

La construcción de la agenda política en la UNAM

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 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.

Este trabajo permitirá conocer el trayecto que siguió la propuesta del rector para reformar, en el año de 1999, el Reglamento General de Pagos en la Universidad Nacional Autónoma de México, que implicaba un aumento a las colegiaturas de la institución y que generó el conflicto más largo de su historia.

No se pretende que del análisis de un caso pueda inferirse automáticamente la forma en que se toman todas las decisiones en la institución. No obstante, por la relevancia del mismo, puede aspirarse a arrojar luz sobre el proceso de elaboración de políticas universitarias cuya cuestión central es, ¿por qué solamente ciertos grupos tienen acceso a la agenda universitaria de poder y, por tanto, a la conducción de la institución y otros no lo tienen?

Se mostrará cómo se estableció y cómo lucía la agenda institucional durante el período de Francisco Barnés y la manera en que el asunto del financiamiento universitario se colocó en los primeros lugares. Se expondrá quiénes fueron los actores más relevantes en la decisión de elevar las colegiaturas. Se describirán los procesos relacionados con la definición del problema analizado, con la política elegida para solucionarlo y con la situación prevaleciente en la arena política universitaria que condicionaron el resultado de la decisión conflictiva. Finalmente se verá si los acontecimientos políticos en esos tiempos críticos permitían la apertura de una ventana de

oportunidad que impulsara el asunto a la agenda formal y garantizara su posterior implantación sin desestabilizar a la universidad. En suma, se sabrá si era el momento para la propuesta del rector. En esas condiciones, las principales causas de los acontecimientos estudiados deberán saltar a la vista.

El método general para el desarrollo de la presente investigación fue configurado para seguir la evolución de una política pública específica: la reforma de 1999 al Reglamento General de Pagos. El procedimiento implicó la revisión cualitativa y cuantitativa de los acontecimientos para reinterpretarlos en términos del modelo integrado para el estudio del proceso de construcción de la agenda universitaria. Con objeto de conocer la opinión de los estudiantes universitarios sobre el proyecto de reforma, a fines 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 UNAM coordiné la aplicación de una encuesta. El cuestionario se aplicó a 766 estudiantes de nivel medio superior, superior y de posgrado.

La agenda sistemática de la UNAM y la agenda formal del rector

El proceso de construcción de la agenda 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 políticas públicas.

La bibliografía en la materia señala que son dos las categorías generales que comprenden los procesos de construcción de la agenda: la primera es la de los participantes en tanto que fuentes de origen de asuntos, y el conjunto de procesos mediante los cuales los temas relevantes pueden ocupar un lugar en el orden del día institucional, es la segunda.

Los procesos comprenden: la identificación y definición de los problemas, la generación y especificación de políticas públicas para enfrentarlos y los acontecimientos políticos al interior del sistema. Los tres sucesos transcurren de manera relativamente autónoma en sus correspondientes vertientes o escenarios para ensamblarse en momentos críticos; las soluciones se conjugan con los problemas y ambas se acoplan en circunstancias políticas

propicias. Esa conjunción abre una ventana de políticas, es decir, una oportunidad para que los actores políticos del sistema promuevan sus propios problemas y sus soluciones hacia la agenda formal.

En la Universidad existen dos tipos básicos de agendas: la agenda sistemática o pública y la agenda institucional o formal, que encuentra en el rector a su más relevante promotor. A la agenda del titular de la rectoría corresponden las agendas de los principales subsistemas universitarios. Algunos de los temas que no aparecen en estas agendas generales están presentes en las agendas especializadas de cada una de las dependencias que conforman la institución.

La agenda sistemática de la UNAM puede entenderse como el conjunto de temas controversiales que interesan a la comunidad, muchos de los cuales nunca se han resuelto, cuyo origen y causas se encuentran en los múltiples ámbitos de la institución y frecuentemente en su exterior. La agenda institucional es la lista de asuntos a los cuales las autoridades universitarias y gente fuera de la misma, pero directamente relacionada con ella, le prestan seria atención en algún momento con objeto de hallarles una solución satisfactoria. En razón de las características de la Universidad muchos de esos asuntos son de carácter potencialmente conflictivo, por lo que su composición puede modificarse de un momento a otro configurándose como un proceso altamente dinámico.

Algunos temas acceden a la agenda formal y otros no. Algunas alternativas, más que otras, son seriamente consideradas. El que un asunto acceda a la agenda sistemática no significa que se materialice en la agenda formal. Y menos que por ese hecho pueda ser implementado mediante los programas institucionales. Incluso, si no fuera el caso, ello no significa que el tema desaparecerá para siempre: aunque sea planteado de manera diferente, con el tiempo volverá a ser motivo de discusión. Por ejemplo, las colegiaturas universitarias no habían sido incrementadas desde hacía más de medio siglo; no obstante, el intento de subirlas mediante diversas -y repetitivas- formas ha sido recurrente en su historia. Los resultados también.

En tanto que la UNAM constituye un complejo sistema universitario, sus agendas no sólo están configuradas por asuntos académicos o administrativos. Por esta razón, no es posible que la agenda institucional se ocupe en su totalidad con asuntos rutinarios, pues la mayoría de sus problemas son de carácter político y contingente. En el documento *Fortaleza y Debilidad de la*

Universidad Nacional Autónoma de México, elaborado en 1988 durante el rectorado de Jorge Carpizo, se afirma que en la Universidad, por sus dimensiones y su importancia, "la tranquilidad política se ha sobrepuesto a los valores académicos".

En ella existen diferencias en el acceso a la agenda formal, debido a la desigual capacidad de influencia que cada uno de los múltiples grupos que la conforman ejerce en la toma de decisiones, en razón de su nivel jerárquico, su legitimidad académica, su representatividad política, sus recursos y su capacidad de organización. En consecuencia, el contenido de su agenda tiende a reflejar las inclinaciones estructurales del sistema político universitario. Todos estos actores se mueven en el marco de una confluencia de organizaciones, grupos, reglas, representaciones e iniciativas, y se encuentran ubicados en los diferentes subsistemas, académico, administrativo, laboral y estudiantil. Esta licitud diferencial es la que en gran medida determina la posibilidad de que una demanda sea considerada por quienes toman las decisiones en la institución y alcance nivel de agenda.

El rector y los directores académicos juegan el papel principal en la selección y definición de los problemas que formarán parte del orden del día institucional, lo que les otorga un derecho presuntivo en la conformación de la agenda. Sin embargo, existen otros miembros, organizados y no, dentro y fuera de la institución, que por su experiencia disfrutan de esta prerrogativa que les permite participar en el proceso de construcción de la agenda universitaria de poder. Además de las autoridades universitarias, algunos integrantes de los cuerpos colegiados, los líderes sindicales y los dirigentes de algunas organizaciones profesionales influyen fuertemente en la incorporación de muchas demandas en la agenda institucional o en el bloqueo o reorientación 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 muestra que cada vez que los estudiantes, el sector que cuenta con menos recursos, han buscado incorporar sus demandas a la agenda formal, tuvieron que recurrir al uso de la violencia y al apoyo político externo para legitimarse frente a la comunidad, con el riesgo de que organizaciones políticas más relevantes y con

medios más abundantes intervengan en los conflictos en su nombre y capitalicen el movimiento, como sucedió en 1999.

Con una gran base de apoyo en la comunidad universitaria 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 Máxima Casa de Estudios. Su llegada al más alto cargo universitario estuvo condicionada a fuertes compromisos con la administración saliente. La enorme simpatía del Presidente de la República con la que contaba el flamante rector parecía resguardarlo de la acción perturbadora de los grupos externos. Dicha influencia se tradujo en una excesiva confianza, pues el gobierno le apoyaría tanto en sus iniciativas como en sus consecuencias políticas.

Desde su arribo a la rectoría se vislumbraba el papel que habría de representar el gobierno de la república, particularmente la Secretaría de Educación Pública, cuyos miembros más destacados buscaban imponer un modelo educativo que trata de someter a las instituciones de educación superior a las políticas sugeridas por los organismos financieros internacionales: de manera particular en lo que atañe a las fuentes de financiamiento.

El extraordinario respaldo financiero otorgado por destacados miembros del sector privado de la industria de la transformación a la Facultad de Química durante su gestión, fue requerido por el nuevo rector para la toda la Universidad. Apoyo necesariamente condicionado a las reformas académicas y financieras vislumbradas en su plan de trabajo. Dicho soporte habría de buscar materializarse por medio de una campaña de recolección de fondos y mediante los proyectos de la recién creada Coordinación de Vinculación Universitaria. Gracias a todo esto y a su impecable hoja de servicios, Francisco Barnés contaba con un enorme capital político.

Cuando llegó a la rectoría, la Universidad gozaba de una estabilidad conservadora, urgente de cambios y en cuyo interior emergían cada vez más grupos excluidos de la toma de decisiones debido a sus posiciones críticas. Mostraba una abultada agenda sistemática rezagada que presionaba fuertemente los calendarios, los procedimientos y la capacidad de asimilación institucional. Esta agenda ya incluía el tema de su financiamiento. Su primera acción fue la definición de su agenda formal. Lo más urgente para el nuevo rector era que el plan de trabajo que presentó ante la Junta de

Gobierno, como condición normativa para poder ser designable al cargo, ganara el estado de *agendum*.

Su lista de prioridades, en contraste con la de su antecesor inmediato, se caracterizó por su contenido renovador y reformista. Incluía asuntos potencialmente conflictivos y susceptibles de crítica y oposición. Aparentemente no existía discrepancia entre la nueva agenda formal y la agenda sistemática de la Universidad, ya que ambas comprendían diversos temas que desde tiempo atrás habían sido identificados mediante diagnósticos elaborados por encargo de diversos rectores de la institución. Además, muchos de ellos se habían debatido ampliamente durante el Congreso Universitario de 1990, incluyendo el asunto del financiamiento universitario.

Para muchos analistas, el conflicto de 1999 no puede desconectarse del que se escenificó en el año de 1986 y que derivó en ese Congreso, por lo que la falta de implementación de una buena porción de los acuerdos concluyentes, sobre todo aquellos relacionados con la estructura académica y de gobierno, se constituyó en una de las causas objetivas del problema analizado; y obviamente de sus efectos. El entusiasmo, el esfuerzo y el desgaste de gran parte de la comunidad universitaria durante ese magno evento, en lugar de fortalecer y adecuar a la institución a las condiciones de su entorno, la dejaron en una posición altamente riesgosa que tardaría menos de una década en manifestarse.

Poco tiempo después de que asumiera la rectoría, la agenda que habría de regir su período quedó configurada al término de una reunión con la Comisión de Planeación universitaria, integrada por las autoridades más relevantes de la institución. El documento resultante, con el título de *Plan de Desarrollo de la UNAM 1997-2000, Metas Institucionales y Programa de Trabajo 1998*, se presentó a la comunidad con el propósito explícito, que nunca se consumó, de recoger sus puntos de vista. El plan proponía acciones específicas para complementar el presupuesto universitario, sobre la base de estudiar, revisar y adecuar la generación de ingresos propios.

En este punto se destacaban las siguientes propuestas: solicitar al gobierno federal un subsidio suficiente y constante, impulsar una campaña financiera de recolección de fondos posteriormente nominada *UNAMos esfuerzos*, buscar que los distintos procesos de educación continua 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 habría de derivarse la controvertida propuesta de incrementar las cuotas.

El nuevo rector Barnés, según su costumbre, comenzó a trabajar bajo esquemas reformadores e innovadores a pesar de que por su larga experiencia en los asuntos universitarios, sabía 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 estructural.

Durante los primeros meses de su rectorado enfrentó con éxito algunos problemas que se venían arrastrando desde hacía muchos años, y que se habían constituido en tabúes que trababan muchas de las reformas que requería la institución. Su primera acción relevante fue la modificación a los reglamentos General de Inscripciones y de Exámenes que afectaban el llamado pase automático y la permanencia de los estudiantes. Estas medidas lo colocaron en una muy favorable situación política, sólo equiparable a la prevaleciente a los primeros años del rectorado de Guillermo Soberón un cuarto de siglo atrás.

Los participantes en la construcción de la agenda

Los principales participantes en el proceso de construcción de la agenda al interior del gobierno de la Universidad son: la rectoría, los funcionarios universitarios, el Colegio de Directores y el Consejo Universitario. Fuera de él destacan los diversos grupos de académicos, de estudiantes, de trabajadores y de egresados que funcionan en la comunidad así como algunos individuos no organizados. Al exterior, pero no solo observando, se encuentran, básicamente, los gobiernos Federal y del Distrito Federal y los partidos políticos. Algunos actores relevantes se localizan en los medios profesionales, industriales y de negocios. De manera coyuntural se dejan ver en los ámbitos laborales y sociales. Los medios informativos y el estado de la llamada opinión pública también llegan a jugar un importante papel en el proceso. Los procedimientos para la designación de autoridades universitarias y las elecciones para elegir representantes ante los consejos institucionales afectan las agendas institucionales porque son los mecanismo de acceso al gobierno de la UNAM.

Participantes dentro del gobierno universitario

Por disposición legal, un sistema diseñado para funcionar en forma democrática, como lo es la UNAM, se encuentra fragmentado para lograr el equilibrio de poderes. Esto supone la imposibilidad de que un solo actor político lo controle; asimismo explica por qué se requiere de una combinación de personas -o de grupos- y de procesos para llevar una idea al debate público y a la agenda formal. En consecuencia, el proceso de elaboración de políticas universitarias está influido de diversas maneras y con diferente peso específico por personas que trabajan en el gobierno de la institución y por quienes aún cuando no forman parte de la administración de la Universidad operan en su interior.

En la Universidad, los procesos para la elaboración de políticas da lugar a un intenso juego de participantes, visibles y ocultos, en donde no se excluye la constante presencia de nuevos actores, aunque no todos cuentan con las mismas posibilidades de impulsar sus demandas a la agenda institucional. Sin embargo, el rector, su equipo cercano y los directores de escuelas, facultades e institutos conforman el equipo más relevante del conjunto visible de participantes en la determinación del orden del día institucional. Además, los directores académicos, al formar parte de las comisiones del Consejo Universitario, también tienen una gran influencia en la elaboración de propuestas de solución a los múltiples y diverso problemas que configuran la agenda sistemática de la institución. Los actores ocultos se encuentran en las áreas de planeación y desarrollo institucional de la rectoría constituyéndose en importantes auxiliares de las autoridades. Este esquema general de gobierno se reproduce en cada una de las entidades académicas, lo que hace que las más relevantes áreas de la política universitaria estén controladas por un limitado conjunto de actores cuya ventaja competitiva les permite favorecer a diversos intereses de grupo.

Cuando los miembros de la comunidad universitaria hablan de *Rectoría* se están refiriendo a una combinación de tres actores: el rector, su cuerpo de asesores y su gabinete, conocido como el staff. La presencia del rector en todos los cuerpos colegiados de la institución y sus relaciones con el resto de las autoridades universitarias 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.

Por la naturaleza, composición, magnitud y complejidad del sistema universitario, la rectoría pareciera haberse convertido en un actor más en la elaboración de las políticas institucionales. Sin embargo, debido a sus abundantes recursos y medios, a la gran cohesión del aparato institucional, a la posibilidad de atraer la atención pública, al apoyo, no siempre claro, del gobierno y a sus relaciones con diversos grupos de interés, el rector tiende a dominar el proceso de construcción de la agenda universitaria. 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 comunidad. Esta posición le otorga el derecho a jugar el papel más relevante en la identificación y definición de los problemas con los que habrá de contender convirtiéndolo en el mayor propietario de los problemas generales de la Universidad, propiedad que sólo es compartida con otras autoridades de la institución. Sin embargo, la máxima autoridad universitaria no puede esperar que sus órdenes siempre sean realizadas. Si bien puede determinar la agenda, no siempre está en posibilidad de decidir las alternativas seriamente consideradas, menos aún de controlar sus consecuencias. Muchos rectores han comprobado que una gran cantidad de eventos fuera de su control han modificado su propia agenda. Además, han corroborado, como el propio Francisco Barnés, que fijar la agenda y determinar las alternativas es una cosa e influir en su implantación y resultados finales es otra.

El equipo de apoyo es el personal adscrito directamente al rector está conformado por asesores de alto nivel, que además de capacidad técnica requiere de una gran habilidad política y un gran sentido de la negociación; sobre todo de un gran conocimiento de la universidad. A su coordinador de asesores, Francisco Barnés le adscribió, entre muchas otras responsabilidades relevantes, la de conducir la integración de las ideas que dieron forma al Plan de Desarrollo 1997-2000, la coordinación del programa *UNAMos esfuerzos* y la de apoyar a la Secretaría de Rectoría en las tareas políticas estudiantiles que le correspondían. Asimismo, la de colaborar con la Secretaría General en la elaboración de los proyectos de las importantes reformas relativas al ingreso y la permanencia de los estudiantes en la institución y las del Reglamento General de Pagos, incluido el diseño de las estrategias para su implementación. Además, era el encargado de llevar las negociaciones importantes con otros actores políticos fuera de la institución, básicamente con las áreas de inteligencia del Gobierno Federal. Junto con el Secretario de Rectoría, fue

el estrategia del rector durante el conflicto estudiantil reseñado. Tal cúmulo de responsabilidades que le enfrentaban frecuentemente con puntos de vista divergentes, le generó al Coordinador no pocos enfrentamientos con otros miembros del equipo del rector.

El staff está constituido por los altos funcionarios nombrados por el titular de la rectoría. A este gabinete le corresponde recoger los problemas más acuciantes de sus áreas de responsabilidad e impulsarlos a la agenda formal. Probablemente, su mayor influencia está en la generación de una gran variedad de alternativas para su solución, de entre las cuales se seleccionarán aquellas que se presentarán ante los cuerpos colegiados para su aprobación.

Una muy importante función histórica de estos altos funcionarios es conducir las negociaciones en los asuntos comunes con las diferentes entidades del gobierno. La Secretaría Académica discute con la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría Administrativa con la de Hacienda, y la de Rectoría con la de Gobernación. La oficina del Abogado General conduce, básicamente, los asuntos relacionados con la Secretaría del Trabajo y con las Procuradurías General de la República y del Distrito Federal.

El staff procede por lo general de las dependencias académicas y de investigación y es de suponer que son seleccionados por su destacado desempeño y por su habilidad política y conocimientos de gestión. En ocasiones se recurre a personas que no pertenecen a la comunidad, sobre todo por su experiencia en funciones técnico-administrativas, buscándose un enteveramiento entre la academia y el mundo profesional. Un requisito importante para la integración del equipo de rector consiste en combinar de manera equilibrada individuos que surjan de las áreas técnico científicas y sociales. El staff de Francisco Barnés no obedeció a este esquema: de los nueve puestos principales, dos terceras partes de sus integrantes procedían de las áreas técnico científicas, incluidas las tres secretarías más relevantes.

Desde la configuración de su gabinete, el rector evidenció la influencia del grupo político de su antecesor al incorporar a algunos de sus más destacados miembros a las dos secretarías estratégicas desde donde se garantizaba el control financiero y político de la institución: la de Planeación, que además de sus relevantes funciones controlaba las asignaciones presupuestales, y la de Rectoría. Es por ello que muchos asuntos que no habían podido ser colocados en la agenda de la anterior administración ampliaban sus posibilidades de acceder a la de la flamante rectoría. También algunas

alternativas de solución archivadas, como el aumento a las colegiaturas. Asimismo, se acusó el influjo de importantes grupos académicos actuantes, al incorporar a las secretarías General y Administrativa a dos de los directores académicos que habían sido considerados como "rectorables", en razón menos de sus logros académicos y más de su clientela política. Debido a las características de corte conservador de la mayoría 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.

Puede decirse que en la UNAM, a diferencia del gobierno federal, opera un incipiente servicio civil de carrera, debido a la antigüedad de los funcionarios que lo integran. A pesar de la diferencia salarial que los coloca por debajo del promedio nacional, el fuerte compromiso institucional 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.

Si bien la influencia de la alta burocracia universitaria en la construcción de la agenda es limitada frente a otros participantes de mayor jerarquía, más preocupados por los asuntos de política, esta red de cuadros profesionales cuenta con una mayor capacidad en la generación de alternativas y su implantación, debido a su mayor permanencia en el aparato de gobierno, su experiencia personal y el ahínco puesto en sus programas. También por el cúmulo de relaciones con otros participantes dentro y fuera de la administración, con las comisiones de los consejos institucionales y con diversos grupos que operan dentro o tienen que ver con la institución, lo que los convierte en canales de comunicación fluidos y eficientes. Es lógico, por lo tanto, suponer que los altos mandos definen los problemas de la agenda y piden a sus colaboradores el diseño de las soluciones posibles. Luego entonces, parece ser que el modelo vertical de política burocrática, cuyos resultados son una función del juego de fuerzas entre grupos de intereses propios producto de enfrentamientos y compromisos, de competencias y coaliciones -de ajustes mutuos-, es el que domina el proceso de formación de la agenda al interior de la Universidad.

Muy cercano al rector se encuentra el Colegio de Directores, órgano de autoridad conformado por los diferentes titulares de las dependencias

docentes y de investigación. Aunque no forma parte del equipo del rector, constituye el cuerpo con mayor influencia real en la elaboración de las políticas universitarias. En adición a sus funciones de gestión, los directores académicos presiden los consejos técnicos de sus dependencias y ocupan, por mandato de ley, un lugar preferencial en el Consejo Universitario. Su importante presencia se extiende más allá de las fronteras de la institución, alcanzando los campos educativos y profesionales nacionales e internacionales en sus respectivas especialidades. Todos ellos cuentan con un amplio currículo científico, académico y profesional, lo que no siempre les garantiza una gestión exitosa.

Además de este conglomerado, en la UNAM funcionan diversos cuerpos colegiados institucionales. Los más relevantes son el Consejo Universitario, los consejos técnicos de escuelas y facultades y de las coordinaciones de Investigación Científica, de Humanidades y de Difusión Cultural y los Consejos Académicos de Área.

El Consejo Universitario, único cuerpo al que me referiré por ser el máximo órgano colegiado de la institución, es presidido por el rector; en su seno se encuentran representados, aunque de manera desigual, todos los sectores de la comunidad. Su papel en el proceso de construcción de la agenda es múltiple y variado. El marco legal de la Universidad obliga que toda propuesta de modificación a los diversos ordenamientos de la institución deberá ser sometida a su aprobación.

Debido a sus atribuciones legales, a su posición política y académica y al cúmulo de información a la que tienen acceso sus miembros, su influencia se extiende a la elaboración de políticas y a la especificación de alternativas. Sin embargo, 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 comunidades, limitan sus posibilidades de establecer la agenda por ellos mismos. Sin embargo, su influencia no deja de ser importante, particularmente la de algunos con mayor historia, experiencia y posición política en el sistema universitario. Muchos consejeros descubrieron en 1999 que el aprobar una propuesta no garantiza su implantación de acuerdo a sus propósitos.

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 diversos representantes,

estudiantiles y académicos, han planteado la necesidad de modificar la composición del Consejo para reducir el peso del Colegio de Directores en él, puesto que esta inequidad hace muy difícil que una iniciativa que provenga de otros consejeros llegue al pleno; y de lograrlo, no siempre alcanza la mayoría necesaria para su aprobación.

Lo anterior parece confirmarse por el hecho de que cuando en el orden del día aparece un asunto controversial, no obstante que ya ha sido discutido y dictaminado por las diversas comisiones correspondientes, o si se espera que surja de manera contingente un tema difícil, era costumbre frecuente, al menos hasta 1999, que el rector se reuniera previamente con los miembros de ese colegio con el fin de unificar los criterios y acordar las estrategias y orientaciones conducentes.

No solo los académicos universitarios se sienten sub-representados en el Consejo Universitario. En los resultados de la encuesta efectuada entre los estudiantes se refleja que sólo una tercera parte de ellos (28%) se sentían bien representados en el Consejo Universitario. El resto, además, no lo consideraba un canal confiable de interlocución con las autoridades universitarias.

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 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 enfrentar algunos asuntos en beneficio de otros quizás más relevantes. Es por ello que frecuentemente existen fuertes discrepancias en la interpretación de las prioridades en su propia agenda. Más de un miembro de este cuerpo colegiado ha señalado que la mayoría de las veces sus actuaciones se limitan a desahogar simples trámites administrativos, aprobar presupuestos, designar profesores eméritos y sancionar informes de las comisiones internas. No obstante, existen evidencias de que en diversas ocasiones a lo largo del conflicto la participación de muchos consejeros profesores evitó la fractura del órgano colegiado al disminuir el riesgo de un mayor enfrentamiento en su seno, lo que habría derivado en un proceso acelerado de deslegitimación poniendo en mayor riesgo la gobernabilidad de la institución.

Los participantes fuera del gobierno universitario

Los grupos universitarios de interés

Los principales actores en el proceso de construcción de la agenda que no ocupan una posición formal en la administración son los grupos de interés universitarios, entendidos como conjuntos de individuos que funcionan dentro de la Universidad, distintos de los consejos institucionales u otros comités formales, que se organizan permanentemente para influir en el proceso de elaboración de políticas. Los principales grupos de este tipo están organizados por categorías y por objetivos. Estas escalas corresponden al tipo de actividad que realizan sus miembros: docencia, investigación, extensión y administración. Sus propósitos son de índole académica, laboral, política, profesional, cultural, social y religiosa. Su relevancia está en función de los recursos económicos y políticos con los que cuente y con la capacidad de atraer la atención del público. De alguna manera todos ellos mantienen vínculos con personas, organizaciones e instituciones externas no necesariamente de carácter político.

Por lo complejo de sus relaciones, sus diversos intereses en juego, 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 sus actividades y espacios de actuación. Los aspectos ideológicos, las orientaciones académicas, los intereses políticos, las cuestiones económico presupuestales, las visiones sociales y los múltiples puntos de vista sobre los diferentes asuntos configuran puentes de contacto, frecuentemente controvertidos, entre quienes conforman el gobierno universitario y aquellos que actúan fuera del aparato administrativo.

En la Universidad coexiste un gran número de estos grupos. Algunos participan de forma más activa en la definición de temas, otros en la especificación de las alternativas que serán tomadas en cuenta por los proveedores de decisiones. Unos promueven nuevos cursos de acción, otros bloquean las iniciativas de las diversas autoridades. Hay evidencias de que su actividad, sobre todo la de los grupos estudiantiles, se orienta más a esto último que a impulsar asuntos para la agenda. Ello no quiere decir que todos los universitarios participan en sus actividades. Un factor crucial en el éxito de los grupos de interés es la cohesión interna. Las discrepancias entre los líderes y entre éstos y sus seguidores, como se evidenció en el conflicto universitario

de fin de siglo, es uno de los problemas que con más frecuencia afecta la coherencia de un grupo.

A pesar de que los principales grupos de interés universitario son el Sindicato de Trabajadores de la institución, STUNAM, y la Asociación del Personal Académico, AAPAUNAM, sus demandas, por lo general, se limitan a cuestiones de índole laboral. Sin embargo, es frecuente ver a la primera ejerciendo presiones a las autoridades en asuntos de carácter político, sobre todo, como sucedió durante el conflicto de 1999, en apoyo a las demandas estudiantiles. Ambas organizaciones tienen representantes; la primera, en todas las dependencias administrativas y académicas; la segunda, en estas últimas. Algunos profesores e investigadores se ven, no obstante, representados por el propio sindicato.

Estas organizaciones funcionan con base en estatutos legales y mecanismos propios. Sus demandas se canalizan por medio de contratos específicos para mejorar sus salarios o sus condiciones de trabajo. Poseen los recursos necesarios para desarrollar sus actividades debido a que se sostienen por cuotas obligatorias de sus miembros y alcanzan 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 sus demandas, a 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.

En la Universidad 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 partidario. Aparte de los consejos técnicos o internos y de las delegaciones sindicales, todas las dependencias académicas cuentan con una organización representativa de las diversas corrientes internas para lograr que sus demandas accedan a la agenda institucional y para desahogar asuntos de orden académico y de índole local.

Las agrupaciones académicas con mayor capacidad de influencia en la definición de temas de la agenda universitaria tienen su origen en las facultades más grandes, más antiguas y con mayor tradición: la Facultad de Derecho, la de Ingeniería y la de Medicina. Asimismo, las provenientes del área de la Investigación Científica. Un ejemplo ilustrativo: de los últimos diez rectores de la UNAM, ocho provenían de las dependencias mencionadas.

Los múltiples y diversos grupos estudiantiles actúan de forma independiente algunos y 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 valores de los grupos más importantes, todas esas corrientes establecen alianzas, aunque no necesariamente satisfagan por igual todos los intereses en juego. Los conflictos estudiantiles de 1986-87 y el de 1999 son ejemplos recientes de este tipo de coaliciones. Sin embargo, 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 ha existido, salvo de manera coyuntural, un organización unitaria y general representativa de los estudiantes universitarios.

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. En buena medida, por ejemplo, las empresas nacionales más importantes de ingeniería y construcción han desarrollado buena parte de su tecnología en instalaciones y con investigadores de la Facultad y del Instituto de Ingeniería.

Los actores extra universitarios

"La Universidad ha tenido y tiene, hoy como en el pasado, un problema del que derivan sus conflictos: la versión irracional de una supuesta amenaza a los estudiantes y la intromisión de distintas autoridades: la Presidencia de la República y la del gobierno de la ciudad de México", escribió durante el conflicto el reconocido maestro universitario, Gastón García Cantú.

El hecho de que el presupuesto de la UNAM, que para el año 2005 alcanzó un nivel de 18,000 millones de pesos corrientes, dependa casi en su totalidad del financiamiento gubernamental constituye una razón de peso para que el Gobierno Federal, al margen de la Autonomía alcanzada en 1929, intervenga en la conducción de asuntos universitarios. La relevancia

de la institución en el sistema nacional de educación superior y en el de investigación añaden más razones de su alta exposición a las inferencias de las diversas dependencias del gobierno. Es evidente que no todas ellas son perniciosas.

La relación inmediata entre el gobierno capitalino y la Universidad obedece, en primera instancia, a una cuestión territorial relacionada con el pago de impuestos, la dotación de servicios y la seguridad en los alrededores de los campos universitarios. Aspectos extensivos al gobierno del Estado de México. 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.

No es extraño, además, encontrar a profesores e investigadores de la UNAM unas veces en las aulas y laboratorios universitarios, otras 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 para un gran número de universitarios fue el presidente Ernesto Zedillo quien "ordenó" al rector Barnés el aumento de las cuotas universitarias. Proposición que Francisco Barnés ha negado sistemáticamente, aceptando tan solo que el Presidente se limitó a darle su apoyo en la frustrada iniciativa.

Los partidos políticos pueden influir en la agenda universitaria a través del contenido de sus programas de acción, sobre todo en los aspectos relacionados con las prioridades en materia de educación e investigación científica, así como por las ideologías que pregonan. Sin embargo, al igual que en las promesas de campaña, la plataforma política de los partidos con relación a los temas universitarios casi nunca se traducen en beneficios a la institución cuando sus candidatos obtienen un cargo en el gobierno.

La Universidad ha sido una importante base clientelar para los partidos políticos, sobre todo cuando no existían otros espacios para el debate y la participación política nacional, quienes han buscado en la comunidad universitaria la oportunidad para apoyar a sus candidatos a los puestos de elección. Fue, hasta pasado el conflicto de 1999, el Partido de la Revolución Democrática, como antes lo había sido el Partido Revolucionario Institu-

cional, el que encontró entre los estudiantes una importante clientela política. También la Universidad ha sido el origen de muchos de sus más relevantes cuadros políticos. Existen evidencias que muestran que durante el conflicto múltiples acciones y diversos planteamientos fueron realizados por una miríada de organizaciones políticas. En tiempos de Guillermo Soberón, una de las divisas fundamentales de su rectorado se sintetizaba en la frase: ¡Fuera partidos políticos de la UNAM! No obstante, hoy día no es posible entender a la institución sin considerar esa presencia.

Los medios masivos

Existen múltiples ejemplos, como el caso analizado, en que el sistema informativo es uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda formal, ya que una condición para ello es que sea objeto de interés público. Los medios masivos garantizan la publicidad de los eventos sociales, al determinar con qué información debe contar la gente en la mayoría de los temas a considerar. Esta capacidad para moldear la agenda pública incide, en buena medida, en la elaboración de políticas. El conflicto de 1999 recibió una gran cobertura (cerca de 40 mil notas publicadas de abril a noviembre de ese año, sin considerar los medios electrónicos) que contribuyó a que durante diez meses el conflicto fuera el asunto prioritario de la agenda pública.

Desde el inicio de la rectoría de Francisco Barnés, cuatro temas constituyeron las principales preocupaciones de los reporteros de la "fuente universitaria". Uno de ellos, invariable y reiteradamente, se refería al aumento de las cuotas escolares incidiendo, de alguna manera, en la justificación pública para incluir el tema en su agenda formal. El rector, al no asumir o no tener una posición definitiva, mantuvo el asunto en la agenda pública quizás con el objeto de ir midiendo las diferentes reacciones de la comunidad, convirtiendo el desempeño de la prensa en parte de la controversia.

En consecuencia, el punto 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. Con ello, se crearon las condiciones para la contienda al reforzar las diferencias ideológicas y de orientaciones entre los diversos sectores y grupos de interés que operaban en la comunidad universitaria.

El movimiento que en un inicio fue altamente dinámico se tornó extremadamente estático por lo que fue necesario, por ambas partes, utilizar un sinfín de estrategias para ampliar su ciclo de atención y mantener indefinidamente la atención pública. Los medios se constituyeron entonces en el único mecanismo para la difusión del evento. Primero, lo habían sido para informar a los públicos integrados por los estudiantes y el resto de la comunidad. Después, hacia los públicos externos. Su eficacia 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. Cuando la dirección del movimiento pasó a manos de los grupos extremistas, los estudiantes que originalmente lo apoyaban fueron alejándose del escenario, ya fuera por la ausencia de una salida al problema ya por que sus líderes fueron expulsados a causa de su actitud calificada como moderada. Consecuentemente, la estrechez de su base social se hizo evidente obligando a sus dirigentes a desplazar el centro de la contienda hacia los medios informativos con el fin de extender el alcance de su protesta. La rectoría había puesto en juego todos sus recursos y el aparato institucional de comunicación, primero para apoyar la propuesta y posteriormente para tratar de orientar la percepción del conflicto en su favor.

Cuando la mayoría de los medios ponderaron las actitudes violentas y las posiciones extremas, muchos reporteros entraron en contradicción con los líderes, ya que las notas que construían quedaban implicadas en la imagen del movimiento; los medios certificaron a los líderes y a las personalidades dignas de nota, convirtiendo liderazgo en celebridad, algo muy diferente. Es el caso del estudiante conocido como el *Mosh*, que si bien no era uno de los dirigentes más significativos, gracias a sus características personales fue descubierto por los medios tornándose en el representante emblemático del movimiento. Tal sobreexposición pública generó tensiones al interior de la dirigencia, puesto que muchos de sus compañeros experimentaron una gran molestia que exacerbó las disputas por el poder entre sus mismos correligionarios.

La lógica subyacente parece ser la siguiente: desde el principio los medios descubrieron la protesta y el movimiento colaboró con ellos. Al penetrar en la vida interna del conflicto, la prensa presentó 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 informa-

tiva. 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 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". Pareció pues, que el movimiento giró en torno a los medios más que éstos en torno al conflicto.

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, iniciando frente a las instalaciones de Televisa. Asimismo, ponderaron a los dirigentes y las corrientes que representaban 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.

Cabe destacar sin embargo que, en contraste con el tratamiento de las notas informativas, por lo demás de acuerdo a la lógica periodística actual, el conflicto universitario dio lugar un muy importante y productivo caudal de artículos de opinión. Casi no hubo articulista o comentarista que no dedicara al menos una reflexión seria, oportuna, profunda y comprometida al controversial tema.

Los públicos universitarios y la comunicación

Existen evidencias de que la participación del público en un conflicto aumenta las posibilidades de que un tema en disputa alcance estatus de agenda. Sin embargo, no existe un auditorio singular o indiferenciado; un público siempre es específico a una situación o a un asunto particular. En consecuencia, la sociedad en cada momento estará compuesta por un complejo entramado de diversas audiencias, específicas al asunto de que se trate, cuya relevancia puede ser definitiva en una contienda dada.

Los públicos específicos dentro de la UNAM dependen ya sea de sus intereses, afiliaciones o simpatías a uno u otro de los grupos contendientes en una disputa o de la naturaleza del asunto de que se trate y corresponden a aquellas agrupaciones de profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores de la institución. Fuera de la Universidad se pueden considerar a 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 distinguieron dos bloques de públicos específicos, externos e internos, que apoyaron las posiciones de uno u otro contendientes. Entre los que se identificaron con la rectoría se encontraban, principalmente, la mayoría del Colegio de Directores, un amplio sector del Consejo Universitario, la dirigencia de la Asociación Autónoma del Personal Académico de la Universidad, numerosas agrupaciones gremiales y de egresados de la institución, diversos miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, algunas asociaciones de empresarios y el Gobierno Federal.

Por lo que hace a los estudiantes, destacó el apoyo de miembros de diversas organizaciones tales como: el sindicato de trabajadores de la institución, el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, el Partido Obrero Socialista, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el Ejército Popular Revolucionario, el Frente Popular Francisco Villa, la Central Unitaria de Trabajadores y el Bloque de Organizaciones Sociales. Asimismo, de funcionarios del Gobierno del Distrito Federal.

Los múltiples y heterogéneos públicos atentos e interesados en el conflicto pero que no participaron en su origen ni en su desarrollo, estuvieron conformados por diversos profesores y estudiantes muchos de los cuales se

organizaron durante el conflicto para impartir y tomar clases "extramuros" con objeto de evitar perder los semestre lectivos correspondientes. Resaltaron, entre muchos otros, los conformados por importantes intelectuales, académicos y otros destacados universitarios y no, que publicaron diversos desplegados pronunciándose la mayoría por una solución negociada del conflicto. La participación de los públicos masivos se limitó, como suele suceder, a seguir a través de los medios informativos las vicisitudes del problema.

Una vez que la protesta estudiantil cuajó en los grupos de 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. La expansión del problema al resto del auditorio estudiantil universitario, además de a muchos académicos y a los trabajadores, fue una cuestión automática. Las condiciones estaban dadas desde que se anunció la propuesta de aumentar las cuotas. Incluso desde antes.

Con el objeto de estimular el apoyo restante, los estudiantes utilizaron diversas técnicas que fueron desde la disuasión hasta el uso de la violencia. Para establecer sus posiciones recurrieron a un lenguaje común de base emotiva más exhortativo que negociador y más competitivo que cooperativo. Otro recurso empleado fue el uso de símbolos, más emotivos que racionales. El lenguaje de la política, es sabido, recurre con más frecuencia a estos últimos por su capacidad de conmover al auditorio, como el que remite a la llamada 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. En términos simbólicos, los estudiantes construyeron diversos enemigos: el plan Barnés, el gobierno federal, los organismos financieros internacionales...

La técnica de "etiquetación" resulta de gran ayuda a quienes proponen o se oponen a una política. Sobre todo a estos últimos. La "etiqueta" que las autoridades le adjudicaron a su propuesta bajo el principio de equidad (que pague más quien más pueda) no resultó una fuerza impulsora del tema en cuestión a pesar de su valor implícito de justeza social. No fue el caso del poderoso símbolo de gratuidad (que nadie pague) utilizado por los estudiantes, que resultó -como frecuentemente sucede con este tipo de etiqueta-

dos- más efectivo en los debates en torno de la propuesta, ya que constituía una manifestación que generaba un mayor consenso entre los estudiantes al denotar un planteamiento social más radical en el marco de una intención privatizadora de la UNAM. El intenso debate público que se suscitó, contribuyó a la eficacia de este último.

Otra representación clave que rodeó el conflicto se relacionó con la noción de legitimidad. Gran parte del éxito de la protesta se debió a la demostración de que las autoridades no pudieron vincular ese símbolo a su postura, por lo que sus esfuerzos se orientaron a deslegitimar a los líderes opositores. Éstos a su vez emplearon también la deslegitimación del liderazgo moderado, de los partidos políticos, básicamente del PRD, de cualquier autoridad sea de donde fuere, y, evidentemente, del rector.

El resultado, más que un proceso de reforzamiento simbólico, fue una gran saturación al utilizarse muchos tipos de representaciones en un mismo contexto. Quizás el fenómeno pudiera caracterizarse como un aislamiento simbólico. Además, la proliferación de 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 confluencia real y objetiva.

Finalmente, las manifestaciones públicas de protesta por parte de los estudiantes se realizaron sólo en la fase inicial del conflicto con objeto de demostrar su fuerza. De haberlo hecho más adelante se hubiera puesto en evidencia la notable ausencia de seguidores, por lo que se optó por la realización de actos de violencia y, sobre todo, de declaraciones a los medios informativos. Cuando las autoridades convocaron a dos actos públicos, además del que realizó al inicio del conflicto, sin la presencia del rector, en los jardines de la Universidad, la mínima asistencia demostró la falta de apoyo con la que contaba.

Los estados de la opinión pública se reflejan de manera muy importante en las agendas y en los resultados de las políticas universitarias. Por ello las autoridades pulsan las corrientes de opinión para conocer lo que piensan los actores más activos de la comunidad y de acuerdo con el talante, promover o descartar asuntos controvertibles. La lógica establece que una modificación en el estado de la opinión universitaria hace que algunas propuestas de políticas tengan mayores probabilidades que otras de alcanzar el estatus de agenda; también puede sacar de la escena a otras que anteriormente tenían mejores expectativas, como ocurrió en el caso analizado.

No obstante que la propuesta de aumentar las colegiaturas y sus razones objetivas fueron ampliamente difundidas, la rectoría no pudo convencer a los estudiantes con lo que perdió el debate en torno de los argumentos vertidos por ambas partes. Pese a contar con el apoyo de la opinión pública nacional, las autoridades universitarias no lograron que sus explicaciones prevalecieran sobre las 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.

De los resultados de la encuesta aplicada a los estudiantes 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 de los líderes estudiantiles. Sobre todo en cuanto a que el incremento a las colegiaturas encaminaba la Universidad se hacia su privatización, en respuesta a intereses neoliberales del gobierno y de organismos financieros internacionales; que era un atropello a la Constitución ya que la educación debería ser gratuita para todos por lo que el gobierno pretendía deslindarse de su obligación de financiarla. Asimismo, que su aprobación carecía de legitimidad; que el manejo del presupuesto universitario no era transparente y que la mayoría de los estudiantes apoyaba el paro de actividades.

La mitad de los alumnos manifestaron su oposición a la propuesta, mientras que los puntos de vista favorables correspondían únicamente a una quinta parte. 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. A pesar de que algunos investigadores de opinión dividen por partes iguales el porcentaje de indecisos, la desproporción a favor de la protesta seguía siendo muy grande. A pesar de esto, parecía más acertado inferir que aquellos que aún no se decidían por alguna opción, cuando lo hicieran habrían de optar por la proposición de quienes se oponían a la medida de la autoridad.

De lo anterior se desprende que desde el inicio del conflicto, las autoridades habían perdido la batalla argumental, ya que 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.

A lo anterior colaboró el que no se reconoció por parte de las autoridades que el proceso de construcción de la agenda es uno de los principales territorios y ambientes comunes en los convergen quienes toman las decisiones y aquellos a quienes va dirigida la determinación. Por lo que la comunicación no debió limitarse a conformar una pequeña parte del más amplio proceso de la elaboración de la política en cuestión a sólo dar cuenta, por más pública que sea, de la resolución tomada. Tampoco a interaccionar sólo con los medios masivos de información.

Los mecanismos de comunicación política debieron ser parte endógena y no meramente incidental en tanto que constituye la esencia de las políticas, tanto en sus procesos como en sus productos. 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 agenda. Se olvidó de instituir la discusión como punto de partida, y de llegada, en el proceso conducente.

La estrategia de comunicación de la rectoría debió haber adscrito, al proceso de reforma al Reglamento General de Pagos, utilizando un concepto de Luis F. Aguilar, una agenda comunicativa que incluyera, desde antes de la propuesta de aumentar las colegiaturas, 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 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 permitido una rectificación oportuna. También, hubieran sido muy útiles para resolver el conflicto consecuente.

Eventos que influyen en la construcción de la agenda universitaria

En la Universidad las autoridades no se eligen por voto universal sino que acceden a sus cargos por medio de diversos procesos integrados y circulares. En el caso del rector y de los directores de escuelas, facultades e institutos, el proceso de designación es conducido por la Junta de Gobierno, cuya única finalidad es designar a las autoridades académicas de la institución. Sus quince integrantes son miembros destacados de la comunidad universitaria, incluso pueden no pertenecer a ella; frecuentemente es el rector quien los promueve ante el Consejo Universitario para su designación.

Un proceso para designar a un director académico abarca, en general, un mes y medio. 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, que pondrá a consideración de la Junta de Gobierno, la que, como se dijo, procederá a la designación correspondiente.

En dicho procedimiento, cuya intensidad depende de la importancia relativa de la unidad académica de que se trate, intervienen diversos participantes mediante variadas 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 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, aunque la mayoría de las veces de forma infructuosa, se acude 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. Otros 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 (u ocho) 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, 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.

El mecanismo para renovar los cuerpos colegiados de la Universidad responde a las reglas básicas de elección de candidatos en todo sistema democrático. En el caso del Consejo Universitario, por voto universal, secreto y directo, los profesores de cada escuela y facultad, los investigadores de cada instituto de investigación y los trabajadores eligen un consejero propietario y uno suplente para que represente sus intereses durante cuatro años. Los estudiantes lo hacen bianualmente. Mediante fórmulas denominadas planillas y cumplidos los requisitos electorales, un candidato y un suplente por cada dependencia académica concurren al proceso electoral previo registro ante un comité conformado para tal fin. Durante un tiempo determinado realizan una campaña pública al final de la cual se someten a la decisión de sus electores. Una vez calificado el proceso y aprobados sus resultados por el propio Consejo, inician la representación correspondiente. En los subsistemas académicos, por lo general, participan en estos procesos una planilla afín a la dirección de cada dependencia (denominada institucional), una o

dos que representan a los grupos opositores al titular de la escuela, instituto o facultad de que se trate y otra que se presenta como independiente. En facultades con mayor nivel de politización este número tiende a aumentar. En el caso de los trabajadores, lo usual es que se presenten al proceso con una planilla que representa los intereses del comité ejecutivo en funciones; una de la principal corriente opositora y otra que también se auto califica de independiente. Dichos procesos se realizan de manera pacífica, aunque en ocasiones se acompañan de actos de violencia menor. Sin embargo, después del conflicto de 1999 las acciones violentas para impedir el proceso electoral en el ámbito estudiantil se volvieron más frecuentes por lo que en algunas facultades se recurre a la votación por la Internet.

Desde hace varios años, la representación estudiantil ante el Consejo Universitario se había conformado en su mayoría por representantes vinculados con el Partido de la Revolución Democrática, salvo en facultades como la de Derecho que ha sido tradicionalmente un campo de acción de grupos relacionados con el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, a raíz del conflicto universitario dicha presencia disminuyó notablemente. Hoy, prácticamente no existe un consejero al que visiblemente se le relacione con esa organización política. Tampoco se ha detectado la participación en este cuerpo colegiado de otros grupos que, sin embargo, operan al interior de la Universidad.

Es de manera natural que el proceso de construcción de la agenda universitaria se ve afectado, aunque de forma mínima, por estos eventos en tanto que las diversas fórmulas contendientes recurren a promesas electorales en torno a problemas generales y específicos cuya solución se espera impulsar una vez ganada la representación buscada. De haberse cumplido con oportunidad muchos de estos ofrecimientos, quizá el conflicto de 1999 no hubiera ocurrido.

Los procesos en la construcción de la agenda universitaria

Una vez descritos los principales participantes en la construcción de la agenda universitaria durante el período de Francisco Barnés, se abordará al análisis del conjunto de procesos involucrados: el reconocimiento y definición del problema analizado, la generación de la propuesta para tratar de

resolverlo y los eventos políticos que se desarrollaban al interior y al exterior de la Universidad durante el periodo de estudio. Es decir, el juego mismo, sus reglas básicas y las formas de participación de los jugadores.

En la Universidad, los promotores de políticas están generalmente constituidos por las autoridades universitarias y por los diferentes grupos de presión que operan dentro y fuera del sistema y que muchas veces adquieren dimensiones críticas. Otras influencias resultan de las modificaciones en la correlación de fuerzas, primordialmente al interior del Consejo Universitario. Con menor impacto influyen también los medios masivos y el estado de la opinión de los diversos sectores universitarios y de los públicos externos a la institución.

Un día común en la Universidad pudiera obedecer a la siguiente dinámica: primero, varios problemas atraen la atención de los diferentes miembros de la comunidad universitaria, casi siempre incluidos en la agenda sistemática. Segundo, existe una comunidad de especialistas en políticas 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, en el ámbito propiamente político constituido por los miembros de los subsistemas institucionales se llevan a cabo diversos eventos que generan cambios en el clima de opinión en torno a diversos asuntos.

Permanentemente se realizan procesos para la designación de autoridades universitarias seguidos de cambios en las administraciones académicas. Las elecciones para consejeros, si bien casi no modifican de manera sustancial la correlación de fuerzas en el Consejo Universitario, si conllevan nuevas ideas y nuevos compromisos. Los diferentes grupos que operan en la institución realizan actividades políticas, ya sea por canales formales e informales, muchas veces apoyados por actores externos, principalmente de los partidos políticos. Las opiniones varían y se expresan de acuerdo al asunto de que se trate y en función de los grupos que afecte una decisión.

Los eventos diarios que ocurren en las tres corrientes universitarias transcurren de manera casi independiente, hasta que se lleva a cabo un acoplamiento entre las tres, dando lugar a una ventana de oportunidad para que un asunto relevante, y casi siempre controversial, encuentre su camino hacia la agenda formal. Un problema es reconocido, una solución viable se encuentra disponible y un evento político genera el momento adecuado para un cambio de política, siempre y cuando el costo de oportunidad no sea muy alto.

El problema

Si bien los problemas no son siempre evidentes, los asuntos relacionados con el presupuesto anual de la institución y su ejercicio constituyen un tema que requiere especial atención y tratamiento. Entre otras razones por su permanente insuficiencia, porque afecta los intereses de muchos miembros de la comunidad y por las dificultades que entraña su negociación con el Gobierno Federal. No obstante su plena justificación social y el hecho de que la Universidad publica sus cuentas cada año, la manera en que se ejerce el presupuesto siempre ha generado reservas por parte de los sectores más conservadores del país, llegando al extremo de demandar su cierre, como aconteció en 1999.

La deficiencia presupuestal en la Universidad ha sido parte consustancial a su historia y origen de varios debates e intensas negociaciones con el gobierno. Por lo tanto, constituye un asunto de la más alta consideración por parte de las autoridades universitarias. En consecuencia, el recorte al presupuesto de 1999, en tanto que la operación de la institución y parte de los estímulos al personal académico estaban en juego, necesariamente habría de instituirse como un evento que seguramente precipitaría, de no tratarse en forma adecuada, un serio conflicto que deberían enfrentar no sólo las autoridades de la institución sino todo el gobierno federal.

Un día después de haber sido informado de esa disminución, el propio rector Barnés encabezó una intensa campaña pública para que el Gobierno de la República le restituyera a la Universidad los recursos originalmente solicitados. La comunidad universitaria del país, a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, apoyó decididamente a Francisco Barnés en sus gestiones ante el gobierno y ante la Cámara de Diputados para recuperar las cantidades recortadas y de paso solicitar, infructuosamente, una mayor asignación de recursos. La campaña fue vista con buenos ojos por la Secretaría de Educación Pública. También se logró la receptividad de la Comisión de Educación de la propia Cámara. Dichas gestiones culminaron con la reposición del monto disminuido.

Si bien la reasignación no correspondía a la cantidad solicitada, la condición problemática original (el recorte presupuestal) había sido resuelta, aunque no el problema financiero de fondo. No obstante, las circunstancias que habían alarmado a las autoridades universitarias habían cambiado. Sin

embargo, la disminución del presupuesto, para muchos la única situación conflictiva en ese momento, se aprovechó para proponer una solución a otra condición también problemática y de mayor trascendencia: la insuficiencia presupuestal crónica. El rector ya había anunciado en su plan de trabajo que una alternativa, además de ampliar los servicios externos que con buenos resultados presta la institución, era complementar el subsidio gubernamental mediante fuentes alternas, particularmente las empresariales. Para ello necesitaba asegurarles que la Universidad adoptaba medidas adicionales -y hasta radicales- para obtener recursos suplementarios.

La opción seleccionada consistió en hacer responsables a los estudiantes, en tanto que los mayores beneficiarios, junto con el gobierno y la propia institución, del costo de su educación. Esta propuesta implicaba un alto riesgo político; además requería un cambio en la legislación universitaria. La solución frente a la primera condición problemática era -y fue- fácilmente tratable por la rectoría y suscitó la simpatía y el apoyo de toda la comunidad y de la sociedad. Sin embargo, la elegida para contender con la insuficiencia presupuestal recurrente, el aumento de las cuotas, no obstante su racionalidad objetiva, era muy difícil de implementar dada su complejidad ideológica y política. Así, un asunto tratable por las autoridades se convirtió en su contrario, lo que precipitó el conflicto. Se aplicó así una solución pensada y elaborada sensata y técnicamente viable, pero que no encajaba en el problema que se pretendía solucionar: políticamente no era factible.

El haber definido el tema del financiamiento en términos de una corresponsabilidad Gobierno-Universidad, si bien se trataba, en palabras del rector Barnés y de una importante porción de la sociedad, de un replanteamiento crucial para el futuro de la institución, se enfrentó a una percepción opuesta por parte de los estudiantes, quienes insistían en mantener la categoría de casi gratuidad vigente bajo el principio de que al ser la educación universitaria un derecho constitucional, la responsabilidad de financiarla corresponde únicamente al Estado. Tampoco estaban de acuerdo en que se hiciera pagar a unos cuantos el costo de un problema que afecta a toda la institución.

En esas condiciones, un asunto aparentemente de carácter económico adquirió una gran dimensión en virtud de las consideraciones políticas e ideológicas de quienes lo generaron, de quienes lo impulsaron a la agenda formal y de aquellos que lo advirtieron de manera adversa al rector. A pesar de la

coincidencia en la percepción común del problema, las discrepancias surgieron en torno a la propuesta de solución. Existía un consenso respecto a la existencia del problema; es decir, sobre la carencia de recursos, mas no en cuanto a su urgencia puesto que ya se había restituido el presupuesto disminuido. Mucho menos sobre la mejor manera de solucionarlo ni en relación con los tiempos más adecuados para tal fin.

Cuando se trata de determinar la ocasión para impulsar un asunto a la agenda formal, ¡ahora o nunca! suele ser la expresión coloquial para decidir cuando llega ese momento. A quienes, en contraste con los más optimistas, manifestaban su discrepancia en torno a si era el tiempo para aumentar las cuotas universitarias, Francisco Barnés respondía repreguntando ¿cuándo es el momento adecuado para abordar un asunto?

En todo caso, si era el momento oportuno podría haberse distinguido, aunque con dificultad y sin garantizar su éxito, abordando algunas consideraciones básicas: 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 estudiantiles que actuaban en la comunidad, sobre todo después de las reformas legales de 1997; la seria consideración de los múltiples puntos de vista de connotados profesores e investigadores que no ocupaban puestos de autoridad, pero que por su relevancia académica y presencia universitaria estaban igualmente autorizados, quienes advirtieron el riesgo de la proposición y las opiniones actualizadas de los principales afectados en torno al asunto que se pretendía abordar, "pulsando" el ambiente de receptividad de la iniciativa. De haberlo hecho así, se hubiera revelado que la propuesta del rector convertiría un asunto de carácter técnico y acotado en un problema político, público y nacional.

En contraposición con quienes piensan que es mejor tomar una decisión que no tomarla o posponerla, el sentido común aconseja que cuando se trate de asuntos controversiales es peor tomar una decisión antes de tiempo. Sobre todo en medio de fuertes restricciones como era el caso a principios de 1999 en el país y en la UNAM. Las evidencias apuntan a que la determinación de aumentar las colegiaturas universitarias se presentó demasiado pronto, sin pasar por un período natural de calentamiento, cuando no existía la coyuntura adecuada o la conjunción de elementos intervinientes en el proceso para colocar el punto en la agenda formal garantizando su implantación. Las condiciones económicas y la situación

política nacional, así como los aspectos ideológicos y políticos en la Universidad, entre otros factores condicionantes, reducían las posibilidades de supervivencia de la propuesta. En resumidas cuentas, al presionar su patrón de maduración, la propuesta no logró alcanzar su valor de aceptabilidad en la comunidad estudiantil donde los aspectos ideológicos tienen mayor peso que otros. La idea no sobrevivió. Los datos ahí se encontraban. La experiencia histórica, la información objetiva (recogida en la encuesta reseñada) y la valoración social del tema así lo confirmaban. Además, los grupos de activistas ya se habían manifestado desde 1997.

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 opinan y actúan a partir de un mismo enfoque de la realidad. Incluso para definir un problema específico y evidente como la insuficiencia presupuestal, coexisten diferentes ópticas teóricas y metodológicas, diversos intereses individuales y de grupo en un marco ideológico heterogéneo y políticamente diverso. Es por esto que durante el conflicto universitario se hicieron evidentes las diferentes concepciones que existen sobre la naturaleza del sistema de educación superior mexicano y su papel social, cuestiones de fondo que se encuentran en el origen de la acción ejercida.

A pesar de que el propio Francisco Barnés ha aceptado ser el único responsable de la propuesta para reformar el Reglamento General de Pagos, asunción por demás lógica en tanto que cabeza de la institución, esto no significa que en la decisión no hayan influido algunos de sus más cercanos colaboradores y diversos miembros del Colegio de Directores. Asimismo, otros actores políticos externos a la institución; de manera específica el Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Educación Pública, con el apoyo de los más relevantes miembros de la ANUIES. En consecuencia, es evidente que el curso de acción que iniciaron las autoridades universitarias fue el resultado de negociaciones sostenidas entre individuos y grupos dentro y fuera del gobierno universitario, con distintas percepciones y prioridades, quienes centraron su atención en el problema en torno a la responsabilidad del financiamiento a la educación superior,

Los datos disponibles permiten confirmar que algunos especialistas universitarios identificaron la relevancia –y el riesgo– de la propuesta presen-

tada por el rector. No obstante, aún cuando reconocieron, cuantificaron y tal vez sobredimensionaron los síntomas del problema, no se sugirieron sus causas estructurales ni las condiciones objetivas del sistema político universitario y sus interdependencias, ni se ofrecieron las explicaciones conducentes. Tampoco se valoraron correctamente la escala ni la intensidad de las consecuencias e implicaciones para la estabilidad del sistema universitario. Así, al escindir los síntomas de las causas del problema, se sobresimplificó el análisis: se halló la solución correcta a un problema equivocado. La medicina prescrita resultó contraindicada.

Además, no se consideró el precio que debería pagarse de no alcanzarse las expectativas deseadas. Mucho menos se valoró la relación beneficio-pérdida, a pesar de que de haberse podido implementar el aumento inicial a las colegiaturas, el monto recabado hubiera permitido un incremento sustancial al gasto corriente de las escuelas y facultades de la UNAM. Cabe recordar, sin embargo, que en 1998 las cuotas de inscripción representaron tan sólo el 0.1 % de su presupuesto total. Porcentaje que de acuerdo a muchas opiniones no resolvía, al menos de fondo, el problema de la carencia de recursos de la institución. Este diagnóstico errado impidió a las autoridades tratar con el problema, y sobre todo salir bien librados, llegándose a cuestionar la capacidad de los universitarios para gobernarse.

Una revisión oportuna del problema, sin precipitarse a causa de entusiasmos erróneos y presiones políticas de grupo, habría conducido a toda la comunidad, no solamente a las autoridades, hacia una solución alternativa a partir de una definición correcta del problema, sólidamente argumentada, ampliamente difundida, sometida a un proceso amplio (en la participación y en el tiempo) de consulta abierta y 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. El haber actuado de tal suerte el conflicto se habría evitado, o en su caso administrado, pasando de un conflicto insoluble y continuo a uno remediable y terminal, de suma uno, posponiendo el episodio para mejores tiempos.

La corriente universitaria de políticas

En este ámbito interactúan en su mayoría quienes tienen la tarea de generar, discutir, rehacer y aprobar las iniciativas de solución a los diversos problemas institucionales para someterlas al juicio de los encargados de tomar las decisiones. No es suficiente pues que exista un problema, también debe existir una o varias alternativas que hayan sobrevivido en el campo de las políticas. Dichas propuestas están generalmente sustentadas en consideraciones técnicas apropiadas. No obstante, los especialistas deben saber que los decisores juzgan los méritos de una política tanto en función de sus costos económicos como políticos.

En la UNAM existen áreas de políticas académicas y administrativas tanto en la rectoría como en los diversos subsistemas que la componen. Una de las primeras acciones del rector Barnés fue crear la Secretaría de Planeación, señal de la importancia que le otorgaba al papel que jugarían los especialistas y técnicos en la elaboración de su agenda formal y en la especificación de alternativas consecuente.

Las dos principales ópticas entre los responsables del análisis de las políticas de su rectorado, presentes desde la configuración de su equipo de trabajo, fueron el enfoque técnico-económico y el encuadre político-social. El primero definía los problemas en términos de costo, productividad y eficiencia, e incluso equidad. Asumía que el gasto -que no la inversión- de la educación era también responsabilidad de la institución. El segundo se orientaba más hacia lo político y poseía una visión social más amplia. Defendía el carácter público de la educación y por lo tanto de su financiamiento. En la agenda del rector prevaleció el primer enfoque, pasando por alto que tanto el contenido de las políticas como la situación política son elementos importantes para promover asuntos a la agenda formal.

Hubiera hecho falta, quizás, un tercera óptica que permitiera encuadrar los problemas desde otra racionalidad que al combinar realismo e idealismo aumentara las posibilidades de alcanzar a un costo menor los objetivos buscados que partiera de la premisa de que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno, ya que en el análisis de políticas los aspectos estimativos de justicia social y de viabilidad política son tan relevantes como las de factibilidad técnica y organizacional.

La alternativa de solución al problema de la insuficiencia presupuestal en

la UNAM, mediante un aumento en las cuotas, no fue nueva ni azarosa; surgió de una recombinação de ideas que desde tiempo atrás se habían elaborado no obstante que siempre habían fracasado. Además, quienes la apoyaron no tomaron en consideración otros puntos de vista en torno de la misma, por lo que las preocupaciones de la rectoría no fueron cotejadas con la opiniones más actualizadas y precisas como la encuesta a los estudiantes referida o con las de muchos profesores e investigadores; incluso con las de otras autoridades institucionales, lo que hubiera evidenciado su inviabilidad real. Esta omisión, aunada a la carencia de información histórica y datos confiables, condujeron más a discusiones superficiales sobre el problema que a un debate dialógico argumentativo sustentado en los indicadores reales y comprobables.

Frente al inminente fracaso de la propuesta inicial y en tanto que suspender la reforma para entonces vigente ya no resolvería el problema, se pensó en una alternativa que tampoco resultó pertinente: promover el incremento de las colegiaturas por decisión voluntaria. Esta opción, no obstante para muchos también inútil e insuficiente, de haberse planteado de manera oportuna quizás hubiera tenido mayores probabilidades de haber concitado un mayor apoyo estudiantil. Sea como fuere, ya era demasiado tarde. 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 y de otros miembros de la comunidad. En todo caso, esta cantidad tampoco rebasaba el 0.2% del presupuesto aprobado para ese año; los beneficios seguían siendo menores a los réditos políticos.

Cabe señalar, además, que las colegiaturas nunca fueron una fuente relevante de ingresos para la Universidad. En 1948 representaron 24% de su presupuesto y para 1961 disminuyó hasta 9%. En aquel año el ingreso debido a las cuotas alcanzaba 36.6% y en 1986 representó el 5.64 %. Quizá con base en estos datos es que la mitad de los estudiantes encuestados (52%) consideraban innecesario un aumento de cuotas para solucionar el problema del financiamiento institucional.

El multicitado 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 idea clásica de quien define es quien decide, no se verificó: las autoridades universitarias definieron el problema, pero los estudiantes decidieron el curso de acción.

Todo lo anterior evidenció que una mayor participación del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática; es decir, un mejor conocimiento de los asuntos y una mayor ignorancia de los valores de la comunidad, lejos de ayudar impidieron que el rector ejerciera una conducción política independiente colocándolo en una posición imposible, por lo que al no establecer la diferencia entre política y administración fue derrotado en su iniciativa.

La arena política universitaria

En el apartado relativo a los participantes dentro y fuera del gobierno universitario se identificaron las principales fuerzas políticas relevantes que de una u otra manera incidieron en la reforma al Reglamento General de Pagos de la UNAM y en sus consecuencias. Resta, por lo tanto, conocer la manera en que tales agentes y sus organizaciones procesaron sus intereses, así como desenrañar la forma mediante la cual los líderes políticos universitarios percibieron y reaccionaron frente a sus actividades, particularmente las de los estudiantes. El problema ya había sido definido, la propuesta estaba configurada, discutida y aprobada en la corriente en la que se desenvuelven las políticas. Tocaba el turno a su negociación en el campo político en el que, a diferencia de las otras dos corrientes, su proceso es más difuso y menos estructurado.

En la UNAM, 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, permanentemente se debaten la mayoría de los temas nacionales y universitarios. Esta pluralidad de ideas es no sólo inevitable, sino obligada para la buena salud de una institución que se rige por el debate y la discusión pública en todos sus niveles de participación y decisión. Los principales asuntos a discutir en el espacio universitario son básicamente los relacionados con las actividades de enseñanza, investigación, y difusión de todas las manifestaciones de la cultura y, quizás con mayor enjundia, se confrontan concepciones de carácter político e ideológico.

La corriente política universitaria se configura principalmente con tres elementos: primero, los eventos relacionados con los cambios en el gobierno de la Universidad, básicamente en la administración y en los consejos institucionales de decisión y de los resultados en las elecciones internas. Segundo, de las acciones, frecuentemente en función de posiciones políticas ideológicas, de las fuerzas organizadas en términos del conflicto y el consenso entre los grupos de interés que operan en su interior, algunos apoyados por organizaciones políticas externas, y tercero, de las variaciones en el estado de las opiniones de los diversos componentes de la comunidad. Estos tres acontecimientos políticos tienen un poderoso efecto en la conformación de las agendas, ya sea promoviendo o inhibiendo asuntos, y constituyen una parte relevante en la especificación de alternativas consecuentes y de sus resultados.

Las designaciones de autoridades universitarias traen nuevas administraciones y las elecciones para acceder a los consejos institucionales provocan nuevos reacomodos de las fuerzas políticas institucionales, sustentadas en diversas convicciones. De manera cíclica los diversos grupos de interés presionan a la rectoría con sus demandas y los responsables de la elaboración de políticas recogen o perciben el estado de ánimo de los diferentes estratos de la comunidad de acuerdo al problema que se trate de resolver. La combinación de la 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 intereses. Cuando los grupos organizados entran en conflicto con la administración, la posibilidad de que unos y otros logren promover sus asuntos depende en gran medida de que cuenten con un fuerte apoyo público. Esta condición cambiante obliga a que en esta corriente, a diferencia de la de políticas, sea obligado construir el consenso por la vía del diálogo y la negociación so pena de ver frustradas las propuestas.

Quienes llegan a ocupar las posiciones de autoridad frecuentemente modifican las prioridades e impulsan novedosos asuntos lo que afecta sustancialmente las agendas. Con frecuencia, las nuevas autoridades aprovechan esta condición para desenterrar asuntos que esperaban un acontecimiento que pareciera favorecer su inclusión en la agenda formal, tal como sucedió en 1999 con la determinación de aumentar las colegiaturas.

Mientras muchos miembros de la comunidad festejaban los éxitos que

Francisco Barnés había obtenido en sus primeras acciones de gobierno, hablando incluso de su reelección, a principios de 1999 los acontecimientos en la arena política nacional transcurrían de acuerdo con sus propias reglas, ritmos y procedimientos. En el ámbito partidista electoral, se realizaban los reacomodos necesarios para iniciar, ese mismo año, las precampañas electorales nacionales, incluidos los ajustes al interior de los partidos políticos vigentes, uno de los eventos cruciales en el inicio del conflicto. En el terreno gubernamental, la inminente salida del Secretario de Gobernación, uno de los principales apoyos de Francisco Barnés en el gobierno, para asumir la candidatura a la presidencia de la república por parte del partido gobernante, presumía una pérdida importante en la capacidad de maniobra del rector, como se comprobó después ante la llegada del nuevo secretario.

En el ámbito estudiantil, sobre todo entre los grupos más combativos, privaba la desconfianza en las autoridades universitarias, como en cualquier autoridad, debido, entre otras razones, a las reformas de 1997 que percibían como un intento de privatizar a la institución.

Este panorama, del cual se mostraron solo dos aspectos cruciales, advertía que cualquier decisión relevante del rector iba a depender, más que en otras ocasiones, del contexto nacional y de su capacidad para generar y organizar los consensos internos. Por ello, se requería de una depurada valoración de curso de los eventos en esta arena central para determinar el estado de las relaciones no sólo entre la rectoría y las fuerzas políticas actuantes en la comunidad, fundamentalmente las estudiantiles, sino sobre todo de las que operaban en su exterior. A partir de este diagnóstico hubiera sido posible determinar si existía una oportunidad favorable para impulsar la propuesta, es decir si se contaba con el respaldo interno necesario y suficiente para contender con las recurrentes presiones de los grupos tradicionalmente opositores.

Apoyo que sólo era concebible en la medida en que se hubiera tratado, primero, de revertir la tendencia del propio sistema universitario que se inclina a localizar los asuntos relevantes en nichos instituidos favoreciendo los intereses de unos grupos en detrimento de otros. Propensión sistemática que resulta, básicamente, de la insuficiencia real de la participación de la mayoría de la comunidad universitaria, y en particular de los estudiantes, cuya capacidad de movilización no fue analizada objetivamente, en el proceso mediante el cual se toman las decisiones en la Universidad. Ya la encuesta reportada en este trabajo se había puesto al descubierto que desde el principio

del conflicto más de la mitad de los estudiantes habían destacado la inoperancia de los cuerpos colegiados como medio de comunicación para lograr acuerdos decisivos para la institución.

Al pasar por alto estas consideraciones centrales, era imposible edificar un acuerdo con las agrupaciones políticas actuantes en torno a cualquier proposición relevante del rector. En otras palabras, 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, denominados de manera eufemista como institucionales, en el proceso de construcción de su agenda, convirtiéndose en una de las variables más significativas de su fracaso.

Queda claro que previo a ello, hubiera sido necesario iniciar la reiteradamente sugerida actualización de los mecanismos tradicionales para el efecto que, en contraste con quienes consideran que los acuerdos en un sistema político se logran sólo con base en la lógica de presión, violencia, negociación y cabildeo, inaugure un sistema de gobierno en el cual la mayoría de la comunidad pueda intervenir en un proceso permanente de debate, deliberación y mutua persuasión, que se inicie con la expresión de preocupaciones generales y culmine en decisiones concretas de política.

Un arreglo de este tipo al interior de la comunidad le hubiera abierto al rector, al ejercer una conducción política más independiente, un mayor espacio de maniobra para contender con las presiones internas y externas que habían orientado sus decisiones y enfrentar los problemas de la Universidad, apostando más a la lógica de exigencia-negociación con el gobierno que a la de sumisión-aceptación de sus políticas en materia de educación superior y financiamiento.

Una estrategia basada en este principio, al modificar la correlación de fuerzas en un sentido más favorable a las autoridades de la institución, le hubiera permitido avanzar en su programa. Además, le habría facilitado contender con los naturales conflictos universitarios al asumir legítimamente el liderazgo institucional y aglutinar a la mayoría de los estudiantes no activistas en torno a su rectorado frente a los grupos más radicales que de manera permanente -y con éxito- terminan por secuestrar a la institución. Asimismo, hubiera podido presionar, también de manera legítima, al gobierno para que pusiera en juego todos sus recursos para apoyarlo, y junto

con él a la Universidad, frente a las limitaciones presupuestales recurrentes sin poner en riesgo la autonomía universitaria y la función eminentemente social de la Universidad. Al no haber actuado de esa manera, en 1999, Francisco Barnés se quedó solo frente a una situación imposible, convirtiéndose más en el factor principal del problema que de su solución.

A pesar de no existir las condiciones anteriores se continuó con el curso de acción decidido. Frente a esta determinación, era aconsejable, al menos, elaborar, previamente al anuncio de la propuesta, una estrategia informada y adecuada para descifrar las condiciones prevalecientes con objeto de entender todos los posibles escenarios y consecuencias de la determinación. Y actuar en consecuencia centrando la cuestión menos en el mutuo convencimiento entre las propias autoridades y más en el debate, la argumentación y contra argumentación, la negociación y la articulación del consenso entre las más relevantes fuerzas actuantes, elementos centrales para alcanzar los acuerdos en toda arena política. Además, el hecho de que hubiera pasado un tiempo tan corto entre la colocación del tema en la agenda y su sanción por el Consejo Universitario, a diferencia de otras iniciativas, hizo más difícil mantener la distinción empírica entre reconocimiento de la cuestión y respuesta.

Si no fue posible, como de hecho nunca lo es, hacer coincidir a todos con una solución, era factible construir una alianza ganadora con los grupos estudiantiles moderados cuando la ecuación que comprendía a las fuerzas políticas organizadas favorecía a la rectoría, aunque probablemente hubiera resultado en una alternativa diferente de solución al problema original que hubiera permitido avanzar en los propósitos y evitar el conflicto y sus consecuencias. Al inicio del conflicto hubo alianzas, pero éstas fueron entre las autoridades y sus aliados tradicionales a través de los mecanismos establecidos. También entre los estudiantes, mediante la manipulación del consenso, el debate orientado y la negociación con los diversos grupos actuantes. Cuando los líderes moderados salieron de la escena dejando la conducción del conflicto en manos de los líderes extremistas, la rectoría se quedó sin posibles interlocutores; y el conflicto sin remedio.

Si nos atenemos al caso de estudio, el proceso de construcción de la agenda del rector no fue suficientemente conceptuada en términos de la articulación, que no supeditación, entre flujos comunicacionales y política, al olvidar que el proceso comunicativo es una parte sustantiva y no adjetiva, como suele pensarse, de la elaboración racional y desarrollo de las políticas

públicas. Antes de elaborar su propuesta, las autoridades universitarias no tomaron en cuenta que tomar decisiones, incluso de manera racional, no es suficiente. El desarrollo de la política de financiamiento no se acompañó desde su concepción original de un proceso de comunicación, de una agenda comunicativa, para argumentar, transmitir y evaluar las evidencias con el fin de convencer a los estudiantes de sus beneficios.

Aunque se buscó crear un clima favorable a la propuesta del rector mediante una consulta, esto se hizo con premura, después de haber sido anunciada 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 breve lapso para su análisis y tardía discusión. Más grave aún es que no se consideró la opinión de los estudiantes.

Por ello, antes de la elección de la política en cuestión debió iniciarse un proceso de consulta, debate, explicación, justificación y persuasión, con objeto de otorgar a la decisión bases conceptuales, ideológicas y políticas, y con ello articular el consenso, encontrar consecuencias e implicaciones no previstas y, en gran medida, adelantarse y evitar el conflicto. Hubiera sido muy pertinente explicar la decisión antes de tratar de colocarla en la agenda, tratar de convencer a los estudiantes para que la comprendieran, hacerlos participar en su discusión y, en su caso, modificarla.

Si se quería descifrar correctamente la evolución del sistema universitario, con el objetivo, entre otros, de amplificar el espacio de lo políticamente posible, todos los elementos del proceso comunicativo deberían haber sido tomados en consideración por quienes decidieron reformar el Reglamento General de Pagos y adscribir su vasto instrumental al proceso de construcción de la agenda institucional. Era obligado, por lo tanto, que a los responsables de la comunicación se les hiciera conocer, desde el principio, la política por la que se optó, así como los principios, criterios, normas y procedimientos de decisión que condujo al aumento de las cuotas. Por ello, quienes elaboraron la propuesta, quienes tomaron la decisión y quienes estábamos encargados de favorecer la comunicación con la comunidad, debimos haber interactuado a lo largo del proceso. De esa manera, quizás, hubiera sido posible transmitir y convencer a los diversos públicos las razones por las cuales era necesario decidir el malogrado curso de acción. En otras palabras, debería haberse institucionalizado el debate y la deliberación.

La ventana de políticas

En tanto que el ciclo presupuestal constituye un importante motivo para la apertura de una ventana, el rector aprovecho su obligada revisión periódica para introducir su propuesta de cambio en las colegiaturas. Sin embargo, las condiciones esenciales fueron trastocadas al pretender corresponsabilizar a los estudiantes en su financiamiento. En esas condiciones, la agenda rutinaria en materia financiera distributiva se convirtió en una agenda discrecional redistributiva, por lo que los asuntos que habrían de conectar con la renovación presupuestal de 1999 volvían predecible que la ventana para la propuesta del rector iba a estar cerrada. En palabras de agenda se puede decir que si bien la ventana de problemas estaba abierta la ventana de políticas no lo estaba debido a que a pesar de que una solución técnica estaba disponible, no era políticamente la más acertada. La propuesta no pasó.

Una vez que la propuesta de aumentar las colegiaturas quedó establecida en la agenda formal del rector, el control sobre el proceso se perdió, derivando en la apertura de una "caja de Pandora" que solo se cerró con la intervención de la fuerza pública. No obstante que los participantes en la construcción de la agenda universitaria tienen un amplio margen de discrecionalidad en la apertura de ventanas, debieron preguntarse a sí mismos antes de adoptar la decisión si el riesgo de poner en marcha una inmanejable cadena de acontecimientos podía producir un resultado no deseado por ellos. Al no hacerlo, demostraron una notable diferencia entre el aficionado y el profesional: en contraste con el primero, el segundo sabe reconocer cuando las condiciones no son propicias para impulsar un asunto a la agenda institucional. Por ello, algunas veces los participantes más experimentados deciden no abrir una ventana o presionar a su apertura por el riesgo de alcanzar un resultado que pueda resultar peor que el estado anterior, ya que es preferible perder la oportunidad de acceder a la agenda que lograrlo con una propuesta mal formulada pues se corre el peligro no solo de fracasar en el intento sino de vacunar a la institución para futuras reformas, como ocurrió en la UNAM a raíz del conflicto analizado.

Uniando las piezas del rompecabezas

El trayecto que siguió la reforma al Reglamento General de Pagos de la UNAM a finales de los años noventa puede describirse de la siguiente manera: en noviembre de 1998 se presentó en la Universidad un problema al que la rectoría tenía que hacerle frente: un recorte al presupuesto para el año siguiente por parte de la Secretaría de Hacienda. Para resolverlo, el rector contaba con la comunidad universitaria. En el ámbito de las políticas universitarias se encontraba disponible una aparente solución: aumentar las colegiaturas. El rector la eligió a pesar de que después de una intensa campaña el gobierno restituyó el monto recortado con lo que se redujo el grado de urgencia del problema frente a otros de igual o mayor trascendencia. Los estudiantes consideraron que más que resolver una deficiencia presupuestal crónica, la intención del rector era privatizar a la Universidad, en respuesta a los dictados de las agencias financieras internacionales y del Gobierno Federal. Lo que para la rectoría era una solución al problema, no lo era para quienes se opusieron a su iniciativa.

El rector insistió en la propuesta, poniendo en juego su capital político y sus recursos para impulsarla a la agenda institucional, pero sin someterse de manera oportuna y eficiente a discusión con los estudiantes, quienes serían, aunque sólo los de nuevo ingreso, los directamente afectados por la elección. Para ello se valió de los consejos institucionales, que al no incluir a todos los grupos activos, habían sido con frecuencia impugnados. Promovió que autoridades, personas y grupos afines apoyaran públicamente su propuesta tal y como había sucedido siete años atrás, sin considerar las nuevas circunstancias nacionales y universitarias. La difundió exhaustivamente a través de los medios masivos de comunicación los que, salvo algunos de los más leídos entre los estudiantes, apoyaron la solicitud del rector. La respuesta estudiantil fue insatisfactoria.

Los grupos estudiantiles actuantes argumentaron que el financiamiento universitario era obligación del gobierno federal ya que de acuerdo con la Constitución la educación superior debe ser gratuita reviviendo un viejo debate inconcluso. La protesta fue mal evaluada en sus implicaciones políticas, distorsionando el cálculo político del rector quien no pudo valorar las consecuencias de persistir en su intención. Incluso se pensó que podían manipular las variables, como fue el caso de las condiciones bajo las que se

aprobó el nuevo Reglamento General de Pagos, lo que ocasionó la pérdida del apoyo con el que el rector aún contaba. 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.

La proposición se tornó políticamente insustentable debido, en gran medida, a que fue anunciada en un contexto político nacional económicamente deprimido y electoralmente activo, y a un entorno universitario sobreideologizado y urgido de reformas estructurales largamente postergadas. Sobre todo por no haber tomado en cuenta antes de su formulación a los grupos estudiantiles actuantes. En otras palabras, por no haber promovido la participación y la articulación de las fuerzas políticas vigentes en beneficio de la determinación.

El enfoque para abordarlo, propio de los llamados tecnócratas, resultó inadecuado, pues la solución escogida privilegió su viabilidad técnica sobre su plausibilidad política. El análisis y la definición del problema que originó la proposición se realizó de manera unilateral, sustentado en el modelo orgánico vertical de política burocrática universitaria, lo que condujo a subestimar la opinión de importantes grupos que operaban en la Universidad. Igualmente, se careció de una estrategia adecuada a la magnitud del asunto, y no se abrieron con oportunidad los canales para el debate, el diálogo y negociación. En suma, la ventana de oportunidad para impulsar el tema a la agenda institucional garantizando su implementación estaba cerrada. La propuesta debió retirarse de la agenda para dar lugar a la apertura de un espacio de reflexión serena y participativa sobre la problemática y perspectivas de tema en cuestión y ahorrarle a la Universidad la polarización en curso; al no hacerse se inició el conflicto.

No obstante que el gobierno federal había apoyado al rector en su propuesta, una vez iniciado el paro de actividades consecuente lo abandonó a su suerte asegurando la impunidad de los paristas. Ante el alargamiento y la complejidad del conflicto, la mayoría de los integrantes de la comunidad se alejaron de la escena. La contienda se trasladó a los medios informativos. El problema se volvió intratable para la rectoría. La reforma no se implementó. Al cabo de diez meses, haciendo coincidir el tamaño de la falta con la sanción, 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.

Las principales razones que impidieron que la propuesta del rector para reformar el Reglamento General de Pagos de la Universidad en 1999 alcanzara el estado de agenda que posibilitara su implementación, tuvieron que ver con el contexto socio-económico y político-ideológico en medio del cual se procesó la política universitaria en cuestión, con los participantes y sus intereses, tanto al interior como fuera de la Universidad, quienes dominan los procesos de elaboración de las políticas universitarias, y con los mecanismos para su reproducción. Así mismo con los instrumentos institucionales de control político y los dispositivos y criterios para la toma de decisiones. En suma, con la estructura universitaria de poder. Este entramado condicionó el enfoque a partir del cual se definió el problema y se especificó la alternativa de solución elegida así como con la estrategia y la mecánica desarrolladas para impulsar la propuesta del rector en la arena política universitaria.

Un entorno económico crecientemente empobrecido, producto de la obediencia puntual de la administración gubernamental a las políticas internacionales de corte neoliberal, cuyos efectos han impactado de forma negativa en la distribución del raquítico ingreso nacional, afectando de manera particular a las clases medias urbanas y suburbanas; un ambiente políticamente ajetreado, en razón de los ajustes al interior de los partidos políticos con vistas a los comicios electorales del fin de siglo, e ideológicamente impregnado por la oposición de diversos sectores a la privatización de las actividades cruciales del Estado, de manera singular la educación superior pública; una estructura universitaria de poder altamente centralizada, donde el juego de fuerzas entre los grupos de interés internos y externos controlan el proceso de toma de decisiones; una sub-representatividad real que impide la participación activa, razonada y suficiente de la mayoría de los profesores, investigadores y estudiantes y de sus principales organizaciones en los procesos de elaboración de políticas universitarias, imposibilitaron que la propuesta del rector pudiera acceder a la agenda institucional y por lo tanto ser implantada. A ello, colaboró el compromiso de las autoridades con las políticas en materia de educación superior del gobierno, poniendo en riesgo la autonomía universitarias, el cual, una vez iniciado el conflicto, era obvio que abandonaría al rector y a la institución.

El fracaso de la política en cuestión obedeció también a la visión de los analistas de políticas académicas universitarias más burocrática que democrática, más enfocada a la administración basada más en criterios racionales

de eficiencia técnica y eficacia económica que en consideraciones que garanticen la gobernabilidad de la institución. Además, el proceso seguido para la elaboración e implementación de la política en cuestión careció de imaginación y de voluntades políticas para el diálogo y la negociación, tanto de algunas autoridades responsables de la política universitaria como de los líderes estudiantiles más obcecados, carentes de una de una cultura dialógica argumentativa, capaz de corregir errores, propia del hábito colectivo de participación política democrática, con objeto de convencer, articular los apoyos y concretar los acuerdos necesarios con las fuerzas políticas actuantes, reconocidas y no, a favor de su propuesta. Todo ello canceló cualquier posibilidad de arreglo racional y político, con el consecuente retiro de la comunidad de los campos universitarios y aislamiento de las partes contendientes.

Por añadidura, no se dotó al proceso de una agenda de comunicación que desde antes de anunciar la propuesta proveyera a las autoridades universitarias los canales y los flujos comunicativos directos capaces de ganar, mediante razonamientos técnicos y políticos, la batalla argumental. No se pudo, en consecuencia, articular política y comunicación.

Epílogo

El intento de Francisco Barnés de aumentar las colegiaturas puso al descubierto un problema real, ampliamente debatido y cuya solución ha sido largamente pospuesta: la manera en que se elaboran las políticas en la institución. En otras palabras, la forma en que se construye la agenda universitaria de poder. El rector no comprendió que para poder llevar a la práctica su reformador plan de trabajo sin alterar la estabilidad de la Universidad, hubiera sido necesario superar previamente las concepciones de poder, de cambio y de participación política institucional.

El conflicto reflejó la disputa por hacer prevalecer los diversos intereses de algunos grupos privilegiados que operan en su interior. Acusó la urgencia de analizar en profundidad el peligro y los altos riesgos que para un sistema complejo, diferenciado y plural, como es la UNAM, diseñado para funcionar mediante procedimientos democráticos y cuya característica esencial es la proscripción del uso de la fuerza mediante la invocación del diálogo y la razón para resolver las diferencias, significa el mantenimiento de una

estructura de poder real poco diferenciada. Configuración mediante la cual, la elección de los problemas relevantes así como las alternativas de solución son la resultante política de la negociación entre individuos y grupos que ocupan espacios y posiciones importantes, tanto al interior de la Universidad como en el Gobierno, así como en diversas organizaciones políticas, que actúan en función de sus concepciones, compromisos e intereses especiales.

Comprobó que los procesos predecisivos representan el papel más crítico en la determinación de los problemas que el sistema habrá de considerar, así como la elección de alternativas de solución correspondientes. En consecuencia, lo que sucede en los consejos formales de toma de decisiones es poco más que reconocer, documentar y legalizar los resultados momentáneos de una lucha continua de fuerzas en la matriz social más extensa.

El conflicto mostró que la estrecha participación en la selección de alternativas políticas que se lleva a cabo en la institución, ha reforzado las tendencias en la dirección de la estructura y perjudicado su estabilidad, ya que al limitarse el acceso a la arena política sólo a los grupos legitimados o previamente reconocidos como actores sociales, las agrupaciones excluidas llevan a cabo acciones extralegales para atraer la atención a sus demandas por parte de quienes toman las decisiones y con ello forzar su ingreso al sistema político universitario poniendo en severo riesgo la gobernabilidad y, por ende, la sana estabilidad del sistema universitario.

Finalmente, corroboró que en la medida en que la participación activa en la formulación de la agenda de poder universitaria sea más estrecha, limitada, selectiva y aislada, existen mayores probabilidades de que la brecha entre agenda formal y agenda sistemática sea más ancha. Es decir, entre los problemas reales de toda la comunidad y los intereses de unos cuantos grupos que operan al interior y al exterior de la Universidad.

De no modificarse estas condiciones, cualquier iniciativa relevante, además de la estudiada a lo largo de este trabajo, tendrá pocas posibilidades de prosperar.