* que fue de 26,255%. La misma tendencia se refleja al analizar su extensión correspondiendo a 44350 cm² para los positivos contra 42 493 cm² para los negativos. Los encabezados positivos representan casi la mitad del total de la lectoría acumulada de las cabezas analizadas por lo que se infiere que entre los universitarios existía una imagen ambivalente con relación al aumento de las cuotas y la información relacionada con la iniciativa, los participantes y la propia reglamentación universitaria. Cabe recordar que la investigación de campo se realizó al inicio del conflicto cuando aún no se identificaba una tendencia clara a favor o en contra del aumento de las cuotas³⁸⁹.

Los resultados de la encuesta realizada en el medio estudiantil³⁹⁰ destacan que los alumnos de Ciudad Universitaria consultaban más los periódicos que los estudiantes de otras sedes, sobre todo preuniversitarias, siendo el caso inverso para la televisión confirmando la idea generalizada de que a menor grado de escolaridad mayor es la

³⁸⁹ Cfr. Apéndice 2

³⁹⁰ Cfr. Apéndice 1

búsqueda de información por medio de la televisión quienes han encontrado que la cobertura noticiosa televisiva es particularmente efectiva cuando se trata de modelar el juicio de los ciudadanos con limitados recursos de información y capacidad política. En la Ciudad Universitaria se ubica una gran diversidad de disciplinas así como los más altos grados de especialización y nivel escolar, lo que se relaciona con un mayor grado de politización e información sobre el tema. Cabe señalar que en el *campus* del pedregal concentraba a los líderes más importantes.

De los principales noticiarios televisivos *Hechos* del Canal 13 tuvo más audiencia entre los estudiantes que el principal de Televisa; probablemente en función del gran deterioro que había sufrido la imagen de esta última televisora en ese tiempo. El periódico más consultado fue *La Jornada*; *El Universal*, *Reforma* y *El Financiero*, aunque también constituyen fuentes de información entre los estudiantes, distaron mucho de colocarse en un lugar importante. La presencia del resto de los diarios fue prácticamente inexistente. De los estudiantes que utilizan más de dos fuentes de información, *La Jornada* supera a cada uno de los noticiarios televisivos y a otros periódicos. De lo anterior se infiere que en la universidad los estudiantes tienen como información básica tanto los periódicos como la televisión de manera casi similar ya que los lectores de periódicos (*La Jornada*, *El Universal* y *Reforma*) suman una tercera parte, en tanto que los principales noticiarios de televisión en su conjunto no alcanzan la mitad.

La información obtenida mediante carteles y folletos refleja un mayor impacto entre los estudiantes de ciudad universitaria que en el resto de los campos universitarios y fueron consultados más por los estudiantes de licenciatura y posgrado que por los de bachillerato. Asimismo, la presencia de los periódicos como fuente de información es mayor entre los estudiantes de CU que entre los de los otros campos, mientras que éstos últimos ponderaron en primer lugar a la televisión. En cuanto al nivel escolar, se encontró que los estudiantes de licenciatura en ciudad universitaria se informan menos por la Televisión que los estudiantes de licenciatura de otros campos universitarios.

Con relación a los noticiarios televisivos, más de la mitad de los entrevistados mencionó a *Hechos* del canal 13. El programa radiofónico que reportó el mayor porcentaje fue *Monitor* de Radio Red.

En cuanto a las publicaciones periódicas, al analizar los titulares de prensa de acuerdo a la muestra utilizada se puede concluir que el total de encabezados positivos (favorables a la UNAM) fue de 2, 339 y los negativos, 2,106³⁹¹, lo que refleja, en general un equilibrio informativo al inicio del conflicto.. *La Jornada* obtuvo la gran mayoría del total de frecuencias, seguido lejanamente por *El Universal* con y el *Reforma* .El diario *El Financiero* fue señalado sólo por una décima parte. Casi la tercera parte mas de los entrevistados se refirió a la revista *Proceso* como fuente de información.

Los medios directos que más contribuyeron al seguimiento del conflicto por parte de los estudiantes fueron los carteles y folletos institucionales(47%), la comunicación interpersonal(32%) y la información recogida en los mítines y asambleas(25%).(tabla 9)

Por medio de conversaciones con compañeros y amigos y a través de mítines y asambleas se informó sobre el tema solamente una tercera parte de los entrevistados. Esto deja entrever la poca participación del grueso de los estudiantes en la toma de decisiones con relación al conflicto, situación que se evidencio a lo largo del mismo. Los carteles y los folletos distribuidos por la rectoría impactaron más a los estudiantes de licenciatura y posgrado que a los de bachillerato.

4.2.4.- Los públicos universitarios y la opinión pública

La fractura de la alianza occidental y las grandes manifestaciones en todo el mundo contra la guerra en Irak son testimonio de que todavía puede haber dos superpotencias en el planeta: los Estados Unidos y la opinión pública. Esta entrada de la crónica de Patrick E. Tyler de *The New York Times* del lunes 17 de febrero de 2003, corrobora la tesis manejada por Vicente Verdú en su artículo "La opinión pública como superpotencia"³⁹², donde afirma que a partir de la guerra perpetrada contra Irak el término Opinión Pública ha comenzado a escribirse con mayúsculas. "Desacreditada la política, disipadas las ideologías, simplificada la consideración del mundo bajo la infantil (y primitiva) idea del bien y del mal ¿cómo no esperar que la opinión pública encontrara su mayor

³⁹¹ La calificación se llevó a cabo en términos de des/favorabilidad, en una escala de 1 a 5, donde 1 es *muy desfavorable*" y 5 *muy favorable*". Cfr. Apéndice 2

³⁹² *El País*. 23 de febrero de 2003.

oportunidad?”³⁹³ La opinión pública ahora es temida como una fuerza que lo mismo encumbra que arrasa el poder de un líder, afirma Verdú. Se ha convertido “en una institución flamante y democrática: más moral que los políticos, más humana que los líderes, más libre y verdadera que las instituciones”.³⁹⁴ Tan imposible se ha vuelto gobernar desdeñándola como imposible sería vender productos que estuvieran fuera del gusto del público.

Para Page y Shapiro³⁹⁵, una preocupación central en la teoría democrática moderna son las preferencias de los ciudadanos, de ahí la proliferación de las investigaciones empíricas que intentan saber si la política responde a la opinión pública. Se presume que las respuestas del gobierno a las inquietudes de los ciudadanos y de los grupos de interés ocurren de varias y combinadas maneras, e incluso pueden variar a través de diferentes áreas de políticas. Sin embargo, la medición de los resultados de las políticas suele ser difícil y la inferencia causal, problemática, por lo que la evidencia empírica en la materia tiende a no ser conclusiva.

Al examinar datos recogidos entre 1935 y 1979 en los Estados Unidos, Page y Shapiro descubrieron una considerable congruencia entre los cambios en las preferencias y en las políticas públicas, mostrando que la opinión pública es frecuentemente una causa que afecta más a la política que la influencia de la política sobre la opinión. No obstante, confiesan que “no se puede precisar si esta correspondencia entre opinión y política surge de la sensibilidad democrática, del liderazgo social, de la manipulación de la opinión, o de una combinación de todos estos elementos”.³⁹⁶

John Kingdon³⁹⁷ sostiene que los miembros del gobierno tienen una idea sobre el estado de opinión de la gente en la comunidad, particularmente sobre asuntos que impactan la economía doméstica. Esta opinión puede tener efectos positivos al impulsar algunos asuntos hacia la agenda formal debido a que si mucha gente está interesada en ellos los políticos pueden lograr ventajas electorales, o negativos cuando se restringen las propuestas

³⁹³ Idem.

³⁹⁴ Idem.

³⁹⁵ Benjamin Page y Robert Shapiro, “Effects of public opinion on policy”, en *The American political science review*. Vol. 77, 1983, p. 175

³⁹⁶ Ibidem, p. 177

³⁹⁷ John Kingdon, *Op. Cit.*, pp. 68-71.

del gobierno. Aunque la opinión del público puede presionar al gobierno para que haga algo, lo más frecuente es que inhiba su actuación.

Si bien hay un límite de la aceptación pública de las propuestas del gobierno, también existen varias limitaciones en la habilidad del público en general para influir en la elaboración de políticas, pues muchos ámbitos de la administración permanecen ocultos al gran público y gran parte del proceso de decisiones se desenvuelve de manera independiente de la mayoría de la población.³⁹⁸

El público general afecta la agenda más que las alternativas, ya que raramente su opinión se formaliza de manera organizada para influir en las propuestas de solución a los problemas previamente identificados. En contraste con Page y Shapiro, Kingdon opina que es más probable que los funcionarios públicos y los grupos de activistas afecten la agenda pública que lo contrario. Siguiendo a Mc Combs y Shaw, los temas prioritarios en los que la gente piensa son los que los medios reflejan, pero éstos frecuentemente recogen las acciones y declaraciones de los líderes políticos, lo que implica que la agenda formal influya en la agenda pública.

Para Kingdon, los modelos de fijación de la agenda que contemplan una forma de transmisión de las preferencias del público al interés del gobierno parecen incompletos; mientras Robert Eyestone señala que los asuntos de interés público son inmediatamente integrados a la agenda, Barbara Nelson muestra que la mayoría de los temas de la agenda política nunca estuvieron en la mente de las personas.³⁹⁹ Hay ocasiones en que los líderes políticos promueven directa o indirectamente sus temas entre a la gente para que apoyen sus propuestas.⁴⁰⁰ “Los cambios en la opinión pública se reflejan de manera muy importante en las agendas y en los resultados de las políticas públicas”.⁴⁰¹ Los políticos y otros participantes piensan que pueden pulsar las corrientes de opinión y, fundamentalmente, sus cambios, para conocer lo que piensan los actores más activos del sistema, con el objetivo de promover o descartar asuntos de acuerdo con el humor nacional o institucional. Los políticos toman el pulso público de manera directa y mediante diversos canales de comunicación, ya sean formales o informales.

³⁹⁸ Ibidem, p. 68.

³⁹⁹ Ibidem, p. 71.

⁴⁰⁰ Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross, *Op. Cit.*, p. 132-135

⁴⁰¹ Ibidem, p. 153.

Ha quedado demostrado que la participación del público en un conflicto determina las posibilidades de que el tema en disputa alcance estatus de agenda. En tanto que algunas acciones humanas también tienen consecuencias para quienes no participan inmediata y directamente de una acción, se puede hablar de la existencia de un público. Sin embargo, no existe un público singular o indiferenciado; un público siempre es específico a una situación o a un asunto particular. En consecuencia, “la sociedad en algún momento estará compuesta por un complejo traslape de públicos específicos y generales que pueden llegar a ser relevantes en una disputa dada”.⁴⁰²

Se han identificado cuatro tipos generales de públicos, los que a su vez se subdividen en públicos *específicos* y públicos *masivos*. Los públicos específicos comprenden los grupos de *identificación* y los grupos de *atención* y los públicos masivos abarcan el público *atento* y el público *general*.

Un público específico de un grupo se refiere a aquellas personas que identifican sus intereses o reflejan una simpatía con los miembros de ese grupo y, por lo general, constituyen su clientela política. Los públicos específicos de identificación están constituidos por los miembros de una agrupación concreta no involucrada pero muy sensible a un conflicto planteado por la comunidad, y son el primer segmento que participará en un conflicto si éste llega a extenderse más allá del ámbito de los participantes iniciales en una disputa.

Además, se pueden distinguir públicos del asunto en disputa, llamados grupos de atención. Sus miembros no se interesan en la mayoría de los asuntos pero están informados, y una vez que se toca su esfera de interés se vuelven fácilmente movilizables. Estos grupos de atención son los primeros segmentos en intervenir en un conflicto en expansión. Se constituyen como grupos de presión debido a su interés en el asunto y no por afiliación a alguno de los contendientes.

Dentro de los públicos masivos se identifica a la población generalmente informada e interesada, proveniente, en su mayoría, de los estratos ilustrados y de mayor nivel socioeconómico. De ellos surgen los líderes de opinión, capaces de despertar la toma de conciencia entre los segmentos de la población menos activos y menos informados. Los

⁴⁰² Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, pp. 137-142.

miembros de este público constituyen un núcleo permanente de individuos interesados en múltiples asuntos —o en uno solo—, y su identidad se encuentra en constante cambio.

El público general es la población que más tiempo tarda en involucrarse en un conflicto, por ser la menos activa, menos interesada y menos informada. Para lograr que se incorpore se requiere que los asuntos sean definidos de manera muy general, a través del empleo de símbolos emocionales. De hecho, es muy improbable que esta parte de la población se llegue a movilizar por un conflicto dado. En palabras de Spiro Agnew, ex vicepresidente de los Estados Unidos, se trata de “la mayoría silenciosa”.

¿Cuál es la relación entre las cinco características de un punto en disputa y sus probabilidades de expansión hacia públicos mayores?

La manera en que se defina un problema es condición para su expansión, que se explica como la atracción que despierta en el auditorio. *El indicador utilizado con mayor frecuencia para medir este grado de conciencia es la encuesta de opinión, mediante la cual se pregunta a la gente el grado de conocimiento sobre un asunto e incluso su opinión al respecto.*

Un punto en disputa puede extenderse y ampliar sus probabilidades de acceder a la agenda formal cuando se define tan amplia y ambiguamente que cualquiera puede encontrar un motivo para adherirse a él; cuando se transforma en socialmente significativo; cuando su relevancia temporal trasciende la exigencia inmediata y cuando carece de precedentes y bases operacionales.⁴⁰³

La clave consiste, entonces, en convertir un asunto específico y relevante para un grupo en un tema de interés general para otros miembros de la comunidad. No obstante, conforme avance el conflicto, las demandas planteadas originalmente habrán de definirse o redefinirse más concretamente. La probabilidad de que un asunto se extienda aumenta si las demandas específicas pueden relacionarse con principios generales, aunque vagos y de carácter ético son esenciales para movilizar a un mayor número de gente.

Para Theodore Lowi, la precedencia categórica es la característica más importante de un asunto en disputa, ya que “los asuntos son demasiado efímeros; es sobre la base de una expectativa establecida y una historia de anteriores decisiones gubernamentales que se

⁴⁰³ Ibidem, pp. 145-158.

disputan los asuntos”.⁴⁰⁴ Luego entonces, en los conflictos donde existen precedentes y procedimientos claros para resolver los problemas, es más difícil que el asunto se extienda más allá del ámbito de disputa original.

De acuerdo con la idea del ciclo de atención de Anthony Downs, los acontecimientos deben desarrollarse rápidamente para lograr una mayor visibilidad y captar la atención del público masivo; en caso contrario, los conflictos se limitarán a los públicos específicos, con lo que se reducirán sus posibilidades de alcanzar estatus de agenda. Este ciclo refleja que el interés público por ciertas cuestiones va de una alta intensidad a un pronto aburrimiento, relacionados con la manera en que los medios de comunicación masiva los presentan al público⁴⁰⁵.

Para ampliar este ciclo de atención, un recurso es redefinir el problema sobre bases emocionales, ya que si un conflicto puede convertirse con celeridad en un asunto emotivo aumentarán las probabilidades de que alcance visibilidad pública.

Los encargados de la toma de decisiones recurren a diversas estrategias frente a sus oponentes para evitar que un punto en disputa llegue a la agenda formal. Cobb y Elder las han clasificado en dos dimensiones generales, ya sea por su orientación hacia el *grupo*, o hacia el *conflicto*.⁴⁰⁶ Entre las estrategias orientadas hacia el grupo contemplan el ataque directo, desacreditando al grupo o desprestigiando a sus líderes, y el indirecto, cuando se busca socavar la base de apoyo de los líderes, apelando a los miembros del grupo (*going public*). Una alternativa consiste en cooptar a los miembros prominentes del grupo o en promover liderazgos afines.

Las principales estrategias orientadas al conflicto también pueden ser directas o indirectas. Entre las primeras está el otorgamiento de recompensas simbólicas, así como la realización de actos simbólicos y la creación de unidades o comisiones para abordar el

⁴⁰⁴Theodore Lowi, *Op. Cit* p. 689

⁴⁰⁵ Downs señala cinco etapas –cuyos tiempos de duración pueden variar según el problema específico involucrado– que suelen ocurrir según la siguiente secuencia: *anterior* al problema: existe una condición indeseable, pero aún no ha suscitado demasiada atención pública; *descubrimiento* alarmante y entusiasmo eufórico: resultado de una serie de acontecimientos por medio de los cuales el público se da cuenta del aspecto maligno de un asunto particular y se alarma; *percepción del precio* del progreso: el público se percata de que para alcanzar una solución habrá que pagar un alto precio; *descenso paulatino* del interés: ocurre independientemente de que el problema se haya o no solucionado; *posterior* al problema: desvanecimiento de la atención pública. *Op. Cit.*, pp. 142-145

⁴⁰⁶Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit*, pp. 160-166.

asunto. Tácticas como éstas son particularmente efectivas cuando se emplean contra grupos inestables o pobremente organizados –como es el caso de los estudiantes– o contra gente que por sus recursos limitados tiene dificultad para aguantar la demora de la respuesta a sus demandas.⁴⁰⁷ Las estrategias indirectas consisten en apropiarse de los símbolos del contrincante, o en plantear restricciones estructurales, legales o presupuestales, aun cuando se manifieste amplia comprensión hacia el asunto, que por lo general deriva en su aplazamiento bajo la excusa de buscar mayor información.

¿Es suficiente relacionar las características de un punto en disputa con el público para lograr su expansión y acceder a la agenda formal? Para Cobb y Elder existen fuertes vínculos entre el tipo de lenguaje que se utiliza para definir un asunto y el tamaño del público involucrado en el tema.⁴⁰⁸ Tanto los argumentos esgrimidos como los símbolos utilizados constituyen elementos críticos en la probabilidad de éxito. De acuerdo con Sapir(34), hay dos tipos de símbolos relevantes: los de carácter factual y los emotivos.⁴⁰⁹ El lenguaje de la política recurre con más frecuencia a estos últimos por su capacidad de conmover al auditorio.

Para Cobb y Elder, el contexto en el que se aplican los símbolos depende de dos elementos: la naturaleza de los combatientes y la naturaleza del público que podría añadirse a cada arena de conflicto.⁴¹⁰ Por su parte, David Easton afirma que existen tres niveles de símbolos en un sistema: los que se aplican al gobierno o a sus miembros prominentes; los que se refieren al régimen, es decir, a las estructuras formales e informales y a su aparato legal, y los que se orientan hacia la comunidad política.⁴¹¹

Hay varios factores que inciden en el incremento de la potencia de un símbolo: su precedencia histórica, su vigencia, su credibilidad y su enunciación por parte de líderes acreditados.⁴¹² Si se recurre a símbolos cuya aplicación haya sido exitosa en el pasado, debe cuidarse que todavía sean capaces de producir un efecto intenso, ya que los símbolos gastados o desacreditados en la comunidad pierden eficacia para un caso específico, se saturan. Para evitar la pérdida de credibilidad es necesario que la representación simbólica

⁴⁰⁷ Ibidem, p. 163.

⁴⁰⁸ Ibidem, p. 169.

⁴⁰⁹ Edward Sapir, "Symbolism", en *Encyclopedia of the social sciences* 14, 1934, pp. 492 y 493.

⁴¹⁰ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, p. 170.

⁴¹¹ David Easton y Robert Hess. "The child's political world" en *Midwest journal of political science*. N° 6, 1962, p. 124.

⁴¹² Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, pp. 171-180.

se relacione con el contenido del conflicto. La utilización de los símbolos clave deberá apoyarse en símbolos auxiliares para aumentar las probabilidades de atraer a un mayor público a la causa del grupo. Finalmente, Edelman(64) menciona que los símbolos que hacen un llamado a la acción aumentan su probabilidad de involucrar a mayores públicos.⁴¹³

Lipsky sostiene que “los medios masivos representan un papel primordial en la transmisión de símbolos al auditorio”.⁴¹⁴ Para estimular el apoyo de los simpatizantes del grupo y del público, se llevan a cabo técnicas denominadas de *incitación, provocación, disuasión, demostración del compromiso y afirmación*.⁴¹⁵

La incitación busca activar el apoyo latente de la comunidad, ganando la atención, despertando los intereses, explotando los agravios, implantando las ideas, disipando las dudas, incitando los sentimientos, creando nuevos objetivos y desarrollando nuevas perspectivas. En esta estrategia, los medios masivos no son los incitadores directos sino los que otorgan tribuna a tribuna a diversos actores.

La provocación se utiliza para sobre estimular la acción interna y la de otros grupos mediante la confrontación, incluso con los representantes de los medios. Frecuentemente, se emplea un lenguaje irreverente y altisonante y se intenta profanar los símbolos comunitarios, con lo que se pretende atraer la simpatía de los grupos tradicionalmente marginados del sistema político e institucional. El carácter noticioso de esta estrategia es lo que involucra a los medios masivos, cuyo énfasis se centra en los líderes más activos que en la causa de la disputa.

Las autoridades, sin embargo, se inclinan más por la disuasión, acudiendo al uso de símbolos institucionales o a figuras destacadas de la comunidad para mermar el apoyo del grupo opositor. La relación con los medios masivos, a través de las oficinas de prensa, supone un apoyo muy importante en el uso de esta estrategia.

La demostración de la fuerza de un grupo mediante manifestaciones y otras acciones públicas, el uso de la violencia inclusive, se pone en práctica cuando las tácticas anteriores

⁴¹³ Murray Edelman, *The symbolic uses of politics*. URBANA, University of Illinois Press, 1964, pp. 1-25

⁴¹⁴ Michael Lipsky, , “Protest as a political resource”, en *American political science review*, 62, 1968 t, pp. 1151-1153.

⁴¹⁵ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, pp. 184-192.

no han logrado el apoyo esperado. Por su carácter público, la receptividad de los medios informativos en esta fase es evidente.

La afirmación tiene por objeto reforzar a los partidarios originales y a aquellos que se incorporaron al conflicto en sus etapas consecuentes. Por lo general, se utiliza cuando los conflictos se alargan por demasiado tiempo. Los medios desempeñan un papel importante en la medida en que los grupos opositores cuenten con mecanismos, recursos e instrumentos para mantener su interés en el conflicto.⁴¹⁶

Como se dijo anteriormente, existen cuatro tipos de públicos: el específico de identificación y el específico de atención, el masivo atento y el público general. También se ha visto que la inclusión de una demanda en la agenda institucional depende de su grado de visibilidad.⁴¹⁷ Cuando los conflictos están confinados a los públicos de *identificación*, la manera más probable de que alcancen estatus de agenda es la amenaza de perturbar el orden establecido. Por lo general, esta estrategia es utilizada por grupos minoritarios y excluidos del proceso político, quienes para lograr credibilidad frecuentemente llevan a cabo acciones de protesta acompañadas de cierto grado de violencia. Dentro de esta clasificación, Víctor Sampedro incluye a los movimientos de resistencia pacífica.⁴¹⁸

Los conflictos confinados a los públicos de atención tienen más probabilidades de colocarse en el orden del día de la agenda formal si recurren a amenazas de sanciones inminentes. Por ejemplo, el condicionamiento del voto por parte de líderes comunitarios. Este público estará consciente de los asuntos de la agenda sistemática pero requiere de explicaciones más concretas para apoyar los asuntos planteados por el grupo promotor. Las contiendas que se han extendido al público atento aumentan las probabilidades de colocar sus demandas en el orden del día formal si recurren a canales intermediarios de comunicación. Por ejemplo, partidos políticos u organizaciones sociales.

Como muy raramente un auditorio masivo participa activamente en una disputa, cuando llega a hacerlo el acceso a la agenda formal del asunto en cuestión es casi automático. Dicha respuesta no es consecuencia inmediata del estallido del conflicto; se requiere tiempo y una serie de redefiniciones antes de lograr el apoyo de toda la comunidad.

⁴¹⁶ Michael Lipskyt, *Op. Cit.*, p. 1151-1153

⁴¹⁷ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit.*, pp. 194-201.

⁴¹⁸ Víctor Sampedro, *Op. Cit.*, pp. 67-70

Los públicos específicos de identificación en la UNAM corresponderían a aquellas agrupaciones de profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores de la institución. Así mismo, las organizaciones políticas, sociales, profesionales y empresariales que simpatizan o se identifican con las propuestas de las autoridades universitarias o con las demandas de sus opositores. En el caso del conflicto que nos ocupa, se identificaron dos bloques de públicos específicos de identificación. Los que correspondieron a la rectoría, básicamente las AAPAUNAM, numerosas agrupaciones de egresados de la institución, organizaciones gremiales, la ANUIES, asociaciones de empresarios y diversas dependencias del gobierno.

Por lo que hace a los estudiantes, destacó el apoyo de diversas organizaciones tales como: el STUNAM, del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), del PRD capitalino, del Partido Obrero Socialista (POS), del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), del Ejército Popular Revolucionario (EPR), del Frente Popular Francisco Villa (cuyo líder visible es ahora el vocero del PRD capitalino), la Central Unitaria de Trabajadores y el Bloque de Organizaciones Sociales.

La Universidad ha sido una importante plataforma para los partidos políticos, tanto el del gobierno como los de la oposición, quienes han buscado en la comunidad universitaria la oportunidad para apoyar a sus candidatos a los puestos de elección. Ha sido el Partido de la Revolución Democrática el que ha encontrado entre los estudiantes y algunos sectores académicos de la institución una importante clientela política. Notablemente para el Distrito Federal. Al respecto, Xavier Soberón señala:

como ha ocurrido siempre, los conflictos en la Universidad Nacional se generan con la participación sustantiva de grupos internos con intereses definidos, pero se apoyan en grupos externos y se impregnan rápidamente de sus influencias⁴¹⁹.

Los públicos específicos de atención estuvieron conformados por diversas personas de la comunidad universitaria y de la sociedad que se organizaron durante el conflicto. Destaca el conocido como las *Mujeres de Blanco* que mediante formas originales de movilización, básicamente en los puentes del anillo periférico, demandaron la suspensión del paro.

⁴¹⁹ Xavier Soberón, *Op. Cit.*, p. 252

Dentro del público masivo atento más relevante durante el conflicto, resaltó el conformado por un importante número de escritores que publicaron un desplegado en diversos periódicos en apoyo a la solución del conflicto.

Si bien la influencia de los medios en la agenda política sería menor de lo que suele pensarse ya que parece ser que se limitan a reportar los eventos más que a influir en la agenda formal, sus efectos indirectos influyen en la opinión del público, la que a su vez impacta a los políticos magnificando los problemas más que originándolos. Sin embargo, la percepción de los funcionarios públicos del llamado clima de opinión afecta las agendas. Así mismo, la familiaridad con los argumentos en las controversias y la identificación de su uso por parte de los diferentes grupos es un aspecto vital del conocimiento acerca de los tópicos de los asuntos públicos

Toda vez que existe una disputa dentro de una comunidad, esa pelea es un resultado de los intereses creados y los grupos utilizan la información como fuente de apoyo a sus demandas. Por ello, una vez que la protesta estudiantil cuajó en los grupos de identificación o simpatizantes universitarios y con objeto de aumentar las posibilidades de que su demanda de cancelación del aumento a las cuotas se atendiera por los responsables de la propuesta se requería el apoyo del resto de la comunidad, es decir del público atento. El siguiente paso estratégico consistió en una suspensión de actividades. Sr. Rector, dijo la entonces consejera Jacinto, “estamos en pleno del Consejo. Hay un emplazamiento a huelga que no se quiere. Hagamos algo. Yo le entrego una bandera doblada. Si ésta se desdobla sobre la universidad, será por su intransigencia y autoritarismo”⁴²⁰. La amenaza estaba planteada y el camino a la huelga abierto. La expansión del problema al auditorio masivo fue una cuestión automática. Las condiciones estaban dadas desde que se anunció la propuesta de aumentar las cuotas. Incluso desde antes. Los medios electrónicos, dice González Casanova⁴²¹, “se apoderaron de la escena; con la gran prensa empezaron a tomar iniciativas para participar en la construcción del conflicto real a través de noticias, comentarios e imágenes que lo animaban”. Los medios directos que más contribuyeron al seguimiento del conflicto por parte de los estudiantes fueron los carteles y folletos

⁴²⁰ Lizete Jacinto, *Op. Cit.*, p. 135

⁴²¹ Pablo González Casanova, *Op. Cit.*, p. 80

institucionales(47%), la comunicación interpersonal(32%) y la información recogida en los mítines y asambleas(25%).(tabla 9)

¿Cómo ha obtenido la mayor parte de la información que tiene sobre la modificación del Reglamento General de Pagos, el cual abarca el aumento de las cuotas en la UNAM, incluyendo los argumentos a favor y en contra? ¿algún otro?

P6 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Televisión	61%	55%	66%	62%	63%	73%
Carteles/folleto de la UNAM	47%	51%	44%	41%	41%	50%
Periódicos	36%	44%	27%	25%	27%	30%
Conversaciones con compañeros/amigos	32%	27%	37%	44%	42%	24%
Mítines/asambleas en la escuela	25%	22%	27%	18%	36%	28%
Radio	19%	19%	20%	17%	16%	27%
Gaceta de la UNAM	11%	12%	11%	15%	6%	10%
Maestros	9%	5%	13%	15%	15%	9%
Revistas	1%	2%	1%		3%	1%
Conferencias	1%	1%	0%	1%		
Internet	0%	1%				
Ponencias	0%	0%				
Reglamento UNAM	0%		0%	0%		
BASE	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al 5%
Suma más del 100% por ser respuesta múltiple

Tabla 9

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999

4.2.5.- La designación de autoridades universitarias

Las elecciones afectan las agendas políticas porque son el mecanismo de acceso al poder de los gobernantes. Los partidos políticos pueden influir en la agenda a través del contenido de sus plataformas, del impacto de su liderazgo en el congreso y en el país, de las demandas de sus adherentes, así como por las ideologías que pregonan. Al igual que en las promesas de campaña, la plataforma política de un partido puede pasar a la agenda formal cuando obtenga algún cargo en la administración pública. John Kingdon observa que “cabría esperar que las promesas de campaña se tradujeran en asuntos de agenda, (pero) existen

pocas evidencias de que ello suceda”.⁴²² Tanto campañas como partidos inciden más en el contenido potencial de la agenda que en la especificación de alternativas, las cuales se deciden en otros ámbitos.

Kingdon hace referencia a los procesos electorales, ya que se refiere al sistema político Norteamericano, donde la designación de sus gobernantes se lleva a cabo mediante elecciones. Al aplicarlo en el análisis del sistema universitario, su categoría correspondiente podría ser *la designación de autoridades*. Es evidente que los procesos no son los mismos. En el caso de la UNAM es necesario considerar que las autoridades no se eligen por voto universal sino que acceden a sus cargos por medio de un proceso de designación conducido por la Junta de Gobierno, cuya única finalidad es designar a las autoridades académicas de la institución, es decir, al rector y a los directores de las escuelas, facultades e institutos, así como a los directores generales de la Escuela Nacional Preparatoria y del Colegio de Ciencias y Humanidades. Sus quince integrantes son miembros destacados de la comunidad universitaria e, incluso, pueden no pertenecer a ella; frecuentemente es el rector quien los promueve ante el Consejo Universitario para su aprobación.

Entre los requisitos que la legislación universitaria establece para ser considerado por la Junta de Gobierno está la presentación de un plan de trabajo. Una vez designado un rector o un director, el plan de trabajo con el que promovió su candidatura ante la Junta de Gobierno pasa a ser parte de la agenda institucional. Aunque los puntos que contempla no siempre pueden cumplirse a cabalidad, sienta las bases para futuras agendas institucionales, fundamentalmente en lo que se refiere a la fijación de los problemas, no tanto para sus alternativas de solución.

Un proceso, por ejemplo, para designar a un director académico abarca, en general, un mes y medio⁴²³. El Secretario General envía la convocatoria para que la comunidad inicie un proceso interno de auscultación del cual surgirán algunos nombres para ser considerados por el rector en el momento de integrar una terna la que pondrá a consideración de la Junta de Gobierno la que, como se dijo, procederá a la designación correspondiente.

⁴²² John Kingdon, *Op. Cit.*, p. 65.

⁴²³ Este lapso de tiempo puede alargarse si coincide con un período vacacional.

En dicho procedimiento, cuya intensidad depende de la importancia relativa de la unidad académica de que se trate, intervienen diversos participantes mediante diversas formas -individuales o colegiadas- y diferentes procesos consecuentes: en ocasiones, el director saliente - sobre todo si trata de ser designado para un nuevo período-; algunos de sus más cercanos colaboradores y algunos coordinadores de las áreas académicas. Diversos profesores distinguidos y ciertos consejeros de la dependencia de que se trate. Algunas veces participa la representación gremial del personal académico. Los estudiantes, por lo regular, tienen poca participación en el proceso. Los trabajadores se cuidan de no hacerlo, al menos públicamente.

La mayoría de los candidatos buscan el apoyo de algunas autoridades de rectoría y de las organizaciones profesionales vinculadas con su facultad. Los hay quienes acuden a visitar a diversos miembros de la propia Junta de Gobierno. En ocasiones se visita a miembros de la administración federal o a ex funcionarios públicos e incluso a partidos políticos. Algunos ex rectores han sido visitados por quienes aspiran a dirigir su facultad. Algunos buscan el apoyo de ciertos medios de información, sobre todo los más consultados por la comunidad respectiva- particularmente las columnas políticas. En algunas facultades, cada candidato presenta públicamente su plan de trabajo, pero en la mayoría no.

Este ir y venir, de personas más que de proyectos, constituye una de las características más evidentes- aunque no todas formales- de la mayoría de los procesos para las designaciones correspondientes. Es así que no pocos candidatos se esfuerzan más por cubrir esa "lista de chequeo" que de abrir el debate público para aportar a los diversos miembros de su comunidad datos y evidencias, argumentar y contra argumentar las razones de sus aspiraciones y poner en blanco y negro, para su discusión y enriquecimiento, sus ideas y programas académicos.

No obstante, una vez que se designa al director correspondiente, que habrá de dirigir su dependencia durante cuatro años, es probable que muchos de los problemas y demandas de su comunidad aparezcan en el orden del día de su agenda de trabajo. Entre otras razones, para legitimar el proceso por el que acaban de transitar.

Esta conjunción de participantes y procesos, en el marco legal vigente, mediante procedimientos formales e informales y en cierta medida en función de la experiencia administrativa, la calificación académica, pero sobre todo la habilidad política y la cercanía

de cada candidato con el rector a dirigir su dependencia académica, pudieran explicar, en diferentes momentos de la historia de la Universidad, bajo determinadas circunstancias y no en todos los casos, la designación y su impacto en la agenda institucional correspondiente.

5.- Los procesos en la construcción de la agenda universitaria

Una vez descritos los participantes en la construcción de la agenda y en la especificación de las alternativas, se abordará al análisis de los procesos involucrados. Es decir, el juego mismo y sus reglas básicas.

La segunda categoría general que puede afectar a los procesos de construcción de la agenda y la especificación de alternativas en la formulación de Kingdon está conformada por el conjunto de *procesos* mediante los cuáles los temas esenciales de la sociedad ocupan un lugar sobresaliente en la agenda formal.

En contraste con quienes atribuyen a una sola persona —en el caso analizado al rector Barnés— el origen de las políticas en el proceso de construcción de la agenda, Kingdon opone tres consideraciones básicas: que las ideas pueden surgir de cualquier lado; que rastrear los orígenes involucra una regresión infinita, y que durante el proceso de gestación nadie dirige a nadie.⁴²⁴ Por ello, para explicar la relevancia de un tema en la agenda política, el elemento crucial lo constituye el *clima de receptividad* de las autoridades a ciertos planteamientos, independientemente de sus orígenes. Lo que determina que un asunto sea considerado por los responsables de la elaboración de políticas es una compleja combinación de factores. Entre éstos destacan los intereses de la administración y su experiencia en el manejo de ciertos asuntos, las presiones de los grupos de interés y las preocupaciones del público. Por disposición constitucional, un sistema diseñado para funcionar en forma democrática— como lo es la UNAM— se encuentra altamente fragmentado para lograr el equilibrio de poderes; esto imposibilita que un solo actor político lo controle, asimismo explica por qué se requiere de una combinación de personas para llevar una idea al debate público.

Un factor que refuerza la consideración anterior es que el sistema general de información tampoco puede ser controlado por una persona o grupo. Además de los mecanismos formales de comunicación existe un sistema paralelo e informal por el que

⁴²⁴ John Kingdon, *Op. Cit.*, pp. 75-82.

fluyen ideas, rumores, estudios, cabilderos, peticiones e infinidad de *bits* de información imposible de controlar. En consecuencia, “ninguna fuente monopoliza el flujo de información ni de las ideas”.⁴²⁵

Los procesos considerados comprenden: el reconocimiento de los *problemas* sociales, la generación de *políticas* públicas para resolverlos y los eventos *políticos* que se desenvuelven al interior del sistema social. Los tres sucesos se desenvuelven en sus correspondientes *corrientes* (streams) o arenas específicas de manera relativamente independiente para acoplarse en ciertos momentos cruciales; las soluciones se conjugan con los problemas, y ambas se acoplan en tiempos políticos favorables produciendo el principal cambio en la agenda. El producto de esa conjunción constituye una *ventana de políticas*, término que se define como la oportunidad para que aquellos interesados –promotores– impulsen sus propios problemas y sus soluciones con objeto de ganar un lugar prominente en la agenda formal.

Los denominados *promotores de políticas* constituyen las principales influencias sobre las agendas, ya sea como impulso o como restricción (oposición). Están generalmente constituidos por los mismos miembros del gobierno y por los diferentes grupos de presión que operan dentro del sistema y que muchas veces adquieren dimensiones críticas, incluidos los medios masivos, por los sucesos políticos o de origen natural, y por los cambios tecnológicos relevantes. Otros elementos que también impactan en la agenda son: las variaciones en el estado de la opinión pública o “clima de los tiempos”, los resultados electorales, los cambios de administración o las modificaciones en la correlación de fuerzas al interior del Congreso.

La lógica subyacente para el caso analizado sería: los diferentes miembros de la comunidad universitaria –autoridades, profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores– reconocen problemas, generan propuestas para promover cambios en las políticas institucionales –de orden académico, administrativo, estructural...– y realiza actividades políticas mediante los canales formales e informales para el efecto. Primero, varios problemas atraen la atención general –casi siempre incluidos en la agenda sistemática, como el asunto del financiamiento universitario–. Segundo, existe una comunidad de especialistas en políticas –burócratas, personal en las oficinas de

⁴²⁵ Ibidem, p. 81.

presupuesto, planeación y evaluación, equipos técnicos de apoyo al Consejo Universitario, académicos y profesionales y diversos grupos de interés— concentrados en la generación de propuestas, algunas de las cuales serán tomadas en cuenta de manera más seria, en tanto que otras serán descartadas. Tercero, el ámbito propiamente político —constituido por cambios en el clima de opinión entre los miembros de los diversos subsistemas institucionales- educación, investigación, difusión cultural, estudiantil, administrativo y de planeación y desarrollo, y laboral, de los resultados en la designación de autoridades universitarias y de los cambios consecuentes en la administración; de las modificaciones en la correlación de fuerzas, básicamente en el Consejo Universitario y de las presiones de los diversos grupos de interés en la institución. No se descartan las intervenciones de actores externos, principalmente del Gobierno Federal y de los partidos políticos.⁴²⁶ Así, los eventos que ocurren en esta corriente suceden de manera casi independiente de lo que pasa en la de problemas y propósitos.⁴²⁷ Por ejemplo, algunas designaciones de autoridades, principalmente la del rector, pueden verse afectadas por la percepción que se tenga de los problemas mayores de la Universidad, conectando la corriente de política con la de problemas.

En suma, la clave para entender los cambios en la agenda de políticas universitarias es su acoplamiento: un problema se reconoce, una solución está disponible, el clima político es favorable y se crea el momento oportuno para el cambio, o sea, las restricciones no prohíben la acción. Así, los promotores elaboran sus propuestas y esperan que los problemas —para los cuales ya tienen solución— salgan a la luz, o que un evento en el campo político logre que sus propuestas obtengan mayores probabilidades de ser consideradas por los nuevos funcionarios. En el caso analizado, como se verá más adelante, ocurrió lo contrario.

5.1.-La definición del problema

La corriente de problemas esta constituida por aquellas condiciones problemáticas sobre las que los encargados de tomar decisiones fijan su atención para caracterizarlos como temas controversiales y otorgarles un lugar en la agenda formal.

⁴²⁶ Cfr. Capítulo 3, Item. *Los participantes*

⁴²⁷ John Kingdon, *Op. Cit.*, pp. 93 - 94.

Los problemas no son necesariamente las situaciones en sí o sus manifestaciones externas sino su interpretación. En general, no toda condición problemática es definida como problema. El reconocimiento de la existencia de un problema no es suficiente para que alcance estatus de agenda. “Existe una diferencia entre una condición y un problema. Las condiciones se convierten en problemas cuando se cree que se debe actuar sobre ellas”.⁴²⁸ Es decir, una condición problemática se convierte en un problema si se puede hacer algo para solucionarla o que mucha gente esté convencida de que debe hacerse algo para modificarla. En caso contrario, se tenderá a definir el problema de tal manera que su solución se ubique en otro lado, evitando cambiar su propio patrón. Así pues, la definición de problemas y la lucha por la primacía en esa definición tiene importantes consecuencias en la estructuración de la agenda. También, el hecho de fijar la atención en un problema más que en otro es una parte central en la construcción de la agenda y en la especificación de alternativas.

Los participantes en el proceso de la elaboración de políticas evalúan las condiciones con base en sus *valores*, por *comparaciones* entre las tendencias nacionales e internacionales y clasificando los problemas en alguna *categoría*. En el caso de los desastres naturales o humanos, el reconocimiento del problema es suficiente para alcanzar un lugar en la agenda formal. Salvo excepciones de índole similar, ello no basta. El que una situación problemática alcance la jerarquía de *problema público* depende no sólo de los hechos, sino de las convicciones y valores de una comunidad. Como los problemas de política se construyen socialmente, posibilitan una multiplicidad de definiciones. Éstas, al basarse en percepciones diferentes de la realidad, tienden a entrar en conflicto, ya que presuponen soluciones diferentes y frecuentemente contradictorias. La definición de un asunto no antecede al conflicto sino le es consustancial, pues las partes contendientes no necesariamente coincidirán en su descripción. La manera en que lo definan estará fuertemente influenciada por los *valores* que aportan al proceso de toma de decisiones. Cuando las definiciones conflictivas se encuentran en confrontación, se vuelven políticamente incompatibles. No existen, por tanto, definiciones correctas sino políticamente aceptables. El definir un problema de política significa implicar su solución y delimitar las posibilidades de solución.

⁴²⁸ Ibidem, p. 115.

La definición de un problema requiere haberlo explorado, articulado y cuantificado, es decir, haber analizado sus causas probables, distinguido sus componentes y previsto sus posibles consecuencias. Sobre todo, situarlo en su contexto. De la manera en que esto ocurra dependerán las posibilidades de solución. Cobb y Elder afirman que “la manera en que se define el problema tiene el efecto de asignar responsabilidades, de aportar juicios sobre el valor social comparativo de diferentes grupos y personas de la comunidad y de afirmar o desaprobar ciertos valores y convicciones”.⁴²⁹ Con relación a su naturaleza, Hogwood y Gunn consideran que los valores

están básicamente constituidos por las creencias, la ética, los estándares y las normas específicas de una comunidad. Básicamente, impactan en los procesos de elaboración de políticas en todos los niveles al guiar y limitar el comportamiento y las acciones de quienes toman las decisiones, al influir en sus percepciones sobre las metas deseables y aceptables para alcanzar los objetivos de una política concreta.⁴³⁰

Además de los valores, las comparaciones y las categorías alrededor de un asunto contribuyen a entender cómo las condiciones se transforman en problemas. Los aspectos ideológicos juegan un papel importante al respecto. “Si existe una diferencia entre las condiciones observadas y la concepción de la gente en cuanto al estado ideal de las cosas, ahí encontramos un problema.”⁴³¹

Los problemas también involucran comparaciones: “si algunos no alcanzan los beneficios que otros obtienen, y si alguien cree en la igualdad de condiciones, esa disparidad constituye un problema”.⁴³² Por ejemplo, el hecho de que una parte de la población reciba una educación de calidad mientras que otra no tenga acceso a ella será visto como un problema, debido a la comparación implicada. Algunas comparaciones se hacen con los niveles internacionales.

⁴²⁹ Ibidem, p. 218.

⁴³⁰ Brian Hogwood y Lewis Gunn, *Op. Cit.*, p. 112

⁴³¹ Ibidem, p. 116.

⁴³² Ibidem, p. 117.

Para analizar una situación problemática es necesario ubicarla en una categoría apropiada. Gran parte de la lucha en la definición de un problema se refiere a las categorías que serán utilizadas para ubicarlo, pues de ellas dependerá su percepción pública. Entre una categoría y otra las percepciones pueden diferir considerablemente. Los desplazamientos de categorías pueden suceder cuando estén muy desfasadas de la realidad, o cuando la categoría sea superada por la evolución del problema; es entonces cuando surge la búsqueda de nuevas categorías. Es importante considerar que “todo cambio de categoría representa una amenaza al interés de alguien, ya que de acuerdo con la nueva categoría se reconfigurará la percepción de los problemas”.⁴³³

Las cinco principales dimensiones –necesariamente variables en el tiempo e interrelacionadas– para la definición de un problema son: su grado de *especificidad*, su *significado social*, su *relevancia temporal*, su *complejidad* y su rango de *precedencia categórica*, cada una de las cuales describe un continuo a lo largo del cual debe definirse un asunto.⁴³⁴

La especificidad se mide por la extensión de los objetivos, el número de símbolos referenciales utilizados en la exposición de motivos de los grupos en disputa y su percepción en cuanto a lo concreto de la lucha. El parámetro para el significado social lo da el número de personas potencialmente afectadas por un problema. La relevancia temporal se refiere al tiempo que pueda implicar la solución al problema; sin embargo, lo más importante de esta dimensión son las consideraciones en torno a si el problema cuestiona las bases de la estructura de autoridad gubernamental o institucional. La complejidad esta condicionada por la estructura técnica y facilidad de comprensión del problema, donde temas complejos pueden ser expresados como asuntos sencillos. Finalmente, la precedencia categórica se refiere a la existencia o no de antecedentes que pudieren servir de guía en la definición y solución de problemas similares. El reconocer que una disputa involucra una cuestión de aplicación de los principios y no el cuestionamiento del principio mismo, limitaría la extensión del conflicto. Muchos conflictos se han solucionado cuando las partes contendientes reconocen la diferencia entre criterios y principios.

⁴³³ Ibidem, p. 118.

⁴³⁴ Roger Cobb y Charles Elder, *Op. Cit*, p. 129-135.

Algunos indicadores para medir la precedencia histórica comprenden el *número*, la *frecuencia* y el *resultado* de asuntos y conflictos similares en el pasado. En la medida en que es posible generalizar un asunto, especialmente uno nuevo, tiene más posibilidades de alcanzar estatus de agenda si comprende una o más de las siguientes situaciones: que haya alcanzado una dimensión de crisis, por lo que no puede ser ignorado; que contenga rasgos particulares; que contenga aspectos emotivos en términos de interés humano; que logre un gran impacto público y, por último, que el tema promueva cuestionamientos acerca del poder y la legitimidad en la sociedad.⁴³⁵

Everett Rogers elaboró un esquema para la categorización y difusión pública de los diferentes asuntos públicos, particularmente respecto al tema de la adopción de innovaciones, que comprende: ventaja relativa, compatibilidad con los valores de la comunidad, complejidad tecnológica, divisibilidad y calidad de la comunicación.⁴³⁶ Charles Jones encontró diversas facetas que anteceden a las decisiones de políticas públicas y que tienen que ver con el ámbito, la percepción, la intensidad, la definición y el contenido de un problema.⁴³⁷

Los problemas, al no ser siempre evidentes, son susceptibles de ser definidos de acuerdo a su magnitud y su evolución. Además, un problema ocupa más que otro la atención del gobierno debido a la manera en que los responsables de elaborar las políticas públicas interpretan las condiciones problemáticas y llegan a definir las. De acuerdo con John Kingdon⁴³⁸, hay tres maneras principales para orientar la interpretación de una condición problemática: los *indicadores*, el *enfoque de los eventos* y la *retroalimentación*. Los indicadores se utilizan para valorar la magnitud y la evolución de la condición problemática. El enfoque de los eventos –un desastre, una crisis, la experiencia personal o un símbolo poderoso– atrae la atención pública sobre unas condiciones más que sobre otras, siempre y cuando vaya acompañado de indicadores evidentes de la existencia de un problema, de una percepción preexistente del público acerca del asunto o de la combinación del evento con otros acontecimientos similares. Sin la retroalimentación, formal o informal,

⁴³⁵ Brian Hogwood y Lewis Gunn, *Op. Cit.*, p. 68

⁴³⁶ Everett Rogers, *Diffusion of innovations*, 3rd ed., New York: Free Press p. 146

⁴³⁷ Charles Jones, *Op. Cit.*, pp. 38-50

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 95.

del funcionamiento de los programas en curso, difícilmente podrá evaluarse e interpretarse la magnitud de una condición problemática.

Muy frecuentemente, los indicadores sistemáticos –detectables mediante el monitoreo de programas en operación– descubren los problemas ante los responsables de tomar las decisiones gubernamentales. Estos indicadores se emplean con dos finalidades generales: valorar la magnitud de un problema e identificar su evolución. Los responsables de toma de decisiones también se ocupan de observar los cambios en los propios indicadores, ya que cualquier modificación se considera una alteración en el sistema.⁴³⁹

Construir un indicador y convencer a la gente de que existe un problema que atender es una preocupación permanente de quienes presionan para promover un cambio. Un indicador no sólo tiene el valor de reconocer los hechos; su interpretación los transforma de una constatación de hechos en una definición de problema de políticas. Los indicadores muchas veces no evidencian claramente la existencia de un problema, por lo que se requiere de acciones que atraigan la atención pública y la del gobierno, enfocando un evento en términos críticos mediante el uso de símbolos poderosos. Un enfoque adecuado refuerza alguna percepción previa de la gente sobre la existencia de un problema. “Un asunto se convierte en un problema candente cuando alcanza la dimensión de crisis”.⁴⁴⁰ Consecuentemente, la política gubernamental siempre ha estado y estará en función de la crisis.

En el curso normal de los acontecimientos, los funcionarios públicos reciben retroalimentación de la operación de los programas. Administran los gastos, controlan los programas, evalúan su implementación y recogen las quejas. Esta retroalimentación evidencia la presencia de problemas cuando se detectan fallas en los diversos procesos vigilados. Algunas veces, la retroalimentación proviene del monitoreo sistemático y de estudios al respecto; otras, de canales informales.

El contenido de la retroalimentación no siempre es interpretado como problema; puede verse como resultado de la inadecuación entre la implantación de un programa y la legislación vigente, de no haber satisfecho las metas planeadas, o de haber generado costos

⁴³⁹ John Kingdon, pp. 95-96.

⁴⁴⁰ Ibidem, p. 100.

agregados. En contraste, las consecuencias no anticipadas de una política pública sí constituyen un problema.

Debe considerarse que el deseo de solucionar un problema no es la única motivación para la búsqueda de un espacio en la agenda. Existen múltiples consideraciones que van desde ambiciones personales hasta intereses de grupo. Esto hace que muchas propuestas de solución aumenten la magnitud de los problemas o abran la puerta a la emergencia de otros relacionados con la condición original.

Las probabilidades de un problema de alcanzar estatus de agenda aumentan en gran medida cuando se tiene una alternativa viable para solucionarlo. Para lograr su receptividad en la comunidad de políticas, los promotores de una idea deben aclimatarla entre la propia comunidad, entre los públicos especializados y entre el público en general.

Algunos problemas se desvanecen de la atención de los responsables de las políticas públicas saliendo de la agenda formal, ya sea porque se piense que fue resuelto mediante alguna acción o porque efectivamente no se haya resuelto. Cuesta mucho dinero y esfuerzo mantener un asunto en un lugar relevante de la agenda formal, por lo que si el tema no logra acceder rápidamente al orden del día, sus promotores deciden dejar de invertir en él. Finalmente, la tendencia apunta a que un problema novedoso desplazará a otro considerado viejo o aburrido.

En todo momento, los dirigentes políticos y diversos miembros de la comunidad prestan atención a una larga lista de problemas. En la UNAM, los asuntos académicos, laborales y políticos son los que preponderantemente ocupan a los representantes de los diferentes grupos de interés, incluyendo las autoridades. Algunas veces las preocupaciones surgen del resultado más o menos sistemático de los indicadores respectivos o de la retroalimentación de los programas en operación; otras, un evento contingente atrae su atención. Sin embargo, los problemas no son siempre evidentes.

Los problemas no sólo ascienden a la agenda formal, también pueden desaparecer de ella si el gobierno no puede resolverlos –por lo que la atención se vuelve hacia otros asuntos–; *si se suscita un cambio en las condiciones que alertaron sobre la existencia del problema*; si la gente se acostumbra a la condición problemática; si emergen nuevos

asuntos que desplacen a los anteriores, y, finalmente, si llega a agotarse el ciclo que atrajo la atención de la gente sobre el problema.⁴⁴¹

Cuando, a finales de 1998, el gobierno restituyó a la UNAM la porción del presupuesto que había recortado para el ejercicio del año siguiente, las circunstancias que habían alarmado a las autoridades universitarias habían cambiado⁴⁴². Sin embargo, el tema del financiamiento se mantuvo en la agenda del rector. Además, por el tiempo y el esfuerzo que requirió superar el problema, siempre presente en los primeros lugares de la agenda de los medios, era previsible que su ciclo de atención pública había terminado. Las vacaciones universitarias y las fiestas navideñas estaban a la vuelta

Gran parte del debate en torno a una situación problemática se centra en las categorías que se utilizarán y en las maneras en que serán usadas, ya que ello determinará la percepción de la gente en torno al problema. El caso de la educación superior mexicana, por ejemplo, puede concebirse como un derecho social, por lo que el problema de la desigualdad en su acceso se definirá en la categoría de asuntos que el gobierno debe resolver. De no ser así, esa condición de inequidad se ubicará en el rango de problemas particulares y, por lo tanto, la búsqueda de soluciones puede deslindar al gobierno de la responsabilidad de su cabal cobertura y atribuírsela a las instituciones educativas –aunque ello no excluye que el gobierno pueda participar en su solución.

Debido a que todo sistema político tiende a favorecer a unos en detrimento de otros, las categorías establecidas y las formas de ubicar los problemas tienden a persistir. Aun frente a las circunstancias cambiantes y ante la emergencia de nuevos problemas, el gobierno y los más relevante grupos de interés, tratan de mantener las viejas categorías, ya que un cambio significa la amenaza hacia los intereses de alguien. A pesar de ello, la dinámica de los acontecimientos sociales hace que frecuentemente surjan nuevas categorías, lo que implica una re-elaboración de políticas públicas. Por lo tanto, será necesario realizar nuevas definiciones de los problemas y nuevas especificaciones de alternativas para su solución. Sin embargo, en el caso analizado, el haber redefinido el tema del financiamiento en términos de corresponsabilidad Gobierno-Universidad, si bien se trataba, en palabras del rector, de un replanteamiento sano para el futuro de la institución,

⁴⁴¹ Anthony Downs, *Op. Cit.*, p. 141.

⁴⁴² Cfr. Capítulo 2

se enfrentó a una percepción opuesta por parte de los estudiantes, quienes insistían en mantener la categoría vigente. Como se ha dicho, que la responsabilidad del presupuesto universitario correspondía sólo al gobierno.

En suma, el reconocimiento y la definición de un problema determinarán las posibilidades de que un asunto o una propuesta alcancen estatus de agenda. Éstas se incrementarán si el asunto o la propuesta se relaciona con un problema acuciante, como aconteció a fines de 1998 con el recorte presupuestal a la UNAM.

Los asuntos relacionados con el presupuesto constituyen un problema que requiere especial atención y tratamiento. "El presupuesto y su ejercicio, en tanto que actividad central del gobierno, afecta a todos los participantes en el proceso de construcción de la agenda, ya que de muchas maneras afecta sus intereses".⁴⁴³ Las consideraciones presupuestales actúan ya como promotoras de asuntos ya como limitantes en el caso de que una decisión represente un costo mayor del que se esté dispuesto a pagar. Estas restricciones son la causa fundamental de que algunos asuntos o propuestas de solución no sean considerados seriamente por los responsables de las políticas públicas y, por lo tanto, nunca alcanzan estatus de agenda formal.

En tiempos de limitación de los recursos, los programas menos costosos son los de mayor consideración. Cuando no es el caso, el gobierno está más abierto a generar o apoyar programas innovadores y de largo alcance. En el caso de la educación superior, el problema costo/financiamiento constituye uno de los temas de discusión más antiguos y recurrentes. No obstante que la institución publica sus cuentas cada año, la manera en que se ejerce el presupuesto siempre ha generado reservas por parte de diversos sectores.

John Kingdon⁴⁴⁴ señala que en ocasiones, los problemas son de carácter perceptual. Veamos: a pesar de que el primero de marzo de 1999 se constituyó en la UNAM el Fondo para el Fortalecimiento de la Docencia con el objeto de canalizar los recursos provenientes de las nuevas cuotas, tanto obligatorias como voluntarias, al presupuesto ordinario de las escuelas y facultades para mejorar la calidad de los servicios educativos el 78% de los estudiantes encuestados manifestó que el manejo de los recursos provenientes del aumento

⁴⁴³ Ibidem, pp. 110-111.

⁴⁴⁴ Kingdon. *Op. cit.*, p. 115.

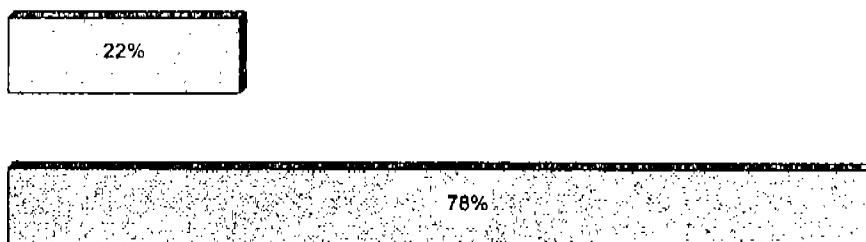
a las colegiaturas no sería transparente ni se informaría oportunamente de su disponibilidad y aplicación. (Ver gráfica 15 y tabla 28)

Aunque en el período que comprende el presente estudio sí existían restricciones presupuestales, este problema adquirió distintas dimensiones, de acuerdo con consideraciones políticas o ideológicas de quienes lo percibieron. Lo mismo sucedió en el planteamiento de las soluciones. En el área de educación todos pueden estar de acuerdo en que los grandes retos son el costo, el acceso y la calidad; sin embargo, no todos coinciden en cuanto a la manera de solucionarlos. En términos de agenda, puede decirse que la incapacidad de ponerse de acuerdo en los asuntos más relevantes en un subsistema de políticas afecta la estabilidad de la agenda política del sistema.

El recorte presupuestal a la Universidad constituía, innegablemente, un indicador de la existencia de un problema: la operación y parte de los salarios del personal académico estaban en juego. Todos estaban de acuerdo en enfocarlo como un problema económico. No obstante, las discrepancias surgieron en torno a la propuesta de solución.

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

- "La UNAM manejará con transparencia los recursos que aporten sus alumnos, informando oportunamente a la comunidad de los recursos disponibles y su aplicación"
- "No es transparente el manejo y distribución del presupuesto de la UNAM"



Gráfica 15

Fuente: Dirección General de Información, UNAM, 1999.

¿La definición del problema que detonó el aumento de las cuotas en la UNAM era la correcta y sobretodo capaz de ser aceptada por la comunidad? Para intentar desentrañar esta cuestión crucial conviene pasar una “lista de chequeo” inspirada en Hogwood y Gunn.⁴⁴⁵

¿Quién dijo que había un problema, en qué nivel y por qué razones? La propuesta para reformar el Reglamento General de Pagos de la Universidad provino, de acuerdo con su Ley Orgánica, de su jefe “nato”, es decir del rector, y fue aprobada por el máximo órgano colegiado de la institución, cuyas razones fundamentales fueron expuestas en el documento *Sociedad Solidaria, Universidad Responsable*, ampliamente difundido aunque insuficientemente discutido.⁴⁴⁶

¿Fue un problema real y tratable por la rectoría? La insuficiencia presupuestal en la Universidad –al igual que en todas las universidades públicas– ha sido parte consustancial a su historia y origen de varios debates e intensas negociaciones con el gobierno. El evento precipitante del conflicto universitario –más no la causa principal– fue el recorte al presupuesto de 1999, que generó una situación problemática que evidentemente se definió como un problema que debía enfrentarse por las autoridades. La comunidad universitaria del país, a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), apoyó decididamente a Francisco Barnés en sus gestiones ante el gobierno y el Congreso de la Unión para recuperar las cantidades recortadas y de paso solicitar, infructuosamente, una mayor suficiencia presupuestal. También se logró la receptividad de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Dichas gestiones culminaron con la restitución a la Universidad del monto recortado.

Si bien el monto de la reasignación no correspondía al solicitado, la condición problemática había cambiado, por lo tanto era necesario analizar el asunto desde la nueva perspectiva, elaborar un diagnóstico actualizado y calificar la situación como un nuevo problema. En consecuencia, era obligado reformular las alternativas de solución. Este proceso no se realizó. La disminución del presupuesto –primera condición problemática– se aprovechó para proponer una solución a otra condición también problemática pero diferente: la insuficiencia presupuestal crónica. Además, se buscaba asegurar a la sociedad

⁴⁴⁵ Brian Hogwood y Lewis Gunn. *Op. Cit*, pp. 115-127.

⁴⁴⁶ Cfr. Capítulo III, ítem 3

el que la institución adoptaría medidas complementarias. La alternativa seleccionada consistió en corresponsabilizar a los estudiantes en el costo de su educación. Esta propuesta implicaba un alto mayor riesgo político puesto que requería un cambio en legislación universitaria. La alternativa seleccionada en la primera condición problemática, el recorte presupuestal, era (y fue) fácilmente tratable por la rectoría y suscitó la simpatía y el apoyo de la comunidad, así como una respuesta, aunque insuficiente, del gobierno. Sin embargo, la solución elegida para contender con la insuficiencia presupuestal recurrente, el aumento de las cuotas, era muy difícil de implementar dada su complejidad política. Así, un asunto tratable por las autoridades se convirtió en su contrario, lo que precipitó el conflicto.

En suma, se aplicó una solución pensada y elaborada racional y técnicamente viable pero que no encajaba en el problema que se pretendía solucionar. Políticamente no era factible. Una visión retrospectiva dada por René Millán permite hablar de un error de cálculo político, al aseverar que

la vulnerabilidad de la Universidad y su umbral de gobernabilidad (y por ende de tratar con el problema) fueron mal evaluadas. En parte por la propia cobertura que la reforma político-electoral daba y, en parte, por la premura de la decisión. El conflicto puso a prueba, como nunca, la capacidad de las instancias de gobierno de la universidad y nos cuestionó sobre el posible desfase entre sus estructuras y los cambios que el país sufría.⁴⁴⁷

¿Existían probabilidades de que todos (fundamentalmente los más afectados) estuvieran de acuerdo con el problema? Existía un consenso respecto a la existencia del problema; es decir, sobre la carencia de recursos, pero no así en cuanto a la urgencia ni sobre la mejor manera de solucionarlo. Mucho menos con los tiempos más adecuados⁴⁴⁸

Tanto la condición problemática como la definición del problema —es decir, la insuficiencia presupuestal y la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento— contaban con el consenso general; sin embargo, para la alternativa de solución planteada por la rectoría era imposible obtener el apoyo mayoritario de los estudiantes. Aun así, cabe preguntarse...

⁴⁴⁷ René Millán, *Op. Cit.*, p. 282.

⁴⁴⁸ Cfr. *Ver gráfica 13, y tabla 16. Item, El punto de controversia*

¿Era el momento adecuado para plantear y definir el asunto? La propuesta se presentó demasiado pronto, cuando aún no existía la coyuntura adecuada o la conjunción de elementos intervinientes en el proceso para colocar el punto en la agenda formal. En términos de Kingdon, la ventana de oportunidad para el incremento de las cuotas estaba cerrada.

Surge ahora la cuestión sobre cuándo es el momento adecuado para abordar un asunto. Esta interrogante fue empleada a manera de respuesta hacia quienes manifestaron su discrepancia hacia los tiempos del rector. Precisamente, uno de los objetivos principales de esta investigación es contestar aquello que varios colaboradores de Francisco Barnés le externamos desde entonces. Si era el momento oportuno podría haberse distinguido, aunque con dificultad y sin garantizar su éxito, mediante el análisis adecuado del contexto general y particular en la ocasión, atendiendo a signos tales como la capacidad y frecuencia de movilización de los diversos grupos de interés que actuaban en la comunidad, sobre todo después de las reformas de 1997, los puntos de vista de sus componentes y las opiniones (sobre todo de los principales afectados) en torno al asunto que se pretendía abordar; es decir “pulsar” el ambiente de receptividad entre los estudiantes.

¿Tenían un enfoque particular quienes definieron el problema y las alternativas? En una comunidad de intereses tan plural, compleja y extensa como la UNAM, considerada como una caja de resonancia del acontecer nacional, con una larga y a veces dramática historia y con valores propios, resultaría ingenuo pensar que sus componentes humanos, desde el nivel educativo, académico y laboral hasta el político y administrativo, actúan a partir de un mismo enfoque de la realidad. Incluso para definir un problema específico y evidente como la insuficiencia presupuestal, coexistían diferentes ópticas teóricas y metodológicas, diversos intereses individuales y de grupo en un marco ideológico heterogéneo y políticamente diverso. Las libertades de cátedra y de investigación reflejan uno de los elementos básicos de la naturaleza universitaria. Con relación a las diversas opiniones en torno a la discusión sobre las provisiones al gasto en educación superior en 1999, Salvador Malo señala:

Pese al propósito común —el apoyo a la educación—, los argumentos y razones expuestos en esos pronunciamientos hicieron evidentes las diferentes concepciones que existen sobre la estructura del sistema de educación superior mexicano y sobre

el papel, la importancia y el desempeño que en él tienen, o debieran tener, las instituciones que lo conforman.⁴⁴⁹

Muestra de esa diversidad de enfoques fue la discrepancia existente con la alternativa de solución planteada por el rector, aun dentro de su *staff*. El propio Francisco Barnés ha aceptado ser el responsable de la propuesta y de sus términos.

Independientemente de las cuestiones anecdóticas, a la manera de Graham Allison⁴⁵⁰ pudiera sugerirse que si la Universidad ejecutó una acción, fue como resultado de negociaciones sostenidas entre individuos y grupos dentro y fuera del gobierno universitario, cuyo poder de explicación se cumple al revelar el “estira y afloja entre varios jugadores” con distintas percepciones y prioridades, que centran su atención en diversos problemas mediante un proceso que se encuentra al origen de los resultados que constituyen la acción ejercida. Sería excepcional, entonces, que la suma de conductas de los miembros, tanto de la rectoría como del propio gobierno ante la cuestión analizada, fuera consecuencia de la intención de un individuo o un grupo. Más bien, lo que pareció suceder es que diversas personas, en posiciones importantes dentro y fuera de la Universidad, con intenciones diferentes, debido a las diversas exigencias que los presionaban y que moldearon sus prioridades, aportaron piezas que terminaron por configurar un resultado distinto al que cada uno habrían escogido.

Las dos ópticas presentes en la comunidad universitaria y entre los responsables de la toma de decisiones fueron el enfoque técnico-económico y el encuadre político-social. El primero consideraba la condición problemática en términos de costo, productividad y eficiencia, ignorando la segunda aproximación, cuyo carácter se orientaba hacia lo político y poseía una visión social más amplia. Al prevalecer el primer enfoque, se produjo una selección incorrecta.

¿Existían enfoques y soluciones alternativas del problema? El enfoque que habría resultado más pertinente, a juzgar por las experiencias anteriores y las condiciones internas y externas a la institución, era el político-social. Con base en él, además de la antigua y recurrente –la mayoría de las veces, inútil– alternativa de exigir, convencer, demostrar o presionar al gobierno federal para que aumentara realmente el presupuesto universitario, la

⁴⁴⁹ Salvador Malo, febrero 1999, *Op. Cit.*, p.23.

⁴⁵⁰ Graham Allison, *Op. cit.*, p. 164.

principal alternativa –que se trató de implantar demasiado tarde– era promover el incremento de las colegiaturas por decisión voluntaria concitando, así, el mayor apoyo individual de los egresados y del sector económico y social, pertinente mediante la ya exitosa campaña *UNAMos esfuerzos*. De hecho, durante el periodo de inscripción de 1998, a través de la Fundación UNAM se recabó la suma de \$14'738,761.00 por medio de aportaciones voluntarias de los estudiantes –entre ellos la hija menor del rector– y de otros miembros de la comunidad.⁴⁵¹

Cabe señalar, sin embargo, que las colegiaturas nunca fueron una fuente relevante de ingresos para la Universidad. Según Javier Mendoza Rojas, en 1948 representaron el 24% de su presupuesto y para 1961 disminuyó hasta el 9%.⁴⁵² José Manuel Covarrubias dice, en el mismo sentido, que en aquel año el ingreso debido a las cuotas alcanzaba el 36.6% y en 1986 representó el 5.64 %.⁴⁵³ Quizá con base en estos datos es que el 52% de los estudiantes encuestados consideraban innecesario un aumento de cuotas para solucionar el problema del financiamiento. (*Ver gráfica 16 y tabla 10.*)

¿Se comprendían bien las causas que originaron el problema? Rosaura Ruiz considera que una de las causas del conflicto se debe a que el rector “o no analizó la situación sociopolítica y económica del país ni de la propia Universidad o simplemente (...) obedeció a las políticas de privatización que prevalecen en el gobierno federal”.⁴⁵⁴ No obstante, sería inexplicable que en la apreciación del problema no se hubiera sometido a análisis el estado de la institución, de las relaciones y compromisos en su interior y con su entorno. Al respecto, escribe Salvador Malo:

Pese al crecimiento de la educación superior y de los recursos federales a ella destinados, la evolución de las finanzas nacionales, de la estructura demográfica y del sistema de educación básica, llevaron a que el gasto federal en ese nivel educativo, es decir, en el de educación superior, pasara de representar el 28% del presupuesto federal destinado a la educación en 1980, a tan solo el 19% en 1999.⁴⁵⁵

⁴⁵¹ José Manuel Covarrubias. *Op. cit.*, p. 43.

⁴⁵² Javier Mendoza. *Op. cit.*, p. 196.

⁴⁵³ José Manuel Covarrubias, *Op. cit.*, p. 47.

⁴⁵⁴ Rosaura Ruiz, “Causas y orígenes del movimiento estudiantil 1999-2000”, en Pérez Pascual. *Op. cit.*, p. 25.

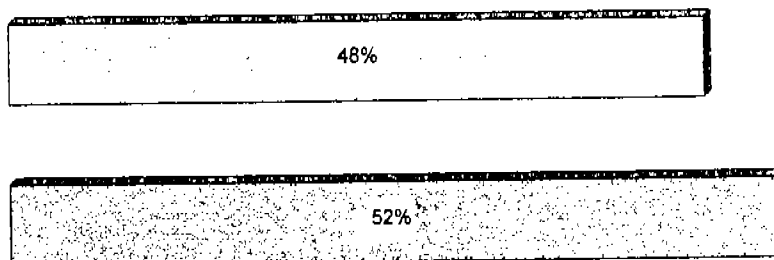
⁴⁵⁵ Salvador Malo, “Las cuotas y el costo de la educación superior. El caso de la UNAM”, en *Este país*. México, marzo de 1999, p 48.

Los datos avalados por el entonces Secretario de Planeación de la Universidad, permiten señalar que las autoridades universitarias sí identificaron la relevancia de la propuesta presentada por el rector; sin embargo, esa valoración no se extendió hacia los estudiantes. Aun cuando se hubieran reconocido y cuantificado los síntomas del problema ocasionado por la insuficiencia presupuestal, no se sugirieron sus causas estructurales ni las condiciones objetivas del sistema político y sus interdependencias, ni se ofrecieron las explicaciones conducentes. Así, al escindir los síntomas de las causas del problema, se sobre simplificó el análisis: "se halló la solución correcta a un problema equivocado."⁴⁵⁶ La medicina prescrita resultó iatrogénica.

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

La Universidad puede operar con los recursos económicos que actualmente tiene, pero puede hacerlo mejor con los recursos adicionales del pago de cuotas

Al aumentar la UNAM sus cuotas, sólo representa menos del 4% del presupuesto total de ingresos universitarios. De allí que no tiene caso el aumento de las cuotas ya que se cubre sólo una mínima parte de las necesidades de la UNAM*



Gráfica 16

Fuente: Dirección General de Información, México, UNAM, 1999.

¿Pudieron especificarse y cuantificarse las implicaciones del problema y de las alternativas de solución? Charles Lindblom⁴⁵⁷ sugiere que además de identificar las manifestaciones fenomenológicas de un problema y sus causas estructurales, económicas,

⁴⁵⁶ W. N. Dunn. *Public policy analysis*, Prentice Hall-Englewood Cliffs, 1981, p. 100.

⁴⁵⁷ Charles Lindblom, *Op. cit.*, pp. 201-225.

políticas, sociales y culturales, es tanto o más importante relacionar ambas dimensiones con las probables consecuencias que el problema y las alternativas de solución disponibles tendrán sobre quienes toman las decisiones y sobre la estabilidad del sistema social. En el caso de referencia, las implicaciones probables no se especificaron tanto como era necesario ni se cuantificó el precio que debería pagarse de no alcanzarse las expectativas deseadas. Tampoco se valoró la relación beneficio-pérdida, a pesar de que de haberse podido implementar el aumento inicial a las colegiaturas, el monto recabado hubiera duplicado el gasto corriente de las escuelas y facultades de la UNAM en contraste con el monto recabado en 1998 por las cuotas de inscripción y otros servicios que correspondió sólo al 0.1% del presupuesto total de la Universidad.⁴⁵⁸

Queda claro, pues, que ni la escala, ni la intensidad de las implicaciones de la solución planteada pudieron cuantificarse. Tampoco aparece la manera en que se valoraron sus repercusiones; es decir, el impacto sobre un determinado grupo dentro del conjunto social, en este caso los estudiantes y otros grupos de interés intra y extra universitarios. Confirmando que no siempre es adecuado proponer indiscriminadamente una respuesta política en paquete para un problema general de la comunidad. Tampoco lo es hacer pagar a unos cuantos el costo de un problema que afecta a toda la institución.

En suma, el documento *Sociedad solidaria, Universidad Responsable*, al afirmar que “existe un amplio consenso en la comunidad universitaria” en torno a diversos asuntos, entre ellos la diversificación de las fuentes de financiamiento, incluido el aumento de las cuotas, envió la señal de que la definición del problema de la insuficiencia presupuestal y la alternativa de solución escogida había considerado diversos aspectos que evitarían las consecuencias resultantes, básicamente la articulación del consenso en la comunidad universitaria. Sin embargo, no sucedió así y, por lo tanto, la aseveración de Hogwood y Gunn, “quien define es quien decide”, no se verificó: las autoridades universitarias definieron el problema, pero los estudiantes decidieron el curso de acción

Como se ha mencionado, la expansión de un conflicto depende, en gran medida, de la definición y la redefinición consecuente de los asuntos involucrados. Asimismo, los intereses más poderosos tienden a restringir la socialización del problema, es decir, a localizar el conflicto, con el fin de evitar una homologación de fuerzas. Una revisión

⁴⁵⁸ José Manuel Covarrubias. *Op. cit.*, p. 47.

oportuna de la propuesta, sin precipitarse a causa de entusiasmos erróneos y presiones políticas de grupo, habría llevado a transformar las cuotas obligatorias en aportaciones voluntarias como una redefinición correcta del problema, sólidamente argumentada, ampliamente difundida, sometida a un proceso amplio (en la participación y en el tiempo) de consulta abierta y, en su caso, aprobada en los recintos universitarios para tal fin mediante los procedimientos establecidos por la legislación vigente, que no pusiera (más) en entredicho a los cuerpos colegiados de la institución. Era una forma de restringir la expansión del conflicto, localizarlo y evitar la pérdida de su control.

En otras palabras, se habría administrado el conflicto a través de su desplazamiento, sustituyendo oportunamente las soluciones para modificar la composición del grupo opositor y lograr un avance incremental en el objetivo buscado. De esta manera, se hubiera pasado de un conflicto insoluble y continuo a uno remediable y terminal, de suma uno, posponiendo el siguiente episodio para mejores tiempos.

Las estrategias básicas de los movimientos sociales son: abrir, reconducir y bloquear la agenda oficial.⁴⁵⁹ Esta última fue la estrategia del conflicto estudiantil en la Universidad. Tradicionalmente, cuestionar la agenda del rector requería de una amplia movilización y coordinación de los grupos de protesta, de liderazgos efectivos, de estrategias y objetivos precisos, aunque en un principio general y ambiguamente planteados en un tono radical para atraer más público a su causa, fundamentalmente a través de los medios masivos; del uso de la amenaza de violencia e incluso de la violencia misma; de amplios recursos, de una capacidad de argumentar factual y emotivamente, de dialogar en público y en privado y de llegar a acuerdos mediante la negociación satisfactoria para ambas partes y, sobre todo, para la comunidad. Algunas de estas condiciones eran necesarias para restringir, conducir y administrar el conflicto. La mayoría de ellas no se cumplieron. El movimiento de los estudiantes afectó el proceso de construcción de la agenda política de la Universidad en cuanto a la definición y redefinición del problema planteado por las autoridades, particularmente a la alternativa de solución escogida más que por su concepción técnica por su inviabilidad política; por la forma en que se pretendió

⁴⁵⁹ Víctor Sampedro. *Movimientos sociales: debates sin mordaza*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 297.

implantar, considerada como ilegítima, y por la multiplicidad de los diversos actores tanto internos como externos a la comunidad universitaria, que tuvieron una activa participación.

La propuesta para modificar el Reglamento General de Pagos de la UNAM constituyó el evento que precipitó el conflicto estudiantil en 1997. Corresponde, básicamente, al tipo de iniciador circunstancial, por tratarse de un asunto que provino, aunque no de manera inesperada ni estrictamente individual, de un acto de su máxima autoridad: el rector. El Consejo Universitario, el más importante órgano colegiado de la institución, después de modificar la propuesta aprobó, sin la presencia de un buen número de sus integrantes, las reformas conducentes. Por las circunstancias que rodearon la sesión correspondiente —que favorecerían enormemente al movimiento de protesta— y por no haberse encontrado una solución satisfactoria al inicio del conflicto, los estudiantes iniciaron la suspensión de labores y elaboraron su contrapropuesta, apoyada en diversos actos públicos dirigidos a expandir su movimiento. El punto en disputa reseñado, al formar parte del tema del financiamiento de la educación universitaria, corresponde a lo que Lowi llama la arena redistributiva,⁴⁶⁰ la de más alto riesgo, al afectar a una comunidad de casi 350 mil personas de diversos estratos sociales, cuyas actividades y salarios dependen en gran medida de los montos asignados y de su disposición.

El mecanismo interno que se puso en marcha provino de un acto de la autoridad universitaria, propiciado por una distribución insuficiente del presupuesto educativo para cubrir las necesidades de la UNAM. Dicho mecanismo se comprende mejor a la luz de los modelos de *movilización* y de *acceso interno* elaborados por Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc H. Ross⁴⁶¹. Baste señalar que el primero condiciona el inicio de un asunto por parte de los líderes políticos al apoyo del público general, sobre todo el que comprende a su comunidad. El esquema de acceso interno de un asunto a la agenda formal reclama solamente el apoyo de ciertos auditorios en los que un público más amplio no participa en la decisión. El dispositivo que inició el conflicto analizado pareciera combinar los dos modelos, ya que el rector buscó el apoyo de la comunidad, aunque sólo mediante los órganos institucionales, insuficientes de acuerdo con la historia y la potencialidad

⁴⁶⁰ Theodore Lowi, *Op. Cit.*, p.101

⁴⁶¹ Roger Cobb *et. al.* "Agenda building as a comparative political process", en *American political science review*. Vol. 70, N° 1, Washington, 1976, pp. 126-138.

conflictiva del tema, tratando por igual a todos los públicos internos, cuando el asunto afectaba fundamentalmente a los estudiantes, cuya opinión se desestimó.

Como ya se dijo, la propuesta de la rectoría se presentó en términos muy concretos, que facilitaban su comprensión racional. No obstante, cuando se pretendió alcanzar a un público más general, el tema se redefinió y se enfocó como un asunto de *equidad social*, bajo el principio de quienes más tienen deben pagar más. En su extensión, quienes puedan deben apoyar a quienes no puedan acceder a la educación. Un principio socialmente aceptable pero de menor peso frente al postulado de que nadie pague.

Al inicio del conflicto, la demanda de los estudiantes era bastante concreta: la suspensión de las reformas al Reglamento General de Pagos, pero muy pronto se planteó en términos más generales, como promoción y defensa de la gratuidad de la educación superior. Esta redefinición fue crucial para impulsar la expansión social del conflicto en favor de los estudiantes y generó una intensa y prolongada polémica en la que participaron distinguidos juristas en representación de ambas partes, poniendo en juego todos los argumentos para interpretar el Artículo 3º Constitución mexicana a favor de una y otra posiciones.

Aunque la propuesta de las autoridades como la contra propuesta de sus opositores presentaban elementos socialmente significativos y trascendentes, la diferencia básica consistió en el peso simbólico de las redefiniciones o enfoques del asunto de cada una de las partes contendientes. En buena medida, el resultado del conflicto se debió, cuestiones políticas aparte, a que los estudiantes radicales no supieron distinguir entre sus principios generales y los objetivos concretos de sus demandas.

A la manera clásica, la mejor estrategia para enfrentar un conflicto es evitar que suceda. Para ello, se requiere anticipar el problema o, en su defecto, enfrentarlo directamente y estableciendo las condiciones de negociación para evitar que se expanda. En lugar de ello, desde el principio ambas partes buscaron confrontarlo mediante la puesta en duda de la legitimidad de los grupos contendientes (las diversas corrientes estudiantiles, la rectoría y el Consejo Universitario), buscando socavar sus bases de apoyo así como desprestigiar al conflicto y sus causas subyacentes.

Ante el fracaso de esta estrategia, se optó por acudir a la mesa de negociaciones, pero ya era demasiado tarde pues los interlocutores iniciales habían cambiado y por tanto

las condiciones y las posiciones originales. Una vez que la conducción del movimiento recayó en las corrientes extremas, dificultando una salida negociada, el rector tuvo algunos encuentros con los estudiantes moderados, quienes desde el principio habían mostrado su disposición a dialogar y a encontrar una solución negociada. El tiempo había rebasado esta posibilidad.

5.2.- La corriente universitaria de políticas (*la especificación de alternativas*)

En el ámbito de las políticas (*policy stream*) interactúan, en su mayoría, quienes tienen la tarea de generar las iniciativas de solución a los diversos problemas sociales para someterlas al juicio de los encargados de tomar las decisiones. Dichas propuestas están, generalmente, sustentadas en consideraciones técnicas apropiadas. La persuasión es la condición, en esta corriente, para que un tema sea considerado por quienes toman las decisiones en el sistema⁴⁶².

Así, la generación de alternativas y propuestas de solución a los problemas sociales es el ámbito natural de esta “comunidad de especialistas”, es decir, de los investigadores y académicos, los equipos de apoyo al Congreso, los encargados de la planeación y evaluación de programas y del ejercicio presupuestal y de los analistas de los grupos de interés.

Este claustro se compone de especialistas en cada área de la administración. Su actuación es interactiva y relativamente independiente de los eventos políticos al interior del sistema. Las fuerzas que conducen la corriente política y las que dirigen el campo de políticas son muy diferentes: cada una tiene vida propia. Esto no quiere decir que no existan puntos de contacto, comunión de intereses o coincidencias entre unas y otras corrientes.

Algunas comunidades mantienen un alto grado de cohesión en tanto que otras son más diversas y fragmentadas. Un sistema de políticas fragmentado se traduce en una segmentación de las políticas, con la consecuencia de que una puede hacer algo que afecte a la otra, sin que ninguna de las dos pueda prever las consecuencias. Una comunidad menos parcelada generará visiones, orientaciones y maneras de pensar comunes y utilizará un lenguaje común que le permitirá una mejor comunicación. En contraste, la falta de cohesión

⁴⁶² Giandomenico Magone, dice que los argumentos persuasivos desempeñan un muy importante en el proceso evaluativo. Señala que siempre que se consideren nuevos criterios de evaluación o una reforma a los antiguos, cada quien propondrá nuevos criterios y recurrir a la persuasión para influir sobre los demás para que los acepten. *Op. Cit.*, 1997, p 43

al interior de estas comunidades hace que la agenda relativa a cada área salte de un lado a otro, haciéndola más volátil. La estabilidad de una agenda se debe a las *anclas estructurales de la agenda*, es decir, los elementos básicos en los que existe un alto grado de acuerdo.⁴⁶³

Muchas preguntas han surgido en torno a cómo se generan las ideas en las comunidades de políticas. John Kingdon se refiere a ello mediante su concepto de corte evolucionista denominado la “sopa primaria de políticas”, ya que considera que la generación de alternativas y propuestas en esta comunidad se parece a un proceso biológico de selección natural: “Así como las moléculas circulaban alrededor de lo que los biólogos llaman la sopa primaria antes de que la vida comenzara, las ideas flotan alrededor de las comunidades de especialistas. Muchas ideas son posibles tanto como las moléculas lo son.”⁴⁶⁴

Las ideas emergen y desaparecen y se confrontan y se combinan de diferentes maneras. La “sopa” se modifica no sólo por la aparición de nuevos elementos sino más bien por la recombinación de los ya existentes. Mientras muchas ideas circulan alrededor de esta sopa primaria de políticas, las que al final quedan –al igual que un sistema de selección natural– sobreviven y prosperan y por lo tanto son consideradas más seriamente que otras.

Para que una propuesta sea considerada por los responsables de la toma de decisiones, requiere de un promotor –que puede localizarse en las propias comunidades de políticas, en otras áreas del gobierno, en los grupos de interés o en las instituciones de investigación. Estas propuestas son promovidas por los empresarios de políticas (*policy entrepreneurs*), quienes tienen la voluntad de invertir sus recursos –tiempo, energía, reputación e incluso dinero– para lograr que una propuesta alcance estatus de agenda, esperando beneficios personales o profesionales.⁴⁶⁵

Para entender el proceso según el cual algunas ideas sobreviven y otras no, Kingdon sugiere que la clave consiste en identificar las condiciones para que una propuesta pueda ser considerada en el orden del día de la agenda formal. El desarrollo de ideas de políticas públicas obedece a un patrón similar al de la evolución, que no procede de una mutación o de la súbita aparición de nuevas estructuras sino de una recombinación o nuevo

⁴⁶³ Ibidem, p. 128.

⁴⁶⁴ Ibidem, p. 122.

⁴⁶⁵ Ibidem, p. 129.

empaquetado de elementos familiares. “La actividad creativa usualmente involucra la recombinación más que la invención de nuevos componentes.”⁴⁶⁶

El proceso que se desarrolla en la sopa primaria de políticas no se parece a un sistema con pocas y bien definidas alternativas de entre las cuales habrá que seleccionar. Las comunidades de especialistas orientan sus análisis a los problemas y a los contenidos; sin embargo, los funcionarios del gobierno juzgan sus méritos así como sus costos y beneficios políticos. Los promotores de propuestas impulsan su discusión en la propia comunidad de políticas, en públicos especializados y en la opinión pública, buscando crear un clima favorable a sus propuestas. A este procedimiento Kingdon llama suavizamiento o aclimatación (*softenig up*). “Sin este trabajo preeliminar, una propuesta corre el severo riesgo de no ser tomada en consideración para incluirla en la agenda formal.”⁴⁶⁷ Los abogados de políticas utilizan diversas formas para “calentar el ambiente”, tales como foros institucionales, reuniones no gubernamentales, audiencias promovidas por el Congreso, canales burocráticos formales e informales. Una vía utilizada con frecuencia son las filtraciones o deslizamientos a través de los medios de difusión para conocer las reacciones de los diferentes públicos a sus planteamientos. Mediante el uso de estos “globos de sondeo” (*trial balloons*) muchas propuestas no han sobrevivido al escrutinio público. En muchas ocasiones no se busca que una propuesta sea aprobada sino simplemente que se conozca para iniciar su proceso de maduración: la gente conoce la idea, la discute, permanece latente en su conciencia para futuras referencias con el objetivo de que resurjan cuando las condiciones sean propicias.

Kingdon señala que “aun cuando el origen de las ideas pueda ser azaroso, su permanencia no lo es”⁴⁶⁸, pues existe un patrón de maduración de las propuestas. Dentro de éste destacan su viabilidad técnica y su valor de aceptabilidad, correspondientes a la comunidad interna de políticas. Sin embargo, los especialistas deben anticipar las consecuencias políticas de sus propuestas, sobre todo la que se refiere a la aceptación pública, es decir, intentar conocer si encajará en el patrón de receptividad social.

Las propuestas que sobreviven en la comunidad de políticas en gran medida lo hacen por su compatibilidad con los valores de los especialistas, lo que explica que

⁴⁶⁶ Ibidem, p. 131.

⁴⁶⁷ Ibidem, p. 134.

⁴⁶⁸ Ibidem, p. 138.

propuestas de carácter menor se mantengan en el proceso mientras que se descartan otras de mayor envergadura. Cuando una propuesta es percibida como inequitativa, difícilmente alcanzará estatus de agenda. Uno de los valores considerados por los responsables de las políticas es la eficiencia. Sus preocupaciones no sólo se relacionan con el costo de un programa sino con sus beneficios, aunque en algunos casos este criterio no es compartido por los miembros de la arena política, sobre todo en el caso de que carezcan de viabilidad.

Otra importante prueba de supervivencia para las propuestas es la restricción presupuestaria. Los especialistas de las comunidades de políticas saben que algunas de sus iniciativas estarán sujetas a las restricciones presupuestales, por lo que deben convencer a quienes toman las decisiones que el costo debe ser aceptable y que los diversos grupos y públicos deben de aprobarlo. Anticipar esas restricciones es otro criterio de aceptabilidad valorativa para la consideración de una propuesta.

Una vez que las ideas producidas por la comunidad de especialistas han pasado el proceso de selección, superado al proceso de calentamiento y satisfecho los criterios de aceptabilidad, los responsables de las políticas deben lograr un consenso de los actores principales del sistema, por eso es necesario que exista una conciencia pública sobre los problemas y un acuerdo general sobre las propuestas de solución. En la construcción del consenso se presenta el fenómeno denominado carro de ferrocarril (*band wagon*), en el que la gente discute las ideas aceptándolas gradualmente⁴⁶⁹, es decir, que una propuesta adelanta a otras, ya que mientras más se discute más es tomada en consideración hasta alcanzar el punto más alto. Normalmente, antes de que un tema alcance una posición en la agenda, una alternativa viable está disponible para ser tomada en consideración. No es suficiente que exista un problema, también debe existir una alternativa que haya sobrevivido al proceso descrito.

En la UNAM existen áreas de políticas académicas y administrativas tanto en la rectoría como en los diversos subsistemas que la componen. Uno de las primeras acciones de Francisco Barnés fue crear la Secretaría de Planeación, señal de la importancia que le otorgaba al área de políticas y del papel que jugarían los especialistas en la construcción de su agenda formal y en la especificación de alternativas consecuente.

⁴⁶⁹ Ibidem, p. 147.

Los encargados de la toma de decisiones juzgan los méritos de una política así como sus costos económicos y políticos. En el área educativa, por su complejidad y alto grado de politización, el análisis de costos políticos es tan importante como la identificación de los beneficios económicos.

Surge, sin embargo, el problema de encontrar fuentes confiables para sustentar los análisis, de tal manera que

las ausencias de información, de series históricas y bases de datos confiables, conducen a discusiones públicas sobre el tema sustentadas frecuentemente en comparaciones equívocas, o francamente erradas, que poco contribuyen a la generación de políticas útiles para mejorar la situación.⁴⁷⁰

La alternativa de solución al problema de la insuficiencia presupuestal en la UNAM no fue nueva ni azarosa; surgió de una recombinação de ideas que desde tiempo atrás se habían elaborado (algunas habían fracasado). En la historia de la educación superior mexicana el asunto del incremento a las colegiaturas ejemplifica el caso de propuestas que se descartaron en un momento y resurgieron años después, cuando las condiciones aparentemente habían cambiado. El haber subestimado los costos que la propuesta acarrearía en la arena política, ocasionó el conflicto; se olvidó que tanto la sustancia de las ideas como la presión política son elementos importantes para promover asuntos a la agenda política formal.

Quienes elaboraron la alternativa señalada, consideraron como condición necesaria y suficiente persuadir de su factibilidad sólo a las autoridades universitarias. La información con la que se contaba, en menoscabo de otras fuentes más actualizadas y precisas, no alcanzó a conocer los diversos puntos de vista en torno de la misma, por lo que sus preocupaciones, al considerar más los beneficios institucionales que los costos, no fueron compartidas por los grupos estudiantiles que operaban en la arena política, evidenciando su inviabilidad real.

Aunque, aparentemente, se buscó crear un clima favorable a la propuesta, esto se hizo con premura y a través de canales de comunicación demasiado formales, limitados a los mecanismos institucionales y a ciertos grupos de estudiantes previamente reconocidos, privilegiando a los medios de difusión sobre la comunicación directa, a lo que se sumó el

⁴⁷⁰ Salvador Malo. Marzo 1999, *Op Cit*, p. 49.

breve lapso para su análisis y tardía discusión. Más importante aún es que no se consideró la opinión de los estudiantes⁴⁷¹. En otras palabras, se presionó el patrón de maduración de la propuesta, por lo que no logró alcanzar su valor de aceptabilidad en la comunidad estudiantil donde los aspectos ideológicos tienen mayor peso que otros. La propuesta no sobrevivió.

5.3- La corriente o arena política universitaria.

Después del conjunto de elementos relacionados con los problemas y con la elaboración de las alternativas de solución, la tercera serie de explicaciones de la mayor o menor preeminencia de un asunto en la agenda formal se encuentra en la arena política (*political stream*). De manera *cuasi* independiente a los procesos de reconocimiento de los problemas y de elaboración de propuestas de solución, los acontecimientos políticos se desenvuelven con una dinámica propia y de acuerdo con sus propias reglas, influyendo notablemente en el establecimiento de la agenda.

La corriente o arena política es, quizás, el principal promotor u opositor para que diversos problemas accedan a la agenda institucional. En su interior, confluyen diversos actores y eventos por lo que el juicio permanente en torno a la correlación de las fuerzas actuantes políticas permite determinar la factibilidad política de las propuestas para resolver los problemas planteados en el campo de los especialistas. La negociación para abatir el disenso y, en su caso, articular a las mayorías es el método tradicional en esta corriente⁴⁷².

Este campo crucial se compone del *humor* o *talante nacional* o clima de los tiempos,⁴⁷³ de las acciones de las *fuerzas políticas organizadas*, de los *resultados electorales* asociados con los partidos políticos; de los *cambios en la administración*; de la *recomposición política e ideológica* en el Congreso y de la *correlación de fuerzas*, en términos del conflicto y el consenso, entre los grupos de interés que operan en el sistema. Estos acontecimientos tienen un poderoso efecto en la conformación de las agendas y constituyen una parte relevante en la especificación de alternativas.

⁴⁷¹ Cfr. Apéndice 1

⁴⁷² E.E. Schattschneider suscribe la idea de la teoría democrática de que el cuerpo de acuerdo común encontrado en la comunidad se conoce como el *consenso*, sin el cual se cree que no puede sobrevivir ningún sistema democrático, *Op. Cit.*, p.31

⁴⁷³ Roger Cobb y Charles Elder, "Communication and public policy" en Dan Nimmo and Keith Sanders (eds.) *Handbook of political communications*. Beverly Hills, Sage, 1981, p. 405.

Una modificación en la opinión pública hace que algunas propuestas de políticas tengan mayores posibilidades que antes de alcanzar el estatus de agenda y, en contraste, puede sacar de la escena a otras que anteriormente tenían mejores expectativas. Frente a la emergencia de cambios en el talante nacional que pudieren resultar favorables a sus intereses, los promotores de políticas deben empujar sus propuestas, que por lo general tuvieron que permanecer mucho tiempo en espera. De no aprovechar la oportunidad, tendrán que esperar un nuevo movimiento de la opinión nacional.

Los cambios de administración y una reconfiguración de fuerzas en el congreso modifican las prioridades y afectan sustancialmente las agendas. Quienes llegan a ocupar las posiciones de autoridad en virtud de un cambio de administración, modifican las prioridades e impulsan nuevos asuntos en la agenda; asimismo, la recomposición en el congreso se modifica generando nuevas prioridades en el orden del día.

La corriente política es un importante promotor o inhibidor de asuntos para ocupar un lugar en la agenda formal. El impacto en la agenda es diferente del control sobre las alternativas o sobre sus resultados. Todos los actores relevantes en el sistema juzgan si el balance de fuerzas en ese campo favorece la acción. No todas las fuerzas políticas tienen el mismo peso en la práctica. Pareciera que la complejidad de la opinión pública y los procesos electorales impactan fuertemente las agendas y son capaces de trastocar el balance de fuerzas en el sistema político. Una vez que un asunto se incorpora a la agenda, las fuerzas organizadas entran en la escena tratando de obtener los mayores beneficios, ya sea influyendo en la especificación de alternativas consideradas u oponiéndose a las propuestas, buscando iniciar un conflicto social.

En tanto que los movimientos sociales no se inician con la participación de grandes públicos y muy rara vez alcanzan una participación masiva, los funcionarios gubernamentales tienen -o deben tener- experiencia suficiente para detectar, directa e indirectamente, a los públicos específicos, a los activistas y a las elites políticas más sensibles a la elaboración de políticas. Kingdon escribe que

Si gente importante dentro del gobierno percibe que todos los grupos de interés apuntan en la misma dirección, ello es interpretado como una señal de que es necesario moverse hacia ese rumbo. Pero si existe algún conflicto al interior de estas fuerzas organizadas o no hay un consenso de sus

clientelas reales o potenciales en cuanto a sus propósitos, los líderes políticos del gobierno perciben un tipo de equilibrio de fuerzas entre quienes están a favor de una propuesta y los que se oponen a ella.⁴⁷⁴

Esta conclusión no necesariamente impide que un asunto sea tomado seriamente en consideración, pero sí revela importantes indicios en cuanto al precio que habrá que pagar si se persiste en impulsarlo hacia la agenda formal. Sin embargo, es muy difícil conocer con precisión cómo la gente llega a saber en dónde reside el balance entre los adeptos a sus propuestas y sus opositores. Sus cálculos involucran su propia percepción de los flujos de comunicación, la existencia y la eficacia de los canales correspondientes y su valoración de los recursos de la oposición. Si escuchan y comprueban mediante estudios de opinión y otras formas de investigación de la opinión pública que las preferencias se cargan de un lado y no del otro, suponen que el balance favorece al primero. Aun cuando la comunicación sea pareja, “un lado siempre estará mejor situado porque la gente percibe que el lado dominante tiene mayores recursos políticos, tales como una gran cohesión interna, ventajas para organizar movilizaciones de apoyo y la habilidad para afectar al sistema”.⁴⁷⁵

La determinación del balance de fuerzas es imprecisa, no así la forma de valorarlas por quienes toman las decisiones. Siempre será necesario analizar a fondo el equilibrio de fuerzas. Un error de apreciación puede costar muy caro a los políticos e, incluso, al sistema.

Frecuentemente, el balance de fuerzas opera en contra del cambio, ya que los beneficiarios de los programas establecidos protegen sus intereses; todo cambio es posible cuando las propuestas correspondientes cuentan con un fuerte apoyo del público. En ocasiones, los cambios ocurren a pesar de la oposición que generen. Para evitar cualquier cambio en el estado de las cosas, grupos importantes con los recursos suficientes casi siempre están en posibilidades de bloquear cualquier iniciativa que atente contra sus intereses. Una razón importante de la inercia gubernamental es la inevitable formación de una clientela favorable a los programas establecidos. Una vez que se implanta un proyecto, los intereses beneficiados se organizan en grupos cuyo propósito es protegerlo. Cuando los promotores de propuestas son incapaces de articular los beneficios y los apoyos conseguidos, se favorece a la oposición.

⁴⁷⁴ John Kingdon, *Op. Cit.*, p. 157.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, p. 158.

Si quienes abogan por una propuesta consideran que el balance de fuerzas les es adverso prefieren no invertir en lo que se percibe como una causa perdida. Si existe una fuerte oposición a una propuesta, quienes la promueven fuera del gobierno y quienes la impulsan desde dentro prefieren dar marcha atrás y esperar una mejor oportunidad. El costo económico y político de persistir en el intento suele ser muy alto.

En suma, las alteraciones en el estado de la opinión y los cambios en la administración o en el congreso pueden ser suficientes para vencer a los grupos de oposición organizados —a pesar de que cuenten con amplios recursos— y orientar la arena política hacia el cambio. La mayoría de las veces, quienes toman las decisiones perciben el balance de fuerzas y anticipan los costos económicos y políticos que deberán pagar si tuvieren que enfrentarse a grupos bien organizados, con amplios recursos y sobre todo si no cuentan con una opinión pública favorable a sus propuestas, principalmente entre los que están implicados directamente en la decisión.

El primer año de una administración se conoce popularmente como la luna de miel, porque es buen momento para promover los cambios. Todos los actores esperan que el gobierno defina sus prioridades y comience a perfilarse la nueva agenda. Lo mismo sucede con la agenda legislativa. Si los nuevos dirigentes políticos llegan a sus posiciones con un fuerte respaldo popular mayores serán las posibilidades de agendar sus propuestas.

Los límites jurisdiccionales influyen las agendas, ya que la competencia por los espacios de poder no siempre resulta en un empate. Cuando un tema se vuelve popular, la competencia tiende a promoverlo. Caso contrario cuando se abandona un problema por considerarse que no es de la competencia de una dependencia gubernamental, que atañe a otra jurisdicción. En consecuencia, un elemento fundamental en la legislación es la definición del ámbito de acción de un gobierno. Los debates en torno a la jurisdicción afectan las posiciones de los actores y, por ende, al proceso de construcción de la agenda, que refleja esas discusiones dejando de lado algunos asuntos cuya importancia se define fuera de los límites de acción de la instancia correspondiente.⁴⁷⁶

En la corriente política las coaliciones se configuran mediante la garantía de las concesiones a cambio del apoyo a un curso de acción. Sea por alcanzar los beneficios o por no quedar fuera del reparto, las coaliciones juegan un importante papel en la construcción

⁴⁷⁶ Ibidem, p. 162.

de la agenda. Como las propuestas ya se discutieron y entraron en la arena política, los diversos actores ahora tratan de conformar una alianza ganadora. En esta arena, quien no atiende con cuidado la construcción de alianzas mediante la negociación, terminará por pagar un alto costo.

La conformación de alianzas en la arena política, aunque similar a la identificada en la de políticas, tiene una dinámica diferente. Al principio de la negociación, los participantes mantienen rígidamente sus posiciones, rehusando comprometer sus principios. Conforme avanzan las discusiones, disminuye la rigidez original y comienzan a vislumbrarse los puntos de acuerdo. Cuando un asunto se va moviendo, todos los interesados consideran que el “carro de ferrocarril” va corriendo y se “montan” al tren para no quedar fuera del proceso.

En toda negociación, si los principios se confunden con los criterios y no se flexibilizan las posturas, el riesgo de perder la oportunidad de una coalición ganadora aumenta considerablemente. Utilizando un lenguaje propio del teatro, Kingdon concluye que los actores iniciales pueden salir de la escena, perder el apoyo del público y dejar el proceso en manos de otros grupos de interés que no figuraban en el reparto original.

En la UNAM, los participantes en el proceso de elaboración de políticas perciben el estado de ánimo de los diferentes estratos de la comunidad de acuerdo al problema que se trate de resolver, las designaciones de autoridades, por lo general, de acuerdo a su Ley Orgánica, una vez que termina cada período de cuatro años con la posibilidad de una reelección, traen nuevas administraciones y un reacomodo de las fuerzas políticas en los consejos, sustentadas en diversas convicciones, y los diversos grupos de interés presionan a la rectoría con sus demandas. Esta mezcla de opinión universitaria, y pública debido a la importancia de la institución, con una nueva administración es un elemento poderoso en la promoción de nuevos asuntos en la agenda. Sin embargo, los grupos internos de presión tienen gran capacidad para bloquear estos nuevos temas intentando reorientarlos en favor de sus propuestas. Cuando los intereses organizados entran en conflicto con la nueva administración, la posibilidad de que logren promover sus asuntos depende de que cuenten con un fuerte apoyo público. Esta condición cambiante obliga a que en esta corriente sea obligado construir el consenso, en contraste con la corriente de políticas en el que la

persuasión y la difusión constituyen las variables fundamentales, por la vía del *diálogo y la negociación*⁴⁷⁷.

En la arena o corriente política al interior de la Universidad, debido en buena medida al alto nivel educativo –no exclusivo de la institución- y a la diversidad de puntos de vista de sus integrantes, así como por la facilidad que tienen de acceder a todo tipo de informaciones, no sólo mediante de las más de 160 bibliotecas con las que cuenta la institución., permanente se debaten, formal e informalmente, la mayoría de los asuntos que encabezan las diferentes agendas mediáticas, públicas y políticas, así como los diversos asuntos que les son comunes y que se encuentran ubicados en la agenda sistemática de la institución, básicamente los temas relacionados con las funciones legales de la Universidad; es decir, con las actividades de enseñanza, investigación, y difusión de todas las manifestaciones de la cultura. Adicionalmente, y quizás con mayor enjundia se confrontan concepciones de carácter político. Así mismo, dicha corriente se conforma con las actividades de los diferentes grupos que operan en su interior casi siempre vinculados con organizaciones políticas externas. Los resultados en la designación de las autoridades, particularmente la de rector, así como las elecciones para verse representados en los consejos institucionales, son también asuntos que promueven la movilización de muchos universitarios

Mientras muchos miembros de la comunidad aún festejaban la llegada de Francisco Barnés a la rectoría y los éxitos que había obtenido en sus primeras acciones de gobierno, hablando incluso de su reelección, los acontecimientos en la arena política nacional transcurrían de acuerdo con sus propias reglas, ritmos y procedimientos.⁴⁷⁸ La modernización educativa de corte neoliberal, fuertemente impulsada por Ernesto Zedillo desde que ocupó las carteras de Programación y Presupuesto y de Educación Pública con el apoyo de muchos integrantes de la ANUIES, se encontraba en marcha desde inicios de la década. Con el acento puesto en el mejoramiento de la calidad de la educación, “se impulsaban desde el gobierno procesos de transformación en las universidades públicas en busca de su actualización organizativa”⁴⁷⁹, cuyos programas operativos eran objeto de amplias discusiones y no pocos rechazos, particularmente los referidos a los nuevos

⁴⁷⁷ Ibidem, p. 167.

⁴⁷⁸ Cfr. Capítulo II

⁴⁷⁹ Mendoza Rojas. *Op. Cit.*, p. 181.

esquemas de evaluación académica y de financiamiento, reabriéndose así el debate por el futuro de la educación superior.

El problema del financiamiento de la educación superior, originalmente asociado casi exclusivamente con la dinámica de la expansión educativa, se entreveró con aspectos de calidad, de eficiencia, de eficacia, de gobernabilidad, de equidad, de movilidad social, y con posiciones de grupo, de clase social, de ideología.⁴⁸⁰

La controversia en torno a la validez del Ceneval, fuertemente cuestionada unos años antes, no había sido plenamente resuelta, y la aplicación del examen de admisión general para el ingreso a la educación media superior no había dejado satisfechos a los más acerbos críticos del sistema educativo nacional, dando lugar al nacimiento de diversas organizaciones opositoras como la Comisión Trilateral en Defensa de la Educación Pública y el Consejo Estudiantil Metropolitano, que habría de representar un importante papel en el conflicto de 1999. “La anulación de los vínculos de la UNAM con el Centro Nacional de Evaluación” fue la sexta demanda del primer pliego petitorio del Consejo General de Huelga.

La agenda sistemática de la Universidad contaba con una larga lista de asignaturas pendientes que no pudieron implementarse a raíz del congreso universitario de 1990, muchas de las cuales se reflejaron en la agenda del proyecto reformista de Francisco Barnés y presionaban fuertemente los calendarios, los procedimientos y la capacidad de asimilación institucional. Después de un agudo conflicto estudiantil y de tres años de organización del congreso, los resultados de este espacio, a todas luces más político que académico, en referencia al congreso producto del movimiento estudiantil de 1987, no llevaron a transformar la institución.

En el ámbito partidista electoral, se realizaban los reacomodos necesarios para iniciar, ese mismo año, las precampañas electorales nacionales, para muchos uno de los eventos cruciales en el inicio del conflicto.

⁴⁸⁰ Salvador Malo, febrero 1999, *Op. Cit.*, p. 23.

Los resultados de la encuesta aplicada a los estudiantes antes del inicio del paro de actividades reportaban que las autoridades universitarias habían perdido la batalla argumental.⁴⁸¹

Estos y otros eventos, mencionados a lo largo del presente trabajo, aconsejaban una mayor prudencia para tratar de agendar la malograda propuesta de Francisco Barnés.

6.-La ventana de oportunidad para la reforma al Reglamento General de Pagos.

John Kingdon afirma que el momento para colocar sólidamente una iniciativa en la agenda de decisión es cuando se abre una ventana de políticas. Esto sucede cuando las tres corrientes que fluyen separadas en el sistema - de problemas, de políticas y de política - se juntan en momentos críticos. Ninguna de las corrientes por sí misma es capaz de colocar sólidamente un asunto en la agenda. Si falta alguno de los tres elementos –si la solución no se encuentra disponible, si no se puede encontrar o un problema o si no existe un fuerte apoyo de la arena política, particularmente un adecuado clima de opinión de quienes serían los más afectados– el asunto difícilmente accederá a la agenda.⁴⁸² En el camino pueden darse acoplamientos parciales, por ejemplo, soluciones con problemas, pero con una gran oposición, como fue el caso del aumento a las colegiaturas en 1999 en la UNAM.

Kingdon explica su concepto de ventana de políticas mediante una analogía de las actividades espaciales:

los planetas se encuentran propiciamente alineados, pero no por mucho tiempo. Así, el lanzamiento de un cohete deberá iniciarse en el momento justo en el que se abra una ventana en el cielo. De no hacerlo, el momento pasa. La oportunidad puede volver a presentarse pero los astronautas y los ingenieros deberán esperar hasta que la ventana se vuelva a abrir.⁴⁸³

Los empresarios que abogan por sus alternativas personales o institucionales tienen sus propuestas listas, esperando una de dos posibilidades: un problema al cual le puedan adscribir sus propias soluciones, o el desarrollo de un evento en la arena política, como puede ser un cambio de administración que genere un clima receptivo a su propuesta.

⁴⁸¹ Cfr. Apéndice 1

⁴⁸² Ibidem, pp. 173-174.

⁴⁸³ Ibidem, p. 174.

Los participantes impulsan sus definiciones de problemas, sus propuestas adscritas y sus fuerzas políticas dentro de estas oportunidades, cuyos resultados dependerán de la mezcla de los elementos considerados y de cómo se encuentren acoplados.

Este acoplamiento es posible tanto por la aparición de problemas acuciantes como por sucesos que se llevan a cabo en la arena política. Las soluciones se adhieren a los problemas y ambas se adscriben a eventos políticos favorables. Por ejemplo, una alternativa que circula en la corriente de políticas se acopla con un problema o con algún evento en la arena política para tratar de ser considerado seriamente en un contexto que trascienda la comunidad de especialistas. Si una alternativa se acopla a un problema como su solución, esa combinación también es apoyada en la arena política. Igualmente, si una alternativa es aprovechada por los políticos se justificará como una solución factible a un problema real.

La apertura de las ventanas frecuentemente define las prioridades de una propuesta. Los participantes recolocan sus asuntos cuando consideran que existe una buena posibilidad para que alguno de ellos acceda a las agendas. Sin la perspectiva de una ventana abierta, los participantes frecuentemente desisten de sus propósitos. El mismo razonamiento funciona en las negociaciones políticas: cuando un asunto no está maduro, sus promotores mantienen la rigidez en sus posiciones; cuando una ventana se abre, los contendientes se vuelven más flexibles para lograr un compromiso.

Una ventana se abre, principalmente, cuando hay un cambio en la arena política. También, porque un nuevo problema atrae la atención de las autoridades del gobierno o de gente cercana a ellos. "Llega una nueva administración y pregunta: ¿qué hacemos primero? Generalmente la respuesta es *algo*, rápidamente".⁴⁸⁴ En países como México, es una costumbre que cada nuevo presidente o un titular de una institución elabore su plan de los primeros 100 días con aquellas propuestas más vistosas y por lo general menos efectivas. La nueva administración abre ventanas a ciertos grupos, legisladores y dependencias oficiales para presentar las propuestas que no tuvieron oportunidad de impulsar en el periodo del gobierno saliente. Lo mismo sucede en un cambio en la conformación política en el congreso. En ocasiones, una ventana se abre cuando un problema está ejerciendo una presión muy fuerte sobre el gobierno, permitiendo a los abogados de políticas presentar sus propias soluciones.

⁴⁸⁴ Ibidem, p. 176

Una ventana no permanece abierta durante mucho tiempo; puede cerrarse a causa de que los participantes obtengan un refuerzo simbólico al sentir que una decisión fue el producto de sus esfuerzos y volver la atención hacia otros temas, a que los actores se muestren incapaces para movilizar recursos que apoyen sus iniciativas. También debido a que los eventos que hicieron que una ventana se abriera salgan de la escena. Tal es el caso de los accidentes naturales o de los eventos noticiosos, así como del fin de la “luna de miel” de que disfruta una nueva administración, o a que los funcionarios que abrieron una oportunidad de decisión terminen su gestión o abandonen el cargo. Este caso ocurre con frecuencia en países donde no existe un servicio civil de carrera. Finalmente, puede deberse, quizás con más frecuencia de lo que parece, a que no exista una alternativa disponible para la solución de un problema.⁴⁸⁵

Por ello, Anthony Downs refuerza la idea de actuar rápidamente cuando se presenta la oportunidad. Argumenta que el deseo de actuar para solucionar un problema favorece la realización de los costos financieros y sociales de la acción.⁴⁸⁶

Dado que la existencia de una ventana obedece, principalmente, a circunstancias reales y objetivas, muchos estrategas de la arena política piensan que pueden manipular las variables intervinientes. Sin embargo, la ventana existe también en la percepción de los participantes; quienes no lo han entendido han pagado un precio muy alto. Los encargados de la toma de decisiones perciben la presencia de una ventana, estiman sus probabilidades de ocurrencia futura y, algunas veces, la subestiman o sobreestiman y actúan en función de ese error de percepción.

Más allá de esas posibles equivocaciones, aun los analistas más capacitados pueden estar en desacuerdo respecto a si una ventana está abierta o no, debido a su compleja naturaleza. Al juzgar qué tan abierta está una ventana, existe un apreciable espacio de desacuerdo incluso entre gente razonable y bien informada.⁴⁸⁷ Cuando se presentan percepciones diferentes en la corriente de políticas, existe un mayor margen para la rectificación que en el caso de la arena política. En aquélla, los costos pueden ser mínimos; en ésta, debido a que su influencia en la agenda formal es muy considerable, una decisión equivocada puede ocasionar consecuencias graves.

⁴⁸⁵ Ibidem, p. 177.

⁴⁸⁶ Anthony Downs, *Op. Cit.*, pp. 141-148

⁴⁸⁷ John Kingdon, *Op. Cit.*, p. 180.

El cambio en la agenda es una respuesta a los eventos del campo de los problemas y de la arena política, mas no de la corriente de las políticas.⁴⁸⁸ Las ventanas se abren ya en la corriente de problemas ya en la de política. Luego entonces, existen *ventanas de problemas* y *ventanas de política*. La primera se abre cuando aparece un nuevo problema creando una oportunidad para adscribirle una solución. La segunda, cuando un cambio en la corriente política impulsa a los políticos a comprometerse con una iniciativa, la que colocan en el mercado de propuestas creando una ventana para que los promotores puedan impulsar sus diferentes soluciones.

Si una o más propuestas viables se encuentran disponibles, se acoplan con el problema en la arena política con el consecuente movimiento de la agenda formal. Tanto problemas como soluciones pueden no haber cambiado, pero la disponibilidad de una alternativa que responda de alguna manera a la nueva situación política modifica la agenda.

Las ventanas de problemas y las de política se encuentran relacionadas. Cuando una ventana se abre por un problema acuciante, las alternativas de solución generadas pasarán mejor si superan la prueba de aceptabilidad política. Igualmente, cuando un evento político abre una ventana de oportunidad, los participantes tratan de encontrar un problema al cual se le pueda adjuntar la solución propuesta. Una ventana recién abierta ocasiona que las soluciones fluyan en forma multitudinaria hacia ella, lo que crea una sobrecarga debido a la existencia de más soluciones que ventanas para manejarlas. Existen promotores de propuestas que saturan deliberadamente una agenda para bloquear cualquier acción: si desean inhibir la intervención gubernamental en un asunto particular introducen otros asuntos en la agenda.

Para contender con la sobrecarga de ventanas de oportunidad, el procedimiento más usual consiste en desahogar los asuntos más fáciles y que requieren menores recursos, por lo que son más manejables. Otra manera de descargar la agenda es invertir grandes recursos y realizar enormes esfuerzos para resolver la mayoría de los problemas y disponer de todas las alternativas. Los que quedan, se solucionan de acuerdo con los métodos de toma de decisiones más conocidos: negociación, conformación de alianzas mayoritarias y construcción de consensos.

⁴⁸⁸ Ibidem, p. 182.

Aprovechar la apertura de una ventana no siempre satisface las expectativas. En tanto que los resultados dependen de la mezcla de problemas y propuestas de solución contemplados, existe un grado de impredecibilidad que depende de los participantes presentes, de las alternativas que se encuentren disponibles y, aun, de lo que a la gente le interese más. Una vez que la agenda está establecida, el control sobre el proceso está perdido, pudiendo derivar en la apertura de una caja de Pandora. Por ello, Kingdon advierte que

una administración propone una ley o una modificación a la misma, pero es incapaz de controlar los acontecimientos subsecuentes y predecir el resultado. En el caso en que los participantes en el proceso tengan cierta discrecionalidad en la apertura de ventanas, necesitan preguntarse a sí mismos antes de adoptar una decisión si el riesgo de poner en marcha una inmanejable cadena de acontecimientos puede producir un resultado no deseado por ellos.⁴⁸⁹

En apoyo a lo anterior, Majone afirma que “en cualquier campo de la actividad humana, la diferencia más notoria entre el aficionado y el profesional es que, en contraste con el primero, el segundo es capaz de reconocer lo que bajo ciertas circunstancias no es en principio realizable”⁴⁹⁰ Por ello, Algunas veces los participantes más experimentados deciden no abrir una ventana o presionar a su apertura por el riesgo de un resultado que pueda resultar peor que el estado anterior.

En gran medida, la conjunción de las tres corrientes para que un asunto alcance estatus de agenda se debe a los empresarios de políticas. Las cualidades que contribuyen al éxito de sus gestiones son: tener el derecho de audiencia, los contactos políticos adecuados y la experiencia en la negociación y la capacidad de persistir en la tarea.⁴⁹¹

Aunque las ventanas no son predecibles, sí lo es su espacio de apertura. Por ello, los empresarios exitosos previamente desarrollaron sus ideas, pusieron en práctica su experiencia y habilidades y aclimataron sus propuestas, con lo que se encuentran preparados para cuando aparezca una ventana de oportunidad. Para ellos, cualquier crisis es una oportunidad para acoplar las corrientes del sistema, adscribiendo soluciones a los problemas, propuestas al momento político y eventos políticos a los problemas de políticas.

⁴⁸⁹ Ibidem, p. 186.

⁴⁹⁰ Giandomenico Majone, 1975, *Op. Cit.*, p.393

⁴⁹¹ John Kingdon, *Op. Cit.*, p. 190.

Los estrategias de la administración deben considerar que no pueden atacar todos los problemas al mismo tiempo, abriendo todos los frentes, pues corren el riesgo de que todo cambie para que todo siga igual o peor y se corra el riesgo de generar un conflicto por presionar excesivamente al sistema y poner en movimiento a todos los grupos que sientan afectados sus intereses por una decisión. No existe una manera más segura de confundir el significado de la política, dice Schattschneider- que “tratar todos los temas como si fueran independientes e iguales”⁴⁹². Difícilmente el espacio de una ventana es tan amplio como para dar cabida a todos los temas al mismo tiempo.

Asimismo, existen limitaciones lógicas. Al concentrar toda la atención en un problema se dejarán de considerar otros.⁴⁹³ “En todo caso, tales restricciones no deben exagerarse. El sistema no siempre está sobrecargado y la competencia entre los asuntos no es de *suma cero*.”⁴⁹⁴

Algunas veces puede predecirse la apertura de las ventanas. Ciclos regulares de varios tipos abren y cierran ventanas de acuerdo con los programas establecidos; pero la naturaleza cíclica de muchas ventanas no es tan evidente. Algunos requerimientos formales promueven la apertura de ventanas conforme a la programación y a los ciclos regulares de la administración: las renovaciones de programas, la autorización del presupuesto anual y otras actividades consecuentes.

Las renovaciones de los programas regulares en principio sólo afectan la agenda rutinaria. Abren una gran ventana de oportunidad en la cual los promotores pueden avanzar en sus propuestas, ya que no se necesita modificar la agenda. La propia renovación se encarga de ello.

El ciclo presupuestal constituye también un importante motivo para la apertura de una ventana. Su obligada revisión periódica es un oportunidad para quienes pretenden introducir propuestas de cambio en los programas y en su composición. Existen otros ciclos de mayor plazo igualmente programables y de gran impacto en la agenda, como los que corresponden a las reformas legales, en cuyo periodo de aprobación se abren ventanas para aquellos que pretenden introducir cambios sustanciales de duración prolongada.

⁴⁹² E.E. Schattschneider, *Op. Cit.*, p 97

⁴⁹³ En el sector educativo, por ejemplo, si en un momento dado la preocupación se centra en los asuntos presupuestales, los temas académicos tendrán que esperar al desahogo de los primeros para ser tomados en consideración.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, p. 194.

No obstante que el margen para predecir la apertura de una ventana es amplio para quienes tienen la posición, los recursos y la capacidad para aprovecharla, existe un residuo aleatorio que la vuelve difícil de anticipar. Tal es el caso de un ámbito de políticas que se vea afectado por una crisis mayor, o de un líder o un grupo de interés que pudo colocar o bloquear un asunto en la agenda pero que pierde el control del proceso o el apoyo de su clientela política.

El término *derrama (spillover)* describe las situaciones en que la aparición de una ventana para la promoción de un asunto aumenta la posibilidad de que otra se abra para un asunto similar.⁴⁹⁵ Algunas veces una ventana abierta establece un nuevo principio que guiará las decisiones futuras en la misma área; otras, ese precedente permitirá derramar sus beneficios en áreas adyacentes.

Así, la aprobación de una nueva ley o la adopción de un acuerdo presidencial establecen un precedente que determinará las subsecuentes maneras de proceder, y cuya influencia sobre los acontecimientos posteriores será muy difícil de revertir. Ello explica que numerosos grupos de interés desplieguen enormes recursos para impedir cualquier cambio en la legislación, mientras que otros intenten promoverlo a toda costa. No obstante, la creación de un nuevo principio no implica necesariamente un cambio político drástico; su relevancia radica en que el antecedente asentado modifica los argumentos futuros. Asimismo, significa la derrota de una vieja coalición que bloqueaba el cambio, por lo que incide en el *status quo*.

El efecto de “derrame” también se da porque el nuevo principio tiene el poder de alterar la estructura de la coalición que circunda las políticas. Con el vencimiento de la alianza opositora, la que apoyó la nueva política se transfiere, junto con su estrategia, a nuevos territorios de lucha.

En tanto que el proceso de argumentación utilizado para soportar la aprobación del nuevo principio determinará los casos subsecuentes, requiere de una adecuada construcción categórica, puesto que la única manera de que el éxito del primer asunto redunde en beneficio del otro, reside en que ambos sean colocados en categorías iguales.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, p. 200.

Aunque algunas veces la categorización resulta evidente, cabe señalar que cuando a un asunto derivado de una nueva legislación se le coloca en una categoría diferente se corre el riesgo de impedir que sea objeto del derrame.⁴⁹⁶ En general, dice Kingdon

el primer éxito crea un enorme efecto secundario que motiva a los empresarios a promover otro tema disponible; una vez que las coaliciones se transfirieron para apoyar o bloquear un nuevo asunto y los argumentos ganadores fueron colocados en la categoría adecuada, sólo es cuestión de esperar la apertura de una nueva ventana de oportunidad. En buena medida, el éxito de una nueva acción estará supeditado a las condiciones en que se obtuvo la victoria previa. Entre éstas destacan, además de la categorización de los argumentos, la rapidez con que se actúe y los costos que debieron pagarse por la acción anterior. También influye la capacidad de reorganización de los grupos perdedores.⁴⁹⁷

No obstante la regla general, lo más importante es la habilidad de los promotores para evaluar las nuevas condiciones políticas en los diferentes niveles del entorno, así como su percepción del nuevo balance de las fuerzas dentro y fuera del gobierno o de la institución; es decir, su capacidad para determinar si la ventana que se abrió en el primer momento aún puede ser aprovechada por el efecto de derrame, si no se ha cerrado en ese segundo tiempo, ya que al igual que la ventana original, las adyacentes se cierran rápidamente. Si los promotores siguen tratando de colocar sus propuestas cuando el efecto del derrame ha concluido, seguramente su tentativa fracasará por el agotamiento de las posibilidades.

Considerando, como ha quedado asentado, que la ventana de políticas es una enorme, y por ello exigua, oportunidad para los promotores de un asunto de propulsar sus soluciones o de atraer la atención a sus problemas particulares, en el momento en que el rector de la UNAM, Francisco Barnés propuso incrementar las cuotas debieron revisarse con mayor cuidado las condiciones prevalecientes. Los antecedentes indicaban que se trataba de un tema riesgoso. Además del caso ya mencionado del rector Ignacio Chávez, existía el precedente inmediato del intento del rector José Sarukhán para cambiar el Reglamento General de Pagos y, por supuesto, aumentar el monto de las cuotas. Según

⁴⁹⁶ Una modificación de carácter académico que persiga elevar la calidad de la enseñanza, puede ser colocada en una categoría de corte económico e interpretarse como una desigualdad en el acceso a la educación, convirtiéndola en un tema de derechos sociales.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, p. 203.

señala Octavio Rodríguez Araujo, este ex rector recibió “apoyos” de sus colaboradores y de directores afines a la rectoría pero el rechazo de muchos estudiantes. “De repente, Sarukhán echó marcha atrás.”⁴⁹⁸ La ventana de oportunidad para su propuesta estaba cerrada.

Por otra parte, cabe destacar la selección de una categoría equivocada al enfocar la propuesta, al pretenderse hacer corresponsables a los estudiantes de su propia educación; el argumento de la equidad en la educación superior difícilmente podría competir con la bandera de la gratuidad enarbolada por los estudiantes⁴⁹⁹. Además, se contravinieron importantes valores de la comunidad, como el rechazo a toda forma que presumiera una privatización o la posible injerencia de organismos extranjeros en la definición de políticas educativas.

Ya se indicó que la opinión de la dirigencia estudiantil en el sentido de que el incremento de las cuotas respondía a intereses económicos neoliberales convenció a una tercera parte de los estudiantes. La propuesta, como ya también se dijo, era técnicamente factible, pero políticamente inviable, ya que la solución planteada para resolver el problema difería legal, ideológica y políticamente de la opinión que al respecto tenían los afectados por el problema. Prueba de lo anterior es que la opinión de los alumnos en contra de la propuesta era del 48%, mientras que los puntos de vista favorables correspondía únicamente a un 19%. Si se agrega que el segmento de indecisos era elevado, no podía tenerse la certeza del rumbo que seguiría su opinión ante la intensidad del conflicto planteado. Siguiendo a algunos investigadores de opinión que dividen por partes iguales el porcentaje de indecisos, la desproporción a favor de la protesta seguiría, lógicamente, siendo muy abultada⁵⁰⁰.

Por último, aunque en la arena política universitaria operan diversos grupos con diferentes recursos para hacer política, el grupo iniciador de la protesta –los llamados moderados– contaba, como también se explicó, con suficientes apoyos externos para impulsar el movimiento.

Puede reiterarse que a principios de 1999 confluyeron el problema acuciante del recorte presupuestal con la necesidad de que la rectoría le brindara atención inmediata–para

⁴⁹⁸ Octavio Rodríguez Araujo. *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁹⁹ Cfr. Apéndice 1, tabla 25

⁵⁰⁰ Cfr. Gráfica 15 y tabla 18

lo cual contaba con el apoyo de la comunidad. Sin embargo, la propuesta de solución, al incorporar el aumento de las colegiaturas, se tornaba políticamente inviable por no encontrar un adecuado clima de opinión entre los estudiantes, y entre muchos profesores que los asesoraron durante el conflicto. Al no producirse el triple acoplamiento, la ventana política de oportunidad para reformar el Reglamento General de Pagos, contrariamente a lo que se pensó, *estaba cerrada*. Y en su extensión, por las condiciones violentas en las que se aprobaron las reformas a los reglamentos General de Inscripciones y de Exámenes en 1997, no sólo era muy poco factible aprovechar favorablemente su impacto en la comunidad sino que, por el contrario, los diversos grupos excluidos y no excluidos al interior de la Universidad habían sido alertados sobre futuras reformas en la institución.

La lógica seguida puede describirse de la siguiente manera: la comunidad de políticas (*participantes ocultos*) generó una propuesta técnicamente bien confeccionada pero poco discutida con la comunidad y, por lo tanto, mal evaluada. El rector, como el principal promotor de la propuesta, puso en juego todos sus recursos para promoverla, que no discutirla, con muy poco tiempo de calentamiento, por medio de los canales tradicionales, en particular los consejos institucionales, que al no incluir a todos los grupos de interés que operan en la institución habían sido impugnados con frecuencia. Para reforzarla, la difundió exhaustivamente a través de los medios masivos de comunicación.

En suma, existía una propuesta para resolver un problema evidente en la corriente universitaria de políticas pero las condiciones en la arena política no eran favorables; la ventana estaba cerrada por la falta de acoplamiento. La propuesta debió retirarse de la agenda; al no hacerse se inició el conflicto.

En virtud de que el asunto no se resolvió de manera satisfactoria, aunque menos para las autoridades que para los estudiantes, es de esperarse que en el futuro se coloque nuevamente el tema del financiamiento universitario en la agenda universitaria, aunque es probable que se plantee en términos diferentes. De no modificarse las condiciones que ya se han descrito, cualquier iniciativa relevante, además de la estudiada a lo largo de este trabajo, tendrá pocas posibilidades de prosperar.

Conclusiones

¿Qué ocurrió?

A principios de 1997, Francisco Barnés asumió el cargo de rector de una institución sólida pero urgida de cambios y de soluciones a múltiples asuntos pendientes, muchos de ellos derivados del congreso de 1990, y que habían sido diagnosticados durante la rectoría de Jorge Carpizo. Su llegada al máximo cargo universitario había estado condicionado a fuertes compromisos con el grupo saliente de la rectoría, con el gobierno del presidente Ernesto Zedillo y con diversos miembros del sector privado. Dentro de la institución habían surgido diversos grupos estudiantiles sin representación efectiva en los diversos procesos y estadios de decisión debido a sus posiciones críticas, a su dispersión y a la falta de recursos para impulsar sus demandas latentes. Debido a sus reformas anteriores, a las que se habían opuesto, incluso violentamente, diversos grupos estudiantiles, el rector contaba con un sólido capital político.

Si bien el financiamiento y el costo de los servicios educativos han sido problemas recurrentes en la historia de la Universidad Nacional Autónoma de México, al colocar en el orden del día de su agenda formal el alza de las cuotas el rector Francisco Barnés revivió un asunto sumamente conflictivo: el debate en torno a quién corresponde la responsabilidad de aportar los recursos que requiere la educación superior.

En las primeras semanas de 1999, el jefe nato de la Universidad envió al Consejo Universitario una propuesta de reforma al Reglamento General de Pagos en la cual se contemplaba el aumento de las colegiaturas. En consecuencia, el propio Consejo, después de enfatizar el carácter público de la UNAM y la responsabilidad del gobierno federal de su financiamiento, reconoció la necesidad de diversificar las fuentes para la obtención de recursos complementarios con el fin de optimizar el funcionamiento de la institución, con la salvedad de que cualquier estrategia al respecto de ninguna manera debía representar una barrera que impidiera a los alumnos de escasos recursos acceder a la Universidad.

A raíz de la aprobación de la propuesta, en un ambiente de violencia y posteriores críticas de ilegitimidad, los estudiantes comenzaron a organizarse formalmente en contra de lo que llamaron el Plan Barnés, término que le adscribía la idea de un complot en contra de la educación superior. La Asamblea Estudiantil Universitaria, órgano detonador del

conflicto, se transformó en el Consejo General de Huelga e inició los preparativos para la suspensión de actividades que habría de constituirse en un paro estudiantil de 298 días, el más largo en la historia de la institución. Ante la falta de acuerdos entre los contendientes, a fines de abril de 1999 estalló el paro estudiantil en demanda, básicamente, de la abolición del Reglamento General de Pagos. Posteriormente, se añadirían otras peticiones.

Los contendientes iniciales, la rectoría y los estudiantes llamados moderados, herederos éstos del Consejo Estudiantil Universitario nacido en 1986 y vinculados al Partido de la Revolución Democrática y al Gobierno del Distrito Federal, habían mostrado desde el principio su inhabilidad para encontrar a tiempo una solución factible, como hubiera sido el establecimiento de cuotas voluntarias –lo que se propuso demasiado tarde. Ninguna de las partes valoraron correctamente las consecuencias del problema, es decir, el impacto que el asunto tendría sobre los estudiantes y otros grupos de interés intra y extra universitarios, minimizando el alto costo que un paro indefinido causaría sobre la Universidad.

La imposibilidad para abrir oportunamente las instancias de negociación influyó en que la conducción del movimiento se transfiriera a los estudiantes conocidos como *ultras*. La consecuencia fue el paso de un liderazgo aparentemente dispuesto al diálogo y a la negociación a uno que por su difusa estructuración, confusa ideología y posiciones radicales se hallaba inclinados a actuar violentamente y con poca disposición a la negociación, expresando una extrema decepción hacia las organizaciones liberales y de izquierda existentes y una profunda oposición a las decisiones de autoridad.

Una vez iniciado el paro de actividades, la nueva dirección se configuró por múltiples corrientes políticas, por lo que el conflicto se modificó en su interior y evolucionó muy rápidamente. El retraso para iniciar el diálogo público para mostrar una disposición de arreglo por parte de la rectoría y la anticipada descalificación de los nuevos dirigentes permitieron que el problema se redefiniera muy rápidamente, ampliando y radicalizando las demandas y las actitudes, lo que restó margen de maniobra al rector y eventualmente al gobierno, imposibilitando articular *diálogo y negociación*.

Tanto los estudiantes moderados y sus antecesores, antiguos líderes del Consejo Estudiantil Universitario (CEU), cuya presencia se evidenció públicamente a lo largo del conflicto, como las autoridades universitarias y el gobierno trataron de asimilar las nuevas

condiciones de la contienda y reorientarla, pero fracasaron en su, a veces, desesperado intento. En esas condiciones, cuando los estudiantes alcanzaron la supremacía en la redefinición del punto en disputa, aumentando sus demandas y ganando el debate en cuanto a la gratuidad de la educación, demanda central del movimiento, obtuvieron el control sobre los campos de batalla donde tenía lugar la contienda imposibilitando una salida negociada que satisficiera a todas las partes.

A principios de junio, después de intensas negociaciones entre representantes del rector y de los estudiantes moderados, el Consejo Universitario aprobó una modificación a la reforma, convirtiendo las cuotas obligatorias en aportaciones voluntarias. No obstante, dicha medida no logró atenuar el conflicto, que cada día alcanzaba mayor magnitud y violencia. A lo largo del conflicto surgieron muchas comisiones para el diálogo y la negociación y diversas propuestas de solución, pero todas ellas fracasaron ante la posición irreductible de los paristas.

El enfrentamiento muy rápidamente se extendió a los públicos masivos con la pretensión de lograr el apoyo social a sus diferentes posiciones. Así mismo, ante la imposibilidad de lograr un diálogo directo entre las partes, exacerbados los ánimos, polarizadas las posiciones, con la creciente marginación y ausencia de casi la totalidad de la comunidad estudiantil, en medio de fuertes manifestaciones violentas, clausurados los canales formales e informales de comunicación y cerradas las instalaciones, el debate se transfirió del campo universitario a la plaza pública. Así, el sistema informativo nacional fue el espacio donde se escenificó la batalla, aislando a los contendientes de los demás estudiantes.

La percepción de la mayoría de los estudiantes en torno a la propuesta del rector se definió en favor de los argumentos de los líderes estudiantiles cuyos líderes lograron persuadir a sus compañeros de la aparente inequitativa distribución de los costos y beneficios del aumento a las colegiaturas. Las autoridades habían perdido, desde el inicio del conflicto, la batalla argumental.

A pesar de que el conflicto era controlado irremisiblemente por "corrientes" estudiantiles aún más radicales, quienes llamaban neo-moderados a aquellos que mencionaban la posibilidad de revisar el pliego petitorio e iniciar un diálogo serio, todavía se esperaba que la correlación de fuerzas en las asambleas se inclinara a favor de los menos

radicales para que eventualmente pudiera pactarse un acuerdo con la rectoría. Esa postura, defendida hasta el final, llevó al estancamiento del problema que sólo pudo resolverse mediante la intervención de la Policía Federal Preventiva. El conflicto ocasionó también la suspensión de todas las reformas que Francisco Barnés había logrado implementar durante los tres años que duró su gestión al frente de la rectoría.

¿Cómo ocurrió?

Los elementos centrales que se encuentran en el origen del conflicto tuvieron que ver con el contexto, con los participantes y con los procesos de toma de decisiones en la institución. Los actores principales al interior de la Universidad fueron la rectoría, los cuerpos colegiados competentes y diversos grupos estudiantiles, sobre todo aquellos desarrollaban muy diversas actividades de orden político, de manera organizada y no, en un entorno sobre ideologizado, económicamente deprimido y electoralmente activo. Entre los participantes externos destacaron: los gobiernos Federal y del Distrito Federal y diversos grupos de interés vinculados a partidos políticos. Los procesos se relacionaron con la estructura de poder universitaria, con los mecanismos institucionales de control político y con los mecanismos para la elaboración de políticas institucionales vigentes en 1999. En suma, con la construcción de la agenda universitaria de poder.

A finales de 1998 se presentó en la UNAM un *problema* reconocido y al que se tenía que hacerle frente: la insuficiencia presupuestal para el año siguiente. Desde 1992, durante el rectorado de José Sarukhán, en la corriente o ámbito de las *políticas* universitarias se encontraba disponible una propuesta de solución técnicamente viable, pero que por razones políticas no pudo ser agendada: reformar el Reglamento General de Pagos para aumentar los recursos operativos mediante el incremento de las colegiaturas. Además, tal propuesta permitiría a Francisco Barnés -lo más importante a juicio del rector- enviar una señal a la sociedad de la corresponsabilidad que asumía la institución en su sostenimiento. Sin embargo, en la arena *política* no existía el consenso para su aceptación, es decir, no había logrado el apoyo de todos los estudiantes. En otras palabras, la propuesta no era políticamente factible. El gobierno Federal había apoyado al rector, incluso presionado, en su propuesta, distorsionando más su cálculo político. Por lo tanto, la *ventana*

de oportunidad para impulsar la solución escogida, contrariamente a la percepción de las autoridades universitarias, se encontraba cerrada.

La lógica subyacente del camino que siguió la propuesta de Francisco Barnés puede describirse, de manera sintética, de la siguiente manera: los funcionarios de las áreas del análisis y diseño de políticas universitarias demostraron la existencia de una condición problemática, aunque, por la reasignación presupuestal por parte de la Secretaría de Educación Pública, no reunía las condiciones de un problema urgente: El recorte al presupuesto para 1998 de la UNAM por parte de la Secretaría de Hacienda. En consecuencia, definieron el problema de acuerdo con un enfoque racionalista y propusieron al rector una alternativa de solución técnicamente viable: el alza de las colegiaturas. Los funcionarios políticos, a pesar de las evidencias contrastantes, consideraron políticamente factible dicha alternativa. El rector la eligió. Mediante los canales institucionales y con la utilización de los medios informativos, la propuesta se difundió ampliamente, pero sin someterse de manera eficiente a discusión con los estudiantes, quienes iban a ser los directamente afectados por la elección. La respuesta fue insatisfactoria. No obstante, las autoridades promovieron que las personas y los grupos previamente legitimados en la institución, fundamentalmente las autoridades académicas, apoyaran públicamente su propuesta. Sin embargo, los grupos estudiantiles, representados y no en el Consejo Universitario, y un gran número de estudiantes se opusieron a la medida, argumentando que la solución al problema del financiamiento era sólo obligación del gobierno federal y que, además, de acuerdo con la Constitución, la educación universitaria debía ser gratuita. Así, lo que para la rectoría era una solución al problema, no lo era para quienes se opusieron a su iniciativa. No existían ni se abrieron con oportunidad los canales de diálogo y negociación. El gobierno, en contraste con su posición inicial, tomó distancia del rector y aseguró la impunidad de los paristas. Los estrategas políticos de la rectoría detectaron esas circunstancias pero no valoraron las consecuencias de persistir en su intención. Incluso pensaron que podían manipular las variables, como fue el caso de las condiciones bajo las que se aprobó el nuevo Reglamento General de Pagos en el Instituto Nacional de Cardiología. La ventana de oportunidad estaba cerrada. La reforma no se implementó. El problema se volvió intratable para la rectoría. Al cabo de diez meses el rector se vio

obligado a renunciar a su cargo. Las importantes reformas que había logrado poner en práctica desde 1997 se echaron para atrás.

En suma, el análisis y la definición del problema que originó la propuesta de Francisco Barnés se realizó de manera unilateral, lo que condujo a subestimar la opinión de importantes grupos estudiantiles que operaban en la Universidad. El enfoque para abordarlo resultó inadecuado, pues la alternativa de solución escogida privilegió su viabilidad técnica sobre su plausibilidad política y social. La determinación, al chocar con el patrón de receptividad de la mayoría de los alumnos, no cumplía con los requisitos para acceder a la agenda pues se menospreciaron los costos que de insistir en ella acarrearía en la arena política.

¿Por qué ocurrió?

La saludable y vertiginosa evolución política de la sociedad mexicana, iniciada a finales de la década de 1970 y que infundió al sistema político un nuevo ímpetu, se hicieron visibles en la UNAM. En esa medida, su funcionamiento se ha hecho más complejo debido a la aparición de nuevos actores políticos que buscan insertarse en los mecanismos universitarios de decisión para impulsar sus demandas a la agenda formal de la institución. La rectoría se ha convertido en un actor más, aunque debido a su gran dimensión e influencia, y a sus abundantes recursos y medios, tiende a dominar el proceso de construcción de la agenda. Esta situación debió conllevar, necesariamente, un cambio profundo en la manera en que deben elaborarse las políticas universitarias.

Aunque al interior de la Universidad en las últimas décadas han emergido múltiples y diversas organizaciones estudiantiles que buscan articular consensos y mayorías en torno a sus demandas y proyectos, sobre todo de carácter político, no se percibe en sus órganos formales de decisión la presencia de agrupaciones estudiantiles que aglutinen y concierten todos los intereses de los alumnos, quienes se encuentran prácticamente aislados de las instancias universitarias reales de poder. La mayoría de los estudiantes, salvo en circunstancias coyunturales, se encuentra al margen de las actividades políticas y no participa en el debate en torno a los problemas que les afectan. Solamente algunos grupos que mediante procesos electorales, frecuentemente manipulados y por ello criticados, tienen

presencia, aunque de manera asimétrica y con poca capacidad de influencia real, en los consejos técnicos, académicos y en el Consejo Universitario.

El conflicto vivido en 1999 en la Universidad puso al descubierto, ratificando la hipótesis de la presente indagación, un problema de índole distinta al meramente económico, no obstante la insuficiencia recurrente de sus recursos financieros, que aparentemente originó el conflicto; esto es, *la insuficiencia real de la participación de los estudiantes en el proceso mediante el cual se tomó la decisión de reformar el Reglamento General de Pagos*, cuya capacidad de movilización no fue analizada objetivamente durante la rectoría de Francisco Barnés. Evidencia, que la rectoría no comprendió enteramente que para poder llevar a la práctica su reformador plan de trabajo, manteniendo la estabilidad y la gobernabilidad de la Universidad, era necesario promover la participación de la mayoría de los estudiantes, más allá de los grupos reconocidos por las autoridades universitarias, en el proceso de toma de las decisiones consecuentes y actualizar los mecanismos tradicionales para el efecto. En otras palabras, paso por alto la necesidad de revisar las concepciones del poder, de cambio y de participación política institucional.

Así mismo, el enfrentamiento dio pie para analizar en profundidad los altos riesgos que para un sistema complejo, diferenciado y plural, diseñado para funcionar mediante procedimientos democráticos –establecidos en su Ley Orgánica–, cuya característica esencial es la proscripción del uso de la fuerza mediante la invocación del diálogo y la razón para resolver las diferencias, como es la UNAM, significa la exclusión de algunos grupos estudiantiles de influencia en la elaboración de sus políticas, quienes ante la imposibilidad de participar, mediante una representatividad efectiva, en el proceso de elaboración de políticas se ven compelidos a utilizar la violencia para exigir la solución de sus demandas poniendo en severo riesgo la gobernabilidad y, por ende, la sana estabilidad del sistema universitario. El conflicto, reflejó, en última instancia, la disputa por hacer prevalecer los diversos intereses de algunos grupos privilegiados que operan en el interior de la Universidad.

Otro componente crucial del fracaso de la iniciativa del rector constituyó la ausencia de voluntad e imaginación política y la falta de eficacia de las autoridades responsables de la política estudiantil para convencer a la mayoría de los alumnos y a los grupos más representativos y beligerantes, de la controversial propuesta. Para ello, hubiera sido

necesario adscribir a todo el proceso que involucra la elaboración de políticas institucionales una *agenda comunicativa*, valiéndose de los múltiples foros de deliberación con los que cuenta la institución, así como de otros canales y métodos de interlocución, que incluyera, se reitera, desde antes de la propuesta, la *información* oportuna a los todos los estudiantes y a todas sus organizaciones, en tanto que iban a ser los más afectados por la decisión, no sólo los de nuevo ingreso, al resto de las comunidades académicas y laborales y, por su relevancia, a los medios masivos; un *diálogo* directo con la mayoría de los involucrados para explicar las razones de la determinación con objeto de promover la reflexión y confianza en la propuesta y, sobre todo, en la autoridad, la *exposición argumental* sustentadas en evidencias factuales y valorativas reales para probar y convencer a los interlocutores del curso de acción y el *debate* plural de las ideas, con base en el reconocimiento de las diferencias y las similitudes de la diversidad estudiantil y de las concepciones ideológicas y posiciones políticas de sus diferentes organizaciones. Y, en todo caso, una *consulta pública* realista y eficiente.

Estos flujos comunicativos, colectivos, incluyentes y persuasivos, de interlocución política, al darle conductos ágiles y sustento a la más amplia y efectiva participación política estudiantil, hubiera facilitado la vertebración de los acuerdos y la conformación de mayorías reales en torno a la proposición del rector, facilitado su acceso a la agenda formal, ampliado su aceptación y logrado su implantación, ahorrándole a la Universidad el conflicto resultante. O cuando menos, hubieran evitado la impugnación general que derrotó la propuesta. También, hubieran sido muy útiles, de darse el caso, para resolver un conflicto consecuente.

En fin de cuentas, tal como lo confirmara el propio rector Barnés, “su propuesta no fue compartida por todos por igual”, debido, en gran medida, a la falta de una estrategia dialógica argumentativa que reclamaba la magnitud de la decisión. En suma, el conflicto mostró que no fue posible articular *comunicación y política*.

Post Scriptum

El rector Juan Ramón de la Fuente presentó a la comunidad en el año de 2003 los once puntos básicos del Plan de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México,

que se presentará en mayo del 2004⁵⁰¹. El punto que encabeza la lista dice: *Ampliar la participación de la comunidad en los cuerpos colegiados*. Otro importante aspecto se refirió a la necesidad de poner los canales institucionales de comunicación - básicamente la radio y la televisión – al servicio de la comunidad universitaria.

⁵⁰¹ Gaceta UNAM, 10 de Noviembre del 2003

Apéndice 1

1.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN A LOS ESTUDIANTES.

a.- Fuentes de información sobre el tema de cuotas

a.-Medios y formas de comunicación donde se obtuvo la mayor información sobre el tema del aumento de las cuotas⁵⁰².

De manera general, los estudiantes obtuvieron la información sobre el tema de cuotas mediante la televisión (61% de las menciones), de carteles o folletos de la UNAM (47%) y/o de periódicos (36%), conversaciones entre compañeros y amigos (32%), mítines y asambleas (25%), radio (19%), Gaceta UNAM (11%), maestros (9%) , radio (1%) y revistas (1%).

Por otro lado del total de entrevistados que utilizaron la televisión para informarse sobre el tema, se obtuvo que el noticiario Hechos de Javier Alatorre obtuvo un porcentaje de menciones del 55%, y el noticiario de Televisa (Guillermo Ortega) 44%⁵⁰³.

De los estudiantes que se informaron por los periódicos (36%), La Jornada tuvo el 71% del total de frecuencias, seguido por el Universal el (29%), El Reforma (21%), el Financiero fue señalado solo por un 12%⁵⁰⁴.

La radio obtuvo el 19% de menciones (19% en Ciudad Universitaria y 20% en los campos externos en todos los niveles), lejana a otras fuentes de información como son las conversaciones con compañeros y amigos (32%) y mítines y asambleas en las escuelas y facultades con 25%⁵⁰⁵.

El programa de radio con mayor audiencia fue monitor de la mañana con José Gutiérrez Vivo con 32%.

Cabe destacar que Radio UNAM obtuvo el 6% situándose en octavo lugar como fuente informativa del conflicto, antes que otros noticiarios considerados de amplia cobertura.

Finalmente las revistas obtuvieron el 1% de menciones destacando Proceso con el 59% de lectoría muy por encima del resto de las revistas de mayor circulación.

El hecho de que los porcentajes de cada medio bajen, se explica porque estos entrevistados distribuyen su información en los diferentes medios de su preferencia.

Se destaca que los alumnos de CU se informaron más por los periódicos que los estudiantes de otras sedes universitarias (44% y 27% respectivamente). Lo opuesto sucede con la televisión. Los estudiantes de CU se exponen menos a ella que los de otros campus. Los primeros señalaron a este medio en un 55%, mientras que los segundos en un 66%. En cuanto al nivel escolar, en planteles universitarios, resalta el hecho que los estudiantes de nivel licenciatura de CU mencionaron a la Televisión en un 55%, los de licenciatura de otra sedes la mencionaron solo un 73%.

Los folletos y carteles Institucionales, tuvieron más impacto entre los estudiantes de Ciudad Universitaria (51%) que en el alumnado de otros campus (44%). En cuanto al nivel escolar, los estudiantes de licenciatura, reportaron utilizarlos mas como fuente de información que los de bachillerato (50 % y 40% respectivamente.

La pregunta sobre el medio específico en donde obtuvieron la información, se aplicó únicamente a aquellos entrevistados que se informaron en más de dos fuentes. Así, *La Jornada* refleja un porcentaje de frecuencias del 25%, el noticiario *Hechos* representa el 21% y el noticiario de Televisa el 17%. *El Universal* fue mencionado por un 6% de los entrevistados y *Reforma* por un 3%⁵⁰⁶

b.- Percepción del futuro personal inmediato

Para indagar cómo perciben los estudiantes su futuro inmediato se les pidió que asignaran una valoración dentro de una escala de 1 a 6, donde 1 es “totalmente malo” y 6 es “muy bueno”. El 49% (377) del total de la muestra ponderada respondió “bueno” y “muy bueno”, que corresponden a los valores mas altos (5 y 6). Del lado opuesto, solo el 6% asigna las calificaciones mas bajas (1 y 2).

Al dividir la escala en dos dimensiones, las calificaciones 4,5 y 6 corresponden la dimensión positiva y los valores 1,2 y 3, la negativa. De esta manera, el 81% lo califica de

manera positiva y el 19% como negativo. Sin embargo, sólo el 27% de los estudiantes que calificaron su futuro como crítico ofrece razones que se relacionan con el tema de las cuotas. Una de ellas es que el incremento afectará a sus estudios (17%), la otra es el temor de que los paros y huelgas detendrán el ciclo escolar (6%); y la tercera es la afirmación de que el nivel académico no mejorará con el aumento de cuotas (4%)⁵⁰⁷.

Al pedir información sobre la percepción de su futuro al egresar de la carrera o ciclo escolar, se obtuvo el 79% se encontraba dentro de la dimensión favorable y el 21% en la negativa. Las respuestas de estudiantes para justificar esta calificación se orientaban a la escasez de trabajo, a la crisis económica o a la deficiente preparación académica.

c.-Grados de conocimiento de los argumentos recogidos de los medios y opinión favorable o desfavorable de los estudiantes

A continuación se ejemplifican algunos resultados que representan el grado de conocimiento por parte de los estudiantes al respecto de las frases extraídas del análisis de contenido de los medios impresos con relación al tema analizado con base en una escala de 1 a 4, en la que 1 y 2 corresponde a la dimensión de nulo o menor conocimiento y 3 a 4 a la de conocimiento. Así mismo, del grado de acuerdo o desacuerdo que tuvieron con las mismas, para lo cual se agruparán en tres rubros: opinión favorable, opinión dudosa y opinión desfavorable. Las escalas de medición fueron explicadas más arriba.

Para su mejor comprensión se transcribirá la frase completa y entre paréntesis se indicará el promedio de acuerdo y el promedio de conocimiento de la misma respectivamente.

d.-Opiniones favorables al incremento de cuotas y grado de conocimiento de los argumentos (altos grados de acuerdo y conocimiento de argumentos)

- El monto que se recaude por la actualización de las cuotas, aparte de utilizarse para mejorar los servicios educativos deberían también aplicarse para tener baños

salones limpios (4.3 acuerdo promedio con la frase y 2.5 conocimiento promedio de conocimiento con la misma*)

Para que la UNAM sea la Universidad que el país requiere en el nuevo siglo, necesita ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento.(3.9 y 2.5).

- La UNAM requiere actualizar las cuotas para restituir su valor de cuando fueron modificadas hace más de 59 años (3.7 y 2.8).

- Por razones de elemental justicia, los alumnos con más posibilidades económicas deben contribuir más a la universidad que aquellos de bajos recursos económicos (4.2 y 3.3).

- Por razones de equidad, los alumnos con más posibilidades económicas deben contribuir más a la universidad que aquellos de bajos recursos económicos (4.0 y 3.2)

- En 1948 el pago por estudiar en la UNAM era barato, de ninguna manera era gratuito, por ello en la actualización de las cuotas, no está a discusión la constitucionalidad de su cobro, ya que siempre ha existido (3.5 y 2.6).

- La comunicación de la Rectoría con los estudiantes se realiza a través de los representantes estudiantiles en los cuerpos colegiados como son los Consejeros Técnicos de las escuelas, facultades y en el Consejo Universitario (3.5 y 2.9).

e.-Opiniones intermedias (grado medio de acuerdo y de conocimiento)

- La actualización de las cuotas contribuye al alcance de la excelencia académica (3.1 y 2.9).

- Al oponerse a la actualización de las se desea subsidiar la educación universitaria de quienes no necesitan el subsidio, puesto que pueden pagar el aumento (3.3 y 2.6).

- Los alumnos pueden pagar el aumento de cuotas puesto que gastan más en diversiones (3.1 y 2.8)

* Para obtener el acuerdo promedio con la frase se multiplicó el porcentaje de estudiantes en esta dimensión por .06 correspondiente a la escala de calificación y para el grado de conocimiento se multiplicó por .04 de acuerdo a la escala correspondiente.

-- *La actualización final de las cuotas de la UNAM fue legitimada por los 98 integrantes del Consejo Universitario que las aprobaron, de los 132 que lo conforman (2.9 y 2.6)*

f.-Opiniones desfavorables a la Rectoría (alto grado de desacuerdo y medio y alto grado de conocimiento)

- Al aumentar la UNAM sus cuotas habrá deserción escolar (3.9 y 2.7).

- El manejo del presupuesto en la UNAM es de los más transparentes que hay en el país (2.2 y 2.4)

- La actualización de las cuotas garantiza el alcance de la excelencia académica (2.4 y 1.4).

- La actualización final de las cuotas fue legitimada por los 98 integrantes del Consejo Universitario que las aprobaron de los 132 que lo conforman. (2.1 y 2.9)

- Se descarta que la actualización de cuotas responda a algún lineamiento del BID (2.7 y 2.9).

- Los alumnos pueden pagar el aumento de cuotas, ya que gastan mas en diversiones (2.4 y 3.2)

- Al aumentar la UNAM sus cuotas responde a intereses económicos neoliberales (3.1 y 2.9).

g.-Análisis de argumentos excluyentes

Con relación a las 19 preguntas dentro de las cuales los estudiantes tenían que escoger entre cual de dos argumentos antagónicos estaban más de acuerdo, se observa que sólo en dos se elige mayoritariamente el argumento que favorece a Rectoría en el aumento de las cuotas; en otras dos hay casi un empate; en dos más los resultados favorecieron ligeramente los planteamientos del movimiento estudiantil. En las 13 comparaciones restantes se estuvo más de acuerdo con los argumentos utilizados por los dirigentes estudiantiles.

Los dos únicos argumentos favorables a la Rectoría fueron:

--Las autoridades universitarias han dicho que alrededor de un 9% de los alumnos tienen ingresos familiares de hasta 4 salarios mínimos, por lo tanto sólo exentarán del pago de cuotas a un porcentaje igual de estudiantes (67% de elecciones)⁵⁰⁸, la cual se comparaba con:

-La Rectoría de ninguna manera estipula el número de estudiantes que no pagan las cuotas, sólo establece que aquellos que no puedan quedarán exentos, sin importar cuantos sean (33% de la muestra).

--La UNAM debe ser gratuita para todos aquellos alumnos que verdaderamente lo necesitan (61%)⁵⁰⁹:

-Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita (39%).

Las dos aseveraciones, cuyos porcentajes de preferencias de elección estuvieron casi empatadas fueron:

--Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita (51%)⁵¹⁰.

-En 1948 el pago por estudiar en la UNAM era barato, de ninguna manera era gratuito, por ello con la actualización de las cuotas no está a discusión la constitucionalidad de su cobro, ya que siempre se ha cobrado (49%).

--Cuando en sus orígenes se establecieron las cuotas para estudiar en la UNAM no existía el BID ni el FMI, por lo tanto es ingenuo decir ahora que la actualización final de las cuotas responde a lineamientos de organismos internacionales (51%)⁵¹¹

Al aumentar la UNAM sus cuotas, sigue lineamientos de organismos internacionales (49%).

Los dos argumentos cuyos resultados favorecen ligeramente a los del movimiento estudiantil son los siguientes:

--Al aumentar la UNAM sus cuotas, sólo representa menos del 4% del presupuesto total de ingresos universitarios. De allí que no tiene caso el aumento de las cuotas ya que se cubre sólo una mínima parte de las necesidades de la UNAM (52%)⁵¹².

-La universidad puede operar con los recursos económicos que actualmente tiene, pero puede hacerlo mejor con los recursos adicionales del pago de cuotas (48%).

-Las estadísticas proporcionadas por las autoridades universitarias respecto a los ingresos familiares de los estudiantes son manipuladas para justificar el aumento de las cuotas (53%)⁵¹³.

--Con base a estudios realizados en la UNAM, entre un 10 y 30% de los alumnos inscritos tienen un ingreso familiar de hasta 4 salarios mínimos, por lo cual se espera que en ese rango de porcentaje de alumnos de primer ingreso quede exento del pago de cuotas (47%).

De los 13 argumentos que favorecen al movimiento estudiantil y de cuyos resultados se obtienen porcentajes más altos destacan los siguientes:

--No es transparente el manejo y distribución del presupuesto de la UNAM" (78%)⁵¹⁴.

-La UNAM manejará con transparencia los recursos que aporten sus alumnos, informando oportunamente a la comunidad de los recursos disponibles y su aplicación (22%).

--El aumento de las cuotas no tiene nada que ver con mejorar el nivel académico de los egresados (69%)⁵¹⁵.

-La actualización de las cuotas contribuye a la formación de mejores profesionistas (31%).

--No necesariamente se elevará el nivel académico de la UNAM al aumentar sus cuotas (59%)⁵¹⁶.

-El monto que se recaude por la actualización de las cuotas deberá ser sólo para mejorar los servicios educativos, tales como bibliotecas, laboratorios, equipo de apoyo a la docencia, etc. (41%).

--La aprobación de las cuotas en las UNAM es "un atropello a la Constitución", la universidad es pública, y debe ser gratuita (61%)⁵¹⁷.

-Juristas de la UNAM argumentan que la gratuidad en los estudios superiores no se encuentra reconocida en el Art. 3º Constitucional (39%).

--Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita (57%)⁵¹⁸.

-Al exentar del pago de cuotas a los alumnos de nuevo ingreso cuya familia gane hasta 4 salarios mínimos, garantiza que la UNAM sea gratuita para todos aquellos que lo necesitan (43%).

--Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita (56%)⁵¹⁹

-Juristas de la UNAM argumentan que la gratuidad en los estudios superiores no se encuentra reconocida en el Artículo 3º constitucional" (44%)

--Al aumentar sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita(55%)⁵²⁰.

-Al exentar la UNAM del pago de cuotas a los alumnos de nuevo ingreso cuya familia gane hasta 4 salarios mínimos, garantiza que ningún alumno deje de estudiar por razones económicas (45%).

--Es mayoría el número de estudiantes de la UNAM que quiere la huelga general, para protestar por el aumento de las cuotas (59%)⁵²¹.

-Son grupos minoritarios, con escasa representación en la comunidad universitaria, los que quieren la huelga general por que se actualizaron las cuotas (41%)

h.-Huelga como forma de protesta

Se evaluó el grado de acuerdo con la huelga como forma de protesta por la actualización de las cuotas mediante la escala mencionada de 1 a 6. El 32% estaba

“totalmente de acuerdo” y “de acuerdo”, y un porcentaje similar (34%) dijo estar “totalmente en desacuerdo” y “en desacuerdo” con esta medida.

Sin embargo, también se percibe que una tercera parte de los estudiantes no tienen una opinión fuertemente formada al respecto, ya que el 34% restante se encuentra en la escala de valores “un poco de acuerdo” y “un poco en desacuerdo”.

i.-Aceptación del incremento de cuotas.

En torno al incremento de cuotas aprobado por el Consejo Universitario, los resultados arrojan que sólo el 18% estaba “totalmente de acuerdo” y “de acuerdo” con ello, mientras que un 48% estaba “Totalmente en desacuerdo” y “en desacuerdo”.

Los que carecían de una fuente de opinión formada, representan al 34% de los estudiantes, ya que respondieron estar “un poco de acuerdo” y “un poco en desacuerdo”, lo que representa la misma tendencia en torno a la aceptación de la huelga⁵²².

Los argumentos de las autoridades que apoyaban los estudiantes fueron los que se relacionaban con la necesidad de versificar las fuentes de financiamiento y el de restituir el valor de las cuotas que no se habían incrementado en los últimos 50 años (39% y 34% respectivamente). Así mismo el argumento de que los alumnos con posibilidades económicas deberían de contribuir, mediante el aumento de las cuotas, con los de bajos recursos (52%).

El argumento que mayor apoyo obtuvo fue el que relacionaba el aumento de las cuotas con el mejoramiento y limpieza de los sanitarios de los planteles educativos (57%).

Tablas (Fuente Dirección General de Información, 1999, UNAM)

Tabla 1

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, el gobierno eludirá su responsabilidad de financiarla"

FRASE 2: "La actualización de las cuotas no atenta contra el carácter público de la UNAM, porque su sostenimiento seguirá siendo responsabilidad del gobierno federal"

P40 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	61%	63%	60%	61%	59%	58%
Frases No. 2	39%	37%	40%	39%	41%	42%
BASE	786	381	385	129	128	127
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 2

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"En 1948 el pago por estudiar en la UNAM era barato, de ninguna manera era gratuito, por ello en la actualización de las cuotas, no está a discusión la constitucionalidad de su cobro, ya que siempre ha existido"

P30A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	14%	16%	12%	10%	10%	15%
2. En desacuerdo	15%	14%	16%	18%	23%	10%
3. Un poco en desacuerdo	18%	16%	18%	28%	18%	14%
4. Un poco de acuerdo	24%	21%	25%	25%	31%	23%
5. De acuerdo	18%	18%	17%	13%	13%	24%
6. Totalmente de acuerdo	12%	14%	9%	8%	6%	12%
No proporcionó información	0%	0%	0%			1%
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	29%	33%	26%	21%	20%	37%
MEDIA	3.5	3.5	3.5	3.4	3.3	3.7
DES. ESTANDAR	1.6	1.7	1.5	1.4	1.4	1.6
MEDIANA	4.0	4.0	4.0	3.0	4.0	4.0
Base	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 3

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita"

FRASE 2: "Juristas de la UNAM argumentan que la gratuidad en los estudios superiores no se encuentra reconocida en el Art. 3º Constitucional"

P50 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	56%	53%	58%	59%	67%	47%
Frases No. 2	44%	47%	42%	41%	33%	53%
BASE	766	380	386	128	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 4

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"La comunicación de la Rectoría con los estudiantes se realiza a través de los representantes estudiantiles en los cuerpos colegiados como son los Consejos Técnicos de las escuelas, facultades y en el Consejo Universitario"

P29A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	14%	17%	12%	16%	13%	8%
2. En desacuerdo	16%	19%	13%	17%	11%	9%
3. Un poco en desacuerdo	18%	15%	21%	24%	22%	18%
4. Un poco de acuerdo	24%	21%	26%	20%	30%	29%
5. De acuerdo	19%	18%	21%	17%	18%	27%
6. Totalmente de acuerdo	9%	11%	7%	8%	5%	10%
No proporcionó información	0%	0%	0%		1%	
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	28%	28%	28%	25%	23%	37%
MEDIA	3.5	3.4	3.5	3.0	3.5	3.9
DÉS. ESTANDAR	1.5	1.6	1.4	1.5	1.4	1.4
MEDIANA	4.0	3.0	4.0	3.0	4.0	4.0
Base	770	384	386	128	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 5

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"La actualización final de las cuotas de la UNAM fue legitimada por los 98 integrantes del Consejo Universitario que las aprobaron, de los 132 que lo conforman"

P36A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCU'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	20%	32%	21%	23%	14%	26%
2. En desacuerdo	19%	17%	21%	22%	23%	18%
3. Un poco en desacuerdo	19%	16%	23%	27%	26%	17%
4. Un poco de acuerdo	17%	16%	17%	17%	15%	19%
5. De acuerdo	12%	13%	11%	4%	16%	18%
6. Totalmente de acuerdo	7%	8%	6%	5%	6%	5%
No proporcionó información	0%		0%	1%		
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	19%	20%	17%	6%	22%	20%
MEDIA	2.9	2.8	2.9	2.7	3.1	3.0
DES. ESTANDAR	1.6	1.7	1.5	1.4	1.5	1.6
MEDIANA	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Base	770	384	366	129	128	126
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 7

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Son grupos minoritarios, con escasa representación en la comunidad universitaria, los que quieren la huelga general por que se actualizaron las cuotas"

FRASE 2: "Es mayoría el número de estudiantes de la UNAM que quiere la huelga general, para protestar por el aumento de las cuotas"

P49 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCU'S	FES Y ENEP'S
Frse No. 1	41%	46%	37%	34%	30%	48%
Frse No. 2	59%	54%	63%	66%	70%	52%
BASE	748	366	383	129	127	126
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 10

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "La Universidad puede operar con los recursos económicos que actualmente tiene, pero puede hacerlo mejor con los recursos adicionales del pago de cuotas"

FRASE 2: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, sólo representa menos del 4% del presupuesto total de ingresos universitarios. De allí que no tiene caso el aumento de las cuotas ya que se cubre sólo una mínima parte de las necesidades de la UNAM"

P51 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	48%	46%	51%	47%	51%	54%
Frases No. 2	52%	54%	49%	53%	49%	46%
BASE	764	379	385	129	128	127
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 11

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"Al aumentar la UNAM sus cuotas, responde a intereses económicos neoliberales"

P25A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	11%	12%	11%	10%	12%	10%
2. En desacuerdo	17%	14%	20%	19%	21%	19%
3. Un poco en desacuerdo	20%	16%	23%	25%	22%	22%
4. Un poco de acuerdo	23%	23%	23%	22%	25%	21%
5. De acuerdo	17%	16%	16%	16%	11%	19%
6. Totalmente de acuerdo	12%	17%	8%	7%	8%	8%
No proporcionó información	0%	0%	0%	1%		1%
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	29%	35%	23%	23%	20%	27%
MEDIA	3.6	3.7	3.4	3.4	3.3	3.5
DES. ESTANDAR	1.5	1.8	1.5	1.4	1.4	1.5
MEDIANA	4.0	4.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Base	770	394	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 12

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, se encamina a su privatización y elitización"

FRASE 2: "El que los estudiantes con posibilidades paguen más por sus estudios no es privatizar, sino socializar el costo de la educación"

P55 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	66%	65%	65%	65%	71%	59%
Frase No. 2	35%	35%	35%	35%	29%	41%
BASE	767	382	366	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .6%

Tabla 13

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Cuando en sus orígenes se establecieron las cuotas para estudiar en la UNAM no existían ni el BID ni el FMI, por lo tanto es ingenuo decir ahora que la actualización final de las cuotas responde a lineamientos de organismos internacionales"

FRASE 2: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, sigue lineamientos de organismos internacionales"

P38 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	51%	44%	58%	57%	63%	55%
Frase No. 2	49%	56%	42%	43%	37%	45%
BASE	760	375	385	128	128	127
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 14

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"Se descarta que la actualización de cuotas responde a algún lineamiento del BID"

P35A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	29%	25%	24%	22%	22%	28%
2. En desacuerdo	18%	16%	16%	17%	22%	18%
3. Un poco en desacuerdo	23%	19%	20%	25%	20%	25%
4. Un poco de acuerdo	17%	15%	19%	23%	17%	16%
5. De acuerdo	8%	8%	7%	8%	6%	8%
6. Totalmente de acuerdo	4%	4%	3%	3%	4%	2%
No proporcionó información	1%	1%	2%	1%	1%	3%
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	11%	12%	10%	11%	10%	10%
MEDIA	2.7	2.6	2.8	2.9	2.8	2.6
DES. ESTANDAR	1.5	1.6	1.5	1.4	1.4	1.6
MEDIANA	3.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Base	770	364	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 15

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, se encamina a su privatización y elitización"

FRASE 2: "La actualización de las cuotas no atenta contra el carácter público de la UNAM, porque su sostenimiento seguirá siendo responsabilidad del gobierno federal"

P42 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	70%	72%	68%	67%	74%	64%
Frase No. 2	30%	28%	32%	33%	26%	36%
BASE	766	381	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 16

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"Para que la UNAM sea la universidad que el país requiere en el nuevo siglo, necesita ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento, además del gubernamental"

P23A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	7%	7%	7%	8%	6%	6%
2. En desacuerdo	12%	10%	14%	15%	10%	9%
3. Un poco en desacuerdo	17%	18%	15%	18%	18%	12%
4. Un poco de acuerdo	25%	25%	25%	24%	25%	28%
5. De acuerdo	27%	28%	27%	27%	27%	29%
6. Totalmente de acuerdo	12%	12%	11%	9%	9%	18%
No proporcionó información	0%	0%	0%		1%	
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	39%	38%	38%	36%	35%	44%
MEDIA	3.9	3.9	3.9	3.7	3.8	4.1
DES. ESTANDAR	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4
MEDIANA	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Base	770	354	388	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 17

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"El manejo de presupuesto en la UNAM es de lo más transparente que hay en el país"

P32A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	45%	51%	38%	36%	41%	38%
2. En desacuerdo	20%	19%	21%	20%	19%	25%
3. Un poco en desacuerdo	15%	12%	16%	18%	21%	18%
4. Un poco de acuerdo	11%	11%	11%	13%	9%	11%
5. De acuerdo	6%	4%	7%	10%	6%	6%
6. Totalmente de acuerdo	3%	3%	2%	1%	4%	1%
No proporcionó información	1%	0%	1%	1%	1%	1%
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	6%	7%	9%	11%	9%	6%
MEDIA	2.2	2.1	2.4	2.5	2.3	2.3
DES. ESTANDAR	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.3
MEDIANA	2.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Base	770	354	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 18

¿Qué tan de acuerdo está con la actualización final de las cuotas que aprobó el Consejo Universitario?

P58 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	30%	32%	29%	30%	34%	21%
2. En desacuerdo	18%	17%	19%	18%	23%	17%
3. Un poco en desacuerdo	17%	15%	18%	18%	18%	18%
4. Un poco de acuerdo	17%	16%	18%	20%	14%	20%
5. De acuerdo	12%	12%	12%	11%	7%	16%
6. Totalmente de acuerdo	7%	9%	8%	5%	3%	7%
No proporcionó información	0%	0%				
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	18%	20%	18%	16%	10%	23%
MEDIA	2.8	2.9	2.8	2.8	2.6	3.1
DES. ESTANDAR	1.6	1.7	1.5	1.6	1.4	1.6
MEDIANA	3.0	3.0	3.0	3.0	2.0	3.0
BASE	770	384	386	129	128	122
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escale de 1 a 6, donde 1 es "Totalmente malo" y 6 "Muy bueno"
 El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 19

¿Cuál(es) revista(s)?

P17 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	CCH'S	FES Y ENEP'S
Proceso	59%	92%	23%		100%
Sucesos	19%		38%	50%	
Siempre	9%		19%	25%	
Quehacer Político	9%		19%	25%	
Epoca	9%		19%	26%	
Milenio	10%	19%			
Vicerversa	8%	16%			
Contenido	8%	16%			
Economía	4%	8%			
News	3%	7%			
BASE	11	5	5	4	1
	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%
 Suma más del 100% por ser respuesta múltiple

Tabla 20

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "La aprobación de las cuotas en la UNAM es "un atropello a la Constitución", la universidad es pública, y debe ser gratuita"

FRASE 2: "Juristas de la UNAM argumentan que la gratuidad en los estudios superiores no se encuentra reconocida en el Art. 3º Constitucional"

P56 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	61%	59%	62%	60%	73%	53%
Frase No. 2	39%	41%	38%	40%	27%	47%
BASE	757	372	385	129	127	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 21

¿Qué tan de acuerdo está con la huelga general como forma de protesta por la actualización de las cuotas?

P57 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	20%	24%	17%	18%	9%	23%
2. En desacuerdo	14%	18%	12%	7%	9%	20%
3. Un poco en desacuerdo	14%	11%	16%	18%	17%	14%
4. Un poco de acuerdo	19%	18%	21%	18%	30%	16%
5. De acuerdo	18%	17%	19%	21%	21%	16%
6. Totalmente de acuerdo	14%	14%	14%	17%	14%	13%
No proporcionó información	0%		0%	1%		
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	32%	31%	34%	38%	35%	28%
MEDIA	3.4	3.3	3.6	3.7	3.9	3.2
DES. ESTANDAR	1.7	1.8	1.7	1.7	1.4	1.7
MEDIANA	4.0	3.0	4.0	4.0	4.0	3.0
BASE	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6, donde 1 es "Totalmente malo" y 6 "Muy bueno"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 22

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Con base a estudios realizados en la UNAM, entre un 10 y 30% de los alumnos inscritos tienen un ingreso familiar de hasta 4 salarios mínimos, por lo cual se espera que en ese rango de porcentaje de alumnos de primer ingreso quede exento del pago de cuotas"

FRASE 2: "Las estadísticas proporcionadas por las autoridades universitarias respecto a los ingresos familiares de los estudiantes son manipuladas para justificar el aumento de las cuotas"

P39 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	47%	44%	51%	52%	48%	53%
Frase No. 2	53%	56%	49%	48%	52%	47%
BASE	762	377	355	129	128	127
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 23

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "La UNAM debe ser gratuita para todos aquellos alumnos que verdaderamente lo necesitan"

FRASE 2: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita"

P54 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	61%	64%	58%	56%	55%	64%
Frases No. 2	39%	36%	42%	44%	45%	36%
BASE	764	379	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 24

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita"

FRASE 2: "En 1948 el pago por estudiar en la UNAM era barato, de ninguna manera era gratuito, por ello con la actualización de las cuotas no está a discusión la constitucionalidad de su cobro, ya que siempre se ha cobrado"

P46 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	61%	61%	50%	52%	57%	42%
Frases No. 2	49%	49%	50%	48%	43%	58%
BASE	761	377	385	129	128	127
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 25

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "La educación debe ser gratuita sólo para aquellos que no cuenten con los recursos para pagarla"

FRASE 2: "La educación debe ser gratuita para todos"

P48 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	38%	36%	40%	40%	34%	48%
Frase No. 2	62%	64%	60%	60%	66%	52%
BASE	766	380	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 26

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"Por razones de elemental justicia, los alumnos con más posibilidades económicas deben contribuir más a la universidad que aquellos de bajos recursos económicos"

P26A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	9%	8%	10%	10%	13%	8%
2. En desacuerdo	9%	8%	10%	9%	12%	8%
3. Un poco en desacuerdo	12%	12%	12%	11%	17%	7%
4. Un poco de acuerdo	18%	20%	16%	17%	16%	14%
5. De acuerdo	27%	28%	29%	28%	22%	35%
6. Totalmente de acuerdo	24%	25%	24%	23%	21%	28%
No proporcionó información	0%	0%				
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	52%	51%	52%	52%	43%	62%
MEDIA	4.2	4.2	4.1	4.1	3.9	4.4
DES. ESTANDAR	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.5
MEDIANA	5.0	5.0	5.0	5.0	4.0	5.0
Base	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 27

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"Los alumnos pueden pagar el aumento de cuotas puesto que gastan más en diversiones"

P28A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	26%	28%	23%	30%	20%	20%
2. En desacuerdo	20%	20%	20%	22%	23%	14%
3. Un poco en desacuerdo	14%	14%	14%	16%	13%	12%
4. Un poco de acuerdo	16%	13%	16%	13%	17%	19%
5. De acuerdo	14%	12%	18%	14%	18%	16%
6. Totalmente de acuerdo	12%	13%	11%	8%	11%	17%
No proporcionó información	0%	1%	0%	1%		
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	28%	26%	26%	18%	26%	35%
MEDIA	3.1	3.1	3.1	2.8	3.2	3.5
DES. ESTANDAR	1.7	1.8	1.7	1.8	1.7	1.8
MEDIANA	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	4.0
Base	770	344	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 28

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "No es transparente el manejo y distribución del presupuesto de la UNAM"

FRASE 2: "La UNAM manejará con transparencia los recursos que aporten sus alumnos, informando oportunamente a la comunidad de los recursos disponibles y su aplicación"

P44 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	78%	82%	75%	79%	72%	74%
Frase No. 2	22%	18%	25%	21%	28%	26%
BASE	783	379	384	128	128	127
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 29

¿Cuál es el medio específico que considera más información le ha proporcionado sobre este asunto?

P18 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
La Jornada	26%	32%	18%	10%	22%	17%
Hechos (Javier Alatorre)	21%	19%	23%	23%	22%	23%
Noticiero Televisa (Guillermo Ortega)	17%	12%	22%	20%	14%	25%
El Universal	6%	8%	7%	8%	7%	5%
Monitor (José Gutiérrez Vivo)	3%	3%	4%	2%	2%	7%
Reforma	3%	5%	2%	2%	1%	1%
Hechos (Rosa Mª de Castro)	2%	1%	4%	4%	5%	3%
Hechos (Canal 7 - Pablo Latapi y Lily Téllez - 21:30-22:00)	2%	1%	2%	3%	4%	1%
Hoy (Sofía Villalobos y Francisco Fortuño)	2%	1%	2%		7%	1%
El Financiero	2%	3%	0%			1%
Enlace (Canal 11 - 21:30-22:00)	1%	1%	1%	2%		2%
Hechos (Ana Mª Lomeli y Ramón Fregoso)	1%		2%	2%		3%
Excelsior	1%	2%	0%			1%
Las Siete del 7	1%	1%	1%		2%	
Entrevista con Serpento (Canal 40 - 07:00-07:30)	1%	1%	0%	1%		
Crónica	1%	2%				
Enlace (Canal 11 - 00:00-00:30 - repetición)	1%	0%	1%			2%
Novedades	1%	1%	1%	1%	1%	
Monitor (Enrique Muñoz y Martín Espinoza - Tarde)	1%	0%	1%	1%	1%	
Ninguno	1%	1%				
La Prensa	0%	1%	0%			1%
Capsulas Informativas (Varias estaciones)	0%	0%	1%	1%	1%	
Proceso	0%	0%	0%			1%
Formato 21	0%	0%	1%	2%		
Radio Activo	0%		1%	1%	1%	
Visión Urbana	0%		1%	1%	1%	
Universal Gráfico	0%	1%				
Aifa	0%		1%	2%		
Digital 99	0%		1%	2%		
UnomásUno	0%	0%	0%			1%
Radio UNAM (Meñang)	0%	0%	0%		1%	
Promocionales UNAM (Radio)	0%		0%			1%
Para Empezar (Pedro Ferriz de Con)	0%	1%				

Tabla 29 continuación

¿Cuál es el medio específico que considera más Información le ha proporcionado sobre este asunto?

P16 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes AMR CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Noticiero Televisa (Lolita Ayala)	0%	0%	0%		1%	
Radio Fórmula (Eduardo Ruiz - Mañana)	0%					1%
Universal Stereo	0%					1%
Hechos (Canal 40 - 08:30-10:00)	0%					1%
Entrevista con Sarmiento (Canal 40 - 00:00-01:00)	0%	1%				
López Dóriga	0%	1%				
UNAM Hoy (Canal 9 - 09:00-09:30 Sábado)	0%	1%				
Documentales RTC (Canal 9 - Noche)	0%		0%		1%	
Detrás de la Noticia (Canal 2 - 23:00-00:30 - Sábado)	0%		0%		1%	
Ensayo de Lechuga	0%		0%		1%	
Breve Informativo (Canal 2)	0%		0%		1%	
Radio Centro	0%	0%				
Avance Informativo (Canal 22 - 19:30-22:00)	0%	0%				
CNI (Canal 40)	0%		0%			1%
Radio Educación	0%	0%				
Convivencia	0%	0%				
Entrevisiones (Canal 40)	0%	0%				
Corre la voz	0%	0%				
Anticipos	0%	0%				
Noticias con Adriana Pérez Cañedo (Canal 11 - 07:00-08:30)	0%	0%				
Documentales RTC (Canal 22 - Noche)	0%	0%				
Enfoque (Tarde)	0%	0%				
Detrás de la Noticia (Canal 23 - Mañana - Cablevisión)	0%	0%				
Monitor (Enrique Muñoz y Marín Espinoza - Noche)	0%	0%				
BASE	573	282	284	91	85	108
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 30

¿En lo personal como ve su futuro inmediato?

P19 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes AMR CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Totalmente malo	2%	2%	1%	1%	3%	
2	4%	6%	3%	2%	7%	1%
3	13%	14%	11%	10%	13%	9%
4	32%	28%	36%	34%	37%	38%
5	34%	34%	35%	41%	24%	40%
Muy bueno	15%	18%	13%	13%	16%	13%
No proporcionó Información	0%	0%				
TOP TWO BOXES = 5 y "Muy bueno"	49%	48%	48%	54%	39%	52%
MEDIA	4.4	4.3	4.4	4.5	4.2	4.5
DES. ESTANDAR	1.1	1.2	1.0	1.0	1.2	.9
MEDIANA	4.0	4.0	4.0	3.0	4.0	5.0
BASE	770	384	385	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6, donde 1 es "Totalmente malo" y 6 "Muy bueno"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 31

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"La UNAM requiere actualizar las cuotas para restituir su valor de cuando fueron modificadas hace más de 50 años"

P24A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	12%	12%	12%	12%	13%	12%
2. En desacuerdo	12%	0%	14%	14%	19%	0%
3. Un poco en desacuerdo	17%	16%	19%	19%	25%	14%
4. Un poco de acuerdo	26%	28%	22%	18%	22%	23%
5. De acuerdo	22%	20%	24%	26%	18%	26%
6. Totalmente de acuerdo	12%	13%	0%	9%	2%	16%
No proporcionó información	0%		0%			1%
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	34%	38%	30%	35%	21%	42%
MEDIA	3.7	3.8	3.8	3.6	3.2	3.0
DES. ESTANDAR	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.6
MEDIANA	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	4.0
Base	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 32

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"Al oponerse a la actualización de las cuotas se desea subsidiar la educación universitaria de quienes no necesitan el subsidio, puesto que pueden pagar el aumento"

P31A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	12%	13%	12%	15%	11%	9%
2. En desacuerdo	18%	16%	19%	17%	24%	17%
3. Un poco en desacuerdo	22%	21%	23%	24%	22%	24%
4. Un poco de acuerdo	25%	28%	22%	17%	25%	26%
5. De acuerdo	17%	16%	18%	23%	13%	18%
6. Totalmente de acuerdo	5%	6%	6%	4%	6%	7%
No proporcionó información	1%	1%	0%	1%		1%
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	22%	22%	23%	27%	18%	23%
MEDIA	3.3	3.4	3.3	3.3	3.2	3.5
DES. ESTANDAR	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4
MEDIANA	3.0	4.0	3.0	3.0	6.0	3.0
Base	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 33

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"Por razones de equidad, los alumnos con más posibilidades económicas deben contribuir más a la universidad que aquellos de bajos recursos económicos"

P34A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y FNEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	9%	9%	9%	9%	10%	9%
2. En desacuerdo	14%	14%	13%	10%	17%	11%
3. Un poco en desacuerdo	14%	12%	16%	16%	17%	14%
4. Un poco de acuerdo	20%	20%	19%	17%	20%	20%
5. De acuerdo	25%	23%	27%	29%	26%	28%
6. Totalmente de acuerdo	18%	21%	16%	17%	10%	20%
No proporcionó información	0%	0%	0%		1%	
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	44%	44%	43%	48%	36%	48%
MEDIA	4.0	4.0	3.9	4.0	3.7	4.1
DES. ESTANDAR	1.6	1.8	1.6	1.3	1.6	1.5
MEDIANA	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Base	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 34

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"Al aumentar la UNAM sus cuotas, habrá deserción escolar"

P27A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y FNEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	13%	13%	12%	10%	12%	13%
2. En desacuerdo	13%	8%	18%	14%	21%	18%
3. Un poco en desacuerdo	12%	11%	13%	11%	18%	14%
4. Un poco de acuerdo	17%	17%	17%	18%	18%	13%
5. De acuerdo	28%	29%	26%	29%	18%	31%
6. Totalmente de acuerdo	17%	21%	13%	17%	13%	11%
No proporcionó información	1%	0%	1%	1%	1%	
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	45%	61%	40%	46%	31%	42%
MEDIA	3.9	4.1	3.7	4.0	3.6	3.8
DES. ESTANDAR	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6
MEDIANA	4.0	5.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Base	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 35

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"La actualización de las cuotas contribuye al alcance de la excelencia académica"

P33A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	24%	28%	21%	22%	17%	24%
2. En desacuerdo	16%	16%	16%	16%	23%	9%
3. Un poco en desacuerdo	18%	18%	19%	18%	19%	18%
4. Un poco de acuerdo	18%	18%	18%	18%	17%	20%
5. De acuerdo	14%	12%	17%	17%	14%	18%
6. Totalmente de acuerdo	9%	8%	10%	10%	9%	11%
No proporcionó información	1%	1%	0%	0%	1%	
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	23%	20%	26%	27%	23%	29%
MEDIA	3.1	3.0	3.2	3.2	3.2	3.3
DES. ESTANDAR	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.7
MEDIANA	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Base	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 36

¿Qué tanto está de acuerdo con el contenido de la frase?:

"El monto que se recaude por la actualización de las cuotas, aparte de utilizarse para mejorar los servicios educativos deberían también aplicarse para tener baños y salones limpios"

P37A2 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
1. Totalmente en desacuerdo	11%	13%	9%	6%	9%	11%
2. En desacuerdo	8%	8%	6%	8%	13%	6%
3. Un poco en desacuerdo	8%	6%	10%	7%	10%	11%
4. Un poco de acuerdo	18%	13%	20%	17%	28%	15%
5. De acuerdo	32%	32%	32%	36%	24%	39%
6. Totalmente de acuerdo	26%	28%	20%	25%	16%	20%
No proporcionó información	0%		1%	2%		
TOP TWO BOXES = "De acuerdo" y "Totalmente de acuerdo"	57%	61%	63%	60%	40%	54%
MEDIA	4.3	4.3	4.2	4.5	3.9	4.3
DES. ESTANDAR	1.8	1.7	1.6	1.5	1.8	1.5
MEDIANA	5.0	5.0	5.0	5.0	4.0	5.0
Base	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Escala de 1 a 6 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" 2 es "En desacuerdo" 3 es "Un poco en desacuerdo" 4 es "Un poco de acuerdo" 5 es "De acuerdo" y 6 es "Totalmente de acuerdo"

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 37

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "El monto que se recaude por la actualización de las cuotas deberá ser sólo para mejorar los servicios educativos, tales como bibliotecas, laboratorios, equipo de apoyo a la docencia, etc."

FRASE 2: "No necesariamente se elevará el nivel académico de la UNAM al aumentar sus cuotas"

P45 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	41%	38%	48%	51%	37%	49%
Frase No. 2	59%	64%	54%	49%	63%	51%
BASE	765	379	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 38

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Las autoridades universitarias han dicho que alrededor de un 9% de los alumnos tienen ingresos familiares de hasta de 4 salarios mínimos, por lo tanto sólo exentarán del pago de cuotas a un porcentaje igual de estudiantes"

FRASE 2: "La Rectoría de ninguna manera estipula el número de estudiantes que no pagan las cuotas, sólo establece que aquellos que no puedan quedarán exentos, sin importar cuántos sean"

P47 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frase No. 1	33%	31%	35%	33%	39%	33%
Frase No. 2	67%	69%	65%	67%	61%	67%
BASE	758	372	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 39

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "El aumento a las cuotas no tiene nada que ver con mejorar el nivel académico de los egresados"

FRASE 2: "La actualización de las cuotas contribuye a la formación de mejores profesionistas"

P52 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	69%	71%	67%	65%	72%	64%
Frases No. 2	31%	29%	33%	35%	28%	36%
BASE	766	382	384	129	127	127
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 40

¿Con cuál de las siguientes dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Al exentar del pago de cuotas a los alumnos de nuevo ingreso cuya familia gane hasta 4 salarios mínimos, garantiza que la UNAM sea gratuita para todos aquellos que lo necesitan"

FRASE 2: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita"

P41 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	43%	43%	43%	37%	42%	52%
Frases No. 2	57%	57%	57%	63%	58%	48%
BASE	757	373	384	128	128	127
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 41

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Al exentar la UNAM del pago de cuotas a los alumnos de nuevo Ingreso cuya familia gane hasta 4 salarios mínimos, garantiza que ningún alumno deje de estudiar por razones económicas"

FRASE 2: "Al aumentar la UNAM sus cuotas, viola el Artículo 3º de la Constitución Mexicana, el cual dice que la educación impartida por el Estado es gratuita"

P43 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	45%	45%	46%	41%	44%	52%
Frases No. 2	56%	55%	54%	59%	56%	48%
BASE	763	371	381	128	127	126
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Tabla 42

¿Con cuál de las siguiente dos frases está más de acuerdo?

FRASE 1: "Aunque el contribuyente paga impuestos sobre sus ingresos y una pequeña parte se va a la educación, ésta debe de tener un costo, como lo tienen los trámites de pasaporte y la licencia de manejar, el servicio del agua, la utilización del Metro y el pago de otros servicios"

FRASE 2: "La educación universitaria se subsidia a través de los impuestos que paga la sociedad, por lo tanto los estudios en la UNAM deben de ser gratuitos"

P53 PONDERADO	TOTAL	Estudiantes en CU	Estudiantes fuera CU	PREPAS	CCH'S	FES Y ENEP'S
Frases No. 1	36%	36%	37%	38%	32%	40%
Frases No. 2	64%	64%	63%	62%	68%	60%
BASE	770	384	386	129	128	128
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El 0% representa porcentajes menores al .5%

Apéndice 2

Análisis Ponderado de Contenido (lamina 9)

Durante el período que va del 12 de febrero al 30 de abril de 1999 se recogieron datos de la agenda de los medios informativos impresos (27 periódicos), mediante una técnica que considera su lectoría y su lectoría acumulada (análisis ponderado) para conocer la manera en que presentaron los temas previamente clasificados en categorías generales y particulares con objeto de conocer el papel que representaron los medios impresos en el conflicto. Este análisis se efectúa de la manera tradicional pero se procesa considerando la lectoría acumulada de cada una de las publicaciones en las que aparecieron las notas informativas sobre el tema de investigación (LP). La diferencia entre la técnica que le he llamado ponderada y la tradicional radica en que ésta no considera el impacto de cada medio en el universo estudiado, en este caso la comunidad estudiantil, ya que no toma en cuenta la lectoría acumulada, ($L P = L \times F$).

A manera de ejemplo: De los primeros resultados se desprende que durante el lapso analizado, el periódico La Jornada publicó 288 notas desfavorables al aumento de cuotas, a 233 de la Crónica. De acuerdo con el análisis tradicional, podría concluirse existe cierta similitud entre ambos periódicos y que por lo tanto tuvieron el mismo impacto en sus lectores. Sin embargo, si se utiliza la técnica de lectoría ponderada, multiplicando el número de notas por los factores adjudicados a cada uno (0.53 para La Jornada y 0.02 para La Crónica) se obtienen un valor de lectoría de 152.64 para La Jornada mientras que para La Crónica el valor es de 4.66. De ello se deduce que el impacto que el primer medio ejerce sobre el universo estudiado es mucho mayor que el del segundo.

De esta manera, se llevó a cabo un análisis de contenido de 4345 encabezados, incluyendo subtítulos derivados de 3393 piezas periodísticas relacionadas con el tema de las modificaciones al Reglamento General de Pagos (aumento de las cuotas) aparecidas del 12 de febrero al 30 de abril de 1999 en 27 medios impresos de la capital del país (la Jornada, el Universal , Reforma , el Financiero, Excelsior, Uno Mas Uno, Crónica, Novedades, Ovaciones, el Heraldo, el Sol de México, la Afición, el Día, Proceso, México Hoy, Metro, Diario de México, Cine Mundial, el Economista, Época, Impacto, Milenio y Siempre). Las diversas informaciones sobre el tema se clasificaron en categorías de análisis

denominadas áreas y asuntos. Así mismo, se clasificaron de acuerdo con su favorabilidad o desfavorabilidad hacia el proyecto de rectoría, mediante una escala de 1 a 5, en donde uno es muy favorable y 5 muy desfavorable. La información se clasificó por frecuencias (f) de aparición y el total de su extensión en centímetros cuadrados.

Entre las áreas destacan: la propuesta de reforma al reglamento general de pagos de la UNAM, los argumentos principales de la Rectoría, las posiciones a favor y en contra del proyecto, la información contextual al respecto y la huelga. Entre los asuntos analizados destacan: las notas que van desde la gratuidad de la educación hasta los montos de las cuotas. La información se analizó mediante frecuencias de aparición y el total de su extensión en centímetros cuadrados

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO PONDERADO DE LOS ENCABEZADOS

De los 4 345 encabezados analizados, el 74% (3 205) se referían explícitamente a la UNAM; el 18% (799) a la UNAM / Funcionario; el 3% (140) aludían sólo al funcionario – donde el Dr. Francisco Barnés fue el más mencionado–. El 2% (77) se refiere a los tres rubros; otro 2% (95) señala a la Reglamento General de Pagos / UNAM y el 1% (29) se refiere a la Legislación Universitaria en general.

El total de encabezados positivos (favorables a la UNAM) fue de 2 339 y los negativos, 2 106. La calificación se llevó a cabo en términos de des/favorabilidad, en una escala de 1 a 5, donde 1 es “muy desfavorable”, 2 “desfavorable”, 3 “institucional” (neutro), 4 “favorable” y 5 “muy favorable”.

El porcentaje de lectoría acumulada de los encabezados *positivos* (26,332%) es muy similar a la de los *negativos* que fue de 26,255%. La misma tendencia se refleja al analizar su extensión correspondiendo a 44350 cm² para los positivos contra 42 493 cm² para los negativos.

Clasificación en Asuntos y Áreas (ver cuadro III)

Para el tratamiento de la información se establecieron 43 categorías finas o asuntos con relación a las modificaciones al Reglamento General de Pagos de la UNAM, que se agruparon en 8 categorías globales o áreas (Aumento de las cuotas, Argumentos de

Rectoría, Posición en contra del alza de las cuotas, Posición a favor, Estrategia política, Información complementaria, Contexto y Estallido de la Huelga).

Asuntos:(categorías finas)

Los encabezados analizados se agruparon en 43 asuntos. Los 5 de mayor lectoría acumulada son:

Estrategia política de Rectoría, correspondiente a 441 cabezas (10% del total), obtuvo una lectoría acumulada de 6,301% y una calificación negativa de 2.67 en promedio.

Diálogo / consenso universitario, correspondiente a 396 cabezas (9%), obtuvo una lectoría acumulada de 5,823% y una calificación negativa de 2.68 en promedio.

Acciones contra el alza de cuotas, correspondiente a 454 encabezados, obtuvo una lectoría acumulada de 5,563% y con una calificación del 2.12 en promedio.

La noticia del estallido de la Huelga, correspondiente a 494 cabezas (11%), obtuvo una lectoría acumulada de 5,207% con una calificación negativa de 1.90 en promedio.

Politización del tema / conflicto, correspondientes a 517 cabezas (12%), obtuvo una lectoría acumulada de 4,511% de lectoría y una calificación del 2.77 en promedio.

Áreas *(categorías globales)*

Los 43 asuntos clasificados se agruparon en 8 áreas. Las de mayor lectoría fueron: Posición en contra del alza de las cuotas, correspondiente a 891 encabezados, con una lectoría acumulada de 12,419% y una calificación negativa en promedio de 2.11.

Contexto del suceso / conflicto, correspondientes a 1 145 cabezas, con 12,349% de lectoría acumulada y calificación de 2.5 en promedio.

Estallido de la Huelga, correspondiente a 840 cabezas, con una lectoría acumulada de 9,578% y calificación negativa de 2.26 en promedio.

La estrategia política del rector, correspondiente a 441 cabezas, con una lectoría acumulada de 6,301% y calificación de 2.67 en promedio.

El aumento de las cuotas como noticia, correspondiente a 384 cabezas, con lectoría acumulada de 4,880% y calificación negativa de 2.87 en promedio.

El área Posición a favor del aumento de las cuotas tuvo 4,366% y 3.61 de calificación.

E área Argumentos de rectoría arrojó 2,336% de lectoría y una calificación positiva promedio de 3.02.

El área denominada información adicional sobre el tema obtuvo 358% de lectoría acumulada y 2.79 de calificación.

En suma, el área Posición en contra de las cuotas, en este nivel de análisis, tuvo la mayor lectoría acumulada(12,419%) en contraste con la posición a favor del incremento de colegiaturas que obtuvo una lectoría de 4,366%.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (a).
a.-*El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (b).
b.-*Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Allison, Graham, "Conceptual models and the Cuban missile crisis" en *The American Political Science Review* LXIII, N° 3, 1969. en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Anderson, James. *Public policy-making*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1984.

-*Cases in public policy making*. New York, Praeger publishers, 1976.
- Bachrach, Peter & Morton Baratz. *Power and poverty*. New York, Oxford University Press, 1970.
- Banfield, Edward & James Wilson. *City politics*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- Barnés, Francisco. *Plan de Desarrollo de la UNAM 1997-2000, Metas Institucionales y Programa de Trabajo 1998* Suplemento Especial, Gaceta UNAM, 11 de mayo de 1998
- Bauer & Gergen (eds.) *The study of policy formation*. New York, Free Press, 1968.
- Berelson, Bernard, "Democratic theory and public opinion", en *Public opinion quarterly*. N° 16, 1952.
- Berelson, Bernard (ed.) *Readers in public opinion and communication*. New York-London, The Free Press, Collier-Macmillan Limited, 1966
- Berman, Larry, *Planning a Tragedy*. New York, Norton, 1982.

- Capella, Santiago, "Los académicos, ¿convidados de piedra?" en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *El Diálogo: solución para los universitarios*. México, UNAM, 2000.
- Caplow, Theodore. *Principles of organization*. New York, Harcourt, 1964.
- Carpizo, Jorge. *Fortaleza y Debilidad de la UNAM. Hacia el congreso universitario*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986,
- Casas Pérez, María de la Cruz. "Análisis de los fenómenos de mediación política vistos desde el marco conceptual de la opinión pública", en *Comunicación y sociedad*. N° 35, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1999.
- Cobb, Roger & Charles Elder, "The politics of agenda building: An alternative perspective for modern democratic theory". *Journal of politics* 33. N° 4, 1971.
- "Communication and public policy", en D. D. Nimmo & K. R. Sanders (eds.). *Handbook of political communication*. Beverly Hills, Sage, 1981.
- *Participación en política americana: La dinámica de la estructuración de la agenda*. México, NOEMA 1986.
- Cobb, Roger y *et al.*, "Agenda-building as a comparative political process", en *The american political science review*. N° 70, 1976
- Cohen, Bernard. *The press and foreign policy*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1963.
- *Foreign policy in american government*. Boston, Little Brown, 1965.
- *The public's impact on foreign policy*. Lanham, MD, University Press of America, 1983.
- Cohen, Michael y *et al.*, "A garbage can model of organizational choice", en *Administrative science quarterly*. N° 17, 1972.
- Coleman, James. *Community conflicts*. Glencoe, Free Press, 1957.

- Colobrans, Jordi. *El doctorando organizado*. Zaragoza, Mira ediciones, 2001.
- Comstock, G. *Television and the young: setting the stage for a research agenda*. California, The Rand Corporation, 1965.
- Consejo Universitario de la UNAM. *Sociedad Solidaria, Universidad Responsable*. México, 15 de marzo de 1999.
- Coser, Lewis, *The functions of social conflict*, New York, Free Press, 1956
- *Continuities in the study of social conflict*", New York, Free Press, 1967
- Covarrubias, José Manuel, "Cuotas en la UNAM", en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *El diálogo: solución para los universitarios*. México, UNAM, 2000.
- Crane, D. *Invisible colleges: Diffusion of knowledge in scientific communities*. Chicago, University of Chicago Press, 1972.
- Crenson, M. *The un-politics of air pollution: A study of non-decision making in two cities*. Baltimore, MD, John Hopkins University Press, 1971.
- Curran, James y M. Park. *De-westernizing media studies*. London-New York, Routledge, 2000.
- Curran, James y et al. *Sociedad y comunicación de masas*. México, FCE, 1981.
- Dader, José Luis, "Las provincias periodísticas de la realidad", en *Comunicación y sociedad 1 y 2*. Pamplona, Universidad de Navarra, 1990.
- "La canalización o fijación de la agenda por los medios" en Muñoz, Alonso y et al. *Opinión pública y comunicación política*. Madrid, Eudema Universidad, 1992.
- Dahl, Robert. *Who governs? Democracy and government in an American city*. New Haven, Yale University Press, 1961.

- Danzger, Herbert, "A quantified description of community conflict" en *American behavioral scientist* 12. N° 2, 1968. Dearing, James, "Setting the polling agenda for the issue of AIDS" en *Public opinion quarterly* 53. (3), 1989.
- Dearing, James & Everett Rogers. *Agenda setting*. Thousand Oaks, California, Sage-Reese, 1996.
- De León, Peter. *Advice and consent. The development of the policy sciences*. New York, Rusell Sage Foundation, 1988.
- Delia, J. "Communication reasearch: a history", en Berger & Chaffe (comps.) *Handbook of communication science*. Newbury Park, Sage, 1987.
- Downs, Anthony, "El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología" en Aguilar, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa, 1996.
- Dror, Yehezkel, "Prolegomena to policy sciences", en Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México, Porrúa, 1996.
- Dubin, Robert, "Industrial conflict and social welfare" *Journal of conflict resolutions*, 1, 1957
- Dunn, W. *Public policy analysis*. Prentice Hall-Englewood Cliffs, 1981.
- Easton, David "The new revolution in political science", en *American political science review*. N° 63, 1969.
- A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965.
- The political system*. 2nd ed., New York, Knopf, 1953.
- Edelman, Murray. *The symbolic uses of politics*. URBANA, University of Illinois Press, 1964.
- Politics as symbolic action*. Chicago, Markman, 1971.

- Etzioni Amitai. "Mixed-scanning: a Third Approach to decision-making," *Public Administration Review*", No. XXVII, 1967, en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. pp.265-282
- Eulau, Heinz, "H.D. Lasswell's developmental analysis", en *Western political quarterly*, Volumen II, N° 5, 1958.
- Eyestone, Robert (ed.) *Public policy formation*. Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut, 1984
- From social issues to public policy*. New York, Wiley, 1974.
- Figueiras, Leonardo, *Del gremialismo al antisindicalismo en la UNAM*, México, Editorial Comunicación y Política, 2003
- Funkhouser, G., "The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion", en *Public opinion quarterly* 37. (1), 1973.
- Gamson, William, "State un representation in American society", en *American behavioral scientist* 12. 1968.
- The strategy of protest*. Homewood, Illinois, Dorsey, 1975.
- Talking politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1972.
- Power and discontent*. Homewood, , Dorsey Press, 1968.
- "The fluoridation dialogue", en *Public opinion quarterly* 25. 1961.
- Gandy, Oscar. *Beyond agenda-setting: information subsidies and public policy*. Norword, NJ, Ablex, 1982.
- García Calderón, Carola, "Una huelga rigurosamente mediada" en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *El diálogo: solución para los universitarios*. México, UNAM, 2000(a).

- “Un consejo en busca de credibilidad” en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) *El conflicto en la UNAM*. México, El Caballito, 2000 (b).
- Garson, David, *De la ciencia de políticas al análisis de políticas*, 1986, en Luis F. Aguilar *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Gitlin, Todd “Convertir a los movimientos de protesta en temas periodísticos”, en Graber, Doris (comp.) *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1986.
- González Casanova, Pablo. *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México, ERA, 2001.
- González Chávez, Gerardo, “Los consejeros universitarios independientes en el conflicto de la UNAM”, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) *El conflicto en la UNAM*. México, El Caballito, 2000.
- Gusfield, Joseph. *The culture of public problems*. Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Heclo, Hugh, “Issue networks and the executive establishment”, en Aguilar, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa, 1996.
- Hilgartner & Bosk, “The rise and fall of social problems: A public arenas model”, en *American journal of sociology* 94. (1), 1968.
- Hogwood, Brian y Gunn, Lewis, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford, 1984,
- Iyengar & Kinder, “Experimental demonstrations of the not so minimal consequences of television news programs”, en *American political science review*, 76. (4), 1982.
- News that matters: Television and American opinion*. Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- Iyengar & Reeves. *Do the media govern?* Beverly Hills, California, Sage, 1997.

- Jacinto Lizette, "Visiones retrospectivas: Huelga de 1999-2000", en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) *El conflicto en la UNAM*. México, El Caballito, 2000.
- Jones, Charles. *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Wadsworth Inc., 1984.
- Joseph, Isaac. *Irving Goffman y la microsociología*. Barcelona, Gedisa, 1999.
- Katz, Eliuh, "The two-step flow of communication: An up to date report on an hypothesis", en *Public opinion quarterly*. Vol. 21, 1957.
- "Communication research and the image of society: Convergence of two traditions", en *American journal of sociology*. Vol. 65, N° 5, 1960, en Dexter & White (eds.) *People, society and mass communication*. 1964.
- Katz, Eliuh y Paul Lazarsfeld. *La influencia personal: El individuo en el proceso de comunicación de masas*. Barcelona, Hispano Europea, 1979.
- Kingdon, John. *Agendas, alternatives and public policies*. The University of Michigan Harper Collins Publishers, 1984. U.S.A.
- "Models of legislative voting", en *Journal of politics* 39, 1977.
- Candidates for office*. New York, Random House, 1968.
- *Public opinion and American democracy*. New York, Knopf, 1961.
- *Congressmen's voting decisions*. 2nd ed., New York, Harper and Row, 1981.
- Lane, Robert. *Political ideology*. New York, Free Press, 1965.
- Lang, Gladys & Kurt Lang. "Watergate: An exploration of the agenda-building process", en Wilhoit & De Bock (eds.) *Mass communication review yearbook* 2. Beverly Hills, Sage, 1981.
- Lasswell, Harold, "The policy orientation", en Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México, Porrúa, 1996.

- Politics. Who gets what, when, how.* New York, Mc Graw-Hill, 1936.
- The policy sciences: recent developments in scope and method.* Palo Alto, Stanford University Press, 1951.
- A preview of policy science*" New York, American Elsevier, 1971
- Lazarsfeld, Paul y *et. al.* *El pueblo elige: Cómo decide el pueblo en una campaña electoral.* Buenos Aires, Paidós, 1962.
- Leff, D. *et. al.* "Crusading journalism: Changing public attitudes and policy-making agenda", en *Public opinion quarterly*, 50. 1986.
- Light, Paul. *The president's agenda.* Baltimore, John Hopkins University Press, 1982.
- Lindbloom, Charles, "The science of muddling through", en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas.* México, Porrúa, 1992.
- "Still muddling, not yet through", en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas.* México, Porrúa, 1992.
- Linsky, Martin *et. al.* *How the press affects federal policy-making. Six cases studies.* New York, Norton, 1986.
- Lippmann, Walter. *Public opinion.* New York, Macmillan, 1922.
- Lipset Seymour, *Political Man*, Garden City, New York, Doubleday & Company, 1967
- Lipsky, Michael, "Protest as a political resource", en *American political science review*, 62, 1968.
- Lowi, Theodore, "American business, public policy, case studies and political theory", en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas.* México, Porrúa, 1996.
- Majone, Giandomenico, "The uses of policy analysis", 1978, en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas.* México, Porrúa, 1996.

-“The feasibility of social policies”, 1975 en Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, 1996.

-*Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1997.

Manheim, Jarol, “A model of agenda dynamic” en McLaughing (ed.) *Communication yearbook* 10. Newbury Park, Sage, 1986.

Mansbach, Richard & John Vasquez. *In search of theory: A new paradigm for global politics*. New York, Columbia University Press, 1981.

May, Judith & Aaron Wildavsky (eds.) *The policy cycle*. Beverly Hills-London, Sage, 1977.

McCombs, Maxwell. “The agenda-setting approach”, en Nimmo & Sanders (eds.) *Handbook of political communication*. Beverly Hills, Sage, 1981.

-“Setting the agenda for agenda-setting research: An assessment of the priority, ideas and problems”, en Wilhoit & De Beck (eds.) *Mass communication review yearbook* 2. Beverly Hills, Sage, 1981.

-“Explorers and surveyors: Expanding strategies for agenda-setting research” en *Journalism quarterly*, 69 (4), 1992.

McCombs, Maxwell & S. Gilbert, “News influences on our pictures of the world”, en Bryant, Jennings & Dolf Zillman (eds.) *Perspectives on media effects* Hillsdale, NJ, Lawrence Erlbaum, 1986.

McCombs, Maxwell & Waters Mazel, “Agenda-setting: A new perspective”, en *Mass communication review*, 3. 1976.

McCombs, Maxwell & Donald Shaw, “The agenda setting function of mass media” en *The public opinion quarterly*. Vol. XXXVI, N° 2, 1972.

- McLeod, Jack y *et. al.*, "An other look at the agenda-setting function of the press", en *Communication Research*, 1, 1974.
- Mendoza Rojas, Javier. *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*. México, Centro de Estudios Sobre la Universidad-UNAM, 2001.
- Merelman, Richard, "Learning and legitimacy", en *American political science review*, 58, 1964.
- Merriam, Charles. *Systematic politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1945.
- Millán René, "El CGH: obsesiones contra la modernidad", en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *El diálogo: solución para los universitarios*. México, UNAM, 2000.
- Mills, Wright. *La elite del poder*. México, FCE, 1973.
- Milward, Brinton y Wamsley, Gary, "Policy subsystems, networks and the tools of public management", en *Public Policy Formation*, editado por Robert Eyestone, JAI Press Inc, Greenwich, Connecticut, 1984
- Montoya, Catalina, "Agenda de noticias sobre la guerra y la paz en Colombia". Ponencia presentada en la XXIII Conferencia y Asamblea General de la AIECS/IAMCR/AIERI. Barcelona, 2002.
- Moragas, Miguel. *Sociología de la comunicación de masas*. Barcelona, GG Mass Media, 1986.
- Muñoz, Alonso *et. al.* *Opinión pública y comunicación política*. Madrid, Eudema Universidad, 1992.
- Nelson, Barbara, "Setting the public agenda", en May, Judith & Aaron Wildawsky (eds.) *The policy cycle*. Beverly Hills-London, Sage, 1978, publicado y traducido en Aguilar, Luis F. *Problemas políticos y agenda de gobierno*. México, Porrúa, 1996.
- Nieburg, "Violence, law and the informal polity", en *Journal of conflict resolution*. Vol. 13, N° 2, 1969.

- “The treat of violence and social change”, en *American political science review* 56. 1962.
- Noelle-Neümann. *The spiral of silence*. Chicago, University of Chicago Press, 1984.
- Page, Benjamin & Robert Shapiro, “Effects of public opinion on policy”, en *The American political science review*. Vol. 77, 1983.
- Park, Robert “The immigrant Press and its control” New York: Harper,1922
- Parsons, Wayne. *An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Edward Elgar, 1995.
- Pérez Pascual, Rafael, “Diálogo o negociación”, en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *El diálogo: solución para los universitarios*. México, UNAM, 2000.
- Perloff, Richard. *Political communication: Politics, press and public in America*. New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 1998.
- Peters, Guy. *Promise and performance: American public policy*. Macmillan Education Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London,1982, 1986
- Protess, David *et al.* “Uncovering rape: the watchdog press and the limits of agenda-setting.” en *Public opinión quarterly*, 1985, pp. 19-37
- Protess, David *et. al.* “Agenda-setting as politics: A case study of the press-public-policy connection”. *Communication* 12. 1991.
- Protess, David *et. al.* *The journalism of outrage*. New York-London, The Guilford Press, 1991.
- Prothro, James & Charles Grigg, “Fundamental principles of democracy: bases of agreement and disagreement”, en *Journal of politics* 22, 1960.

- Puga, Cristina, "La Comisión de Encuentro", en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *El diálogo: solución para los universitarios*. México, UNAM, 2000.
- Quade, Edward. *Analysis for public decision*. 2nd ed., North-Holland, Amsterdam, The Rand Corporation, 1982.
- Rodríguez Araujo, Octavio, "El conflicto en la UNAM (1999-2000): dos concepciones sobre la universidad pública", en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) *El conflicto en la UNAM*. México, El Caballito, 2000.
- Rogers, Everett, *Difussion of innovations*, (3rd ed), New York: Free Press
- Rogers, Everett & Francis Balle. *The media revolution in America and Western Europe*. Norword, New Jersey, Ablex Publishing Corporation, 1985.
- Rogers, Everett & James Dearing, "Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?", en Anderson (ed.) *Communication yearbook 11*. Newbury Park, Sage, 1988.
- Ruiz, Rosaura, "Causas y orígenes del movimiento estudiantil 1999-2000", en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *El diálogo: solución para los universitarios*. México, UNAM, 2000.
- Sadaba, Ma. Teresa, "Origen, aplicación y límites de la teoría del encuadre (*framing*)", en *Comunicación y sociedad*. Vol. XIV, N° 2, Pamplona, Facultad de Comunicación. Universidad de Navarra, 2001.
- Sampedro, Víctor. *Movimientos sociales: debates sin mordaza*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Madrid, Istmo, 2000.

- Nuevos movimientos sociales, agendas políticas e informativas: el caso de la objeción de conciencia*. Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1996.
- “Periodismo, conflicto simbólico y fetichismo. Tipología y tensiones de las relaciones entre políticos y periodistas”, en *Revista de ciencias de la información* 10. Madrid, Universidad Complutense, 1994
- Sanders, Irwin “The stages of a community controversy: the case of fluoridation”, *Journal of Social Issues*, 17, 1961
- Sapir, Edward, “Symbolism”, en *Encyclopedia of the social sciences* 14. 1934.
- Schumpeter, Joseph *Capitalism, socialism and democracy*, New York: Harper and Row, Publishers. 1942
- Schattschneider, E. E. *El pueblo semisoberano: La democracia norteamericana vista por un hombre práctico*. México, UTEHA, 1967.
- Severin, W. y Tankard, J. *Communication theories: Origins, methods, uses*. New York, Hastings House, 1979, p. 253.
- Shaw, Donald & Maxwell McCombs. *The emergency of American political issues: the agenda setting function of the press*. St Paul, West, 1977.
- Shaw, Donald & Martin, “The function of mass media agenda-setting” en *Journalism quarterly*, 69 (4) 1992.
- Sheehan, Neil *et. al.* *The Pentagon papers*. New York, Bentam Books, 1971.
- Shoemaker, P. *et. al.*, “Drug coverage and public opinion 1972-1986”, en Shoemaker, P., (ed.) *Communication campaigns about drugs: Government, media and the public*. Hillsdale, N.J., Lawrence Erlbaum, 1989.
- Simons, Herbert. *El comportamiento administrativo*. México, Aguilar, 1962.

- Simons Herbert y Mechling Elizabeth, "The Rhetoric of Political Movements", en Handbook of political communication, SAGE publications, Beverly Hills, London, 1981
- Smith, Jackie *et. al.*, "From protest to agenda building : description bias in *media* coverage of protest events in Washington, D. C.", en *Social forces*. Vol 79, Issue 4, EBSCOhost, Research Data Basis, June 2001,
- Smith, K., "Newspaper coverage and public concern about community issues: A time-series analysis", en *Journalism Monographs*. 101, 1987.
- Soberón, Xavier, "El lenguaje del CGH: Injerencia de grupos extremistas", en Pérez Pascual, Rafael (coord.) *El diálogo: solución para los universitarios*. México, UNAM, 2000.
- Spiro, Herbert. "Comparative politics: A comprehensive approach", en *American political science review* 56. 1962.
- Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Tichenor, Phillip y *et. al.*, "Comunicación y conflicto comunitario", en Graber, Doris (comp.) *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1986.
- Truman, David. *The governmental process*. New York, Knopf, 1951.
- Walker, James, "Setting the agenda in the U. S. Senate: A theory of problem selection", en *British journal of political science*, 7, 1977.
- "A critique of the elitist theory of democracy", en *American political science review* 60. 1966.

-“Performance gaps, policy research and political entrepreneurs”, en *Policy studies journal* 3, 1974.

-“The diffusion of innovations among the American States”, en *American political science review* 68, 1969.

Weaver, David, “Elecciones y agenda de los medios en Estados Unidos”, en *Comunicación y sociedad*. N° 32, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1998.

Wildavsky, Aaron. *Speaking truth to power*. Boston, Little Brown, 1979.

-*The Art and Craft of Policy Analysis*. London & Basingstoke, Macmillan Press LTD, 1979.

Wolf, Mauro, *La investigación de la comunicación de masas*, Paidós, Barcelona, 1987

Wright, C. *Mass communication: a sociological perspective*. New York, Random House, 1986.

Colecciones de revistas revisadas

Comunicación

International journal of public opinion research. “The World Association for Public Opinion Research.” Oxford University Press.

Public opinion quarterly. “The American Association for Public Opinion Research.” Columbia University Press.

Handbook of communication science. Charles Berger & Steven Chaffee (eds.). Newbury Park/Beverly Hills/London/New Delhi, Sage.

Journal of communication. “International Communication Association.” Kansas.

Journalism quarterly. “Association for Education in Journalism.” Minneapolis, University of Minnesota.

Journal of communication. "National Society for the Study of Communication."

Mass communication review yearbook. Beverly Hills/ London/ New Delhi, Sage.

Journalism monographs. "Association for Education in Journalism."

Communication yearbook. Dan Nimmo, (ed.) "International Communication Association."
New Brunswick-New Jersey, Transaction Books.

Communication research: An international quarterly. Sage.

Gazette. "International Journal of Mass Communication Studies." Martinus Nijhof
Publishers.

Handbook of communication. Ithiel de Sola Pool & Frederick W. Frey (eds.). Chicago,
Rand Mc. Nally College Publishing.

American communication research. Everette E. Dennis y Ellen Wartella (eds.) Mahwah,
New Jersey, Lawrence Erlbaum Ass. Publishers.

CINCO. Cuadernos de investigación en comunicación. "Asociación para la Investigación
Aplicada en Comunicación". Madrid.

Ciencias Sociales

American political science review. "The American Political Science Association."

American journal of sociology. JSTOR. The University of Chicago Press.

Journal of politics. "Southern Political Science Association."

Revista internacional de sociología. "Consejo Superior de Investigaciones Científicas."
Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

American journal of political science. "Midwest Political Science Association." Wayne
State University. University of Texas Press.

Revista Internacional de Sociología. "Instituto de Estudios Sociales Avanzados". Madrid,
CSIC.

Ponencias

XXIII Conferencia y Asamblea General AIECS/IAMCR/AIERI, Barcelona, España, 2002.