



PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA AGENDA UNIVERSITARIA DEL PODER

**La opinión académica
y estudiantil en
la Universidad Autónoma
del Estado de México en
la construcción de
la agenda institucional**

Gerardo Luis Dorantes y Aguilar
Coordinador



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México

Participación política en la agenda universitaria de poder.
La opinión académica y estudiantil en la
Universidad Autónoma del Estado de México
en la construcción de la agenda institucional

Este libro acreditó el proceso de revisión por pares bajo la modalidad doble ciego;
se recurrió a dictaminadores externos a la institución editora.
Los dictámenes de esta obra fueron presentados y avalados por el Consejo General Editorial de la
UAEM en su sesión del 20 de enero de 2015, según consta en la minuta correspondiente.

LE7.
T699
P37
2015

Participación política en la agenda universitaria de poder : la opinión académica y estudiantil en la
Universidad Autónoma del Estado de México en la construcción de la agenda institucional / Gerardo L.
Dorantes Aguilar.-- 1ª ed.-- Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México,
2015.

152 p. : il. ; 23 cm. (Ciencias Sociales. Aportes Académicos)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-607-422-597-6

1. Universidad Autónoma del Estado de México -- Agenda I. Dorantes Aguilar, Gerardo L.

Participación política en la agenda universitaria de poder.
La opinión académica y estudiantil en la
Universidad Autónoma del Estado de México
en la construcción de la agenda institucional

Gerardo Luis Dorantes y Aguilar
(COORDINADOR)



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México

“2015, Año del Bicentenario Luctuoso de José María Morelos y Pavón”

Primera edición, febrero 2015

Participación política en la agenda universitaria de poder. La opinión académica y estudiantil en la Universidad Autónoma del Estado de México en la construcción de la agenda institucional.

Gerardo Luis Dorantes y Aguilar
(coordinador)

Universidad Autónoma del Estado de México
Av. Instituto Literario 100 Ote.
Toluca, Estado de México
C.P. 50000
Tel: (52) 722 277 3835 y 36
<http://www.uaemex.mx>
direccioneditorial@uaemex.mx



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 2.5 México (CC BY 2.5). Para ver una copia de esta licencia visite <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/mx>. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente. Disponible para su descarga en acceso abierto en <http://ri.uaemex.mx>

Citación:

Dorantes y Aguilar, Gerardo Luis (2015), *Participación política en la agenda universitaria de poder. La opinión académica y estudiantil en la Universidad Autónoma del Estado de México en la construcción de la agenda institucional*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, ISBN: 978-607-422-597-6.

Responsable editorial: Rosario Rogel Salazar. Coordinación editorial: María Lucina Ayala López. Corrección de estilo: Ma. del Socorro Zepeda Montes y Alma Rosa Mancilla Sánchez. Formación y diseño: Mayra Flores Mercado. Diseño de forros: Concepción Contreras Martínez. Asesoría creativa: Pablo Mitlanian. Servicios de catalogación: Marciano Díaz Fierro. Imagen de portada: Pamela Martínez.

ISBN: 978-607-422-597-6

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

CONTENIDO

Introducción	11
La perspectiva de la construcción de la agenda <i>Gerardo Luis Dorantes y Aguilar</i>	19
La opinión de la comunidad académica y estudiantil de la Universidad Autónoma del Estado de México en relación con su participación en la construcción de la agenda universitaria de poder <i>Rodrigo Perera-Ramos y Gerardo Luis Dorantes y Aguilar</i>	59
Ciudadanía juvenil y participación política <i>Martha Elisa Nateras-González</i> <i>Ivett Tinoco-García</i>	127

A profesores y estudiantes de la Universidad Autónoma del Estado de México

INTRODUCCIÓN

La relación entre la complicada naturaleza de la participación política y su efecto inherente en la prioridad política parece evidente. Sin embargo, la participación política en la definición de las prioridades políticas es más compleja y menos comprendida de lo que suele pensarse. Esto obedece a que la explicación de sus causas y efectos es multifactorial, en su naturaleza, desarrollo y contenido, por lo que su articulación en la formulación de políticas ha sido un asunto delicado.

En consecuencia, el trabajo de investigación está destinado a la clarificación teórica y metodológica de la vinculación de estas dos relevantes dimensiones políticas mediante la documentación de un estudio de caso, y responde a la necesidad de vincular dos tipos de problemas recurrentes en la investigación política: la naturaleza de la participación política comunitaria, y la dinámica de la toma de decisiones del gobierno mediante la configuración e implementación de la agenda política (*agenda-building*). De manera concreta, estudia la participación de los miembros de la comunidad académica de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) en la construcción de la agenda política de la institución. Comprende, en consecuencia, temas y procesos de democratización en la educación superior.

Este libro muestra, entre otras cuestiones, las formas y el grado de la participación política de las comunidades académica y estudiantil de la UAEM con intención de influir en la construcción de la agenda de poder. Implica las siguientes preguntas cruciales: ¿De qué manera esta colectividad participa políticamente en la institución? ¿Qué tipo de participación (subjativa u objetiva/formal), y en qué grado la comunidad analizada se involucra en actividades políticas? ¿Qué nivel y tipo de participación política deben ostentar estas comunidades para enfrentar con eficacia los problemas de participación, cambio y desarrollo institucional? En palabras de agenda, ¿influye la participación política universitaria de manera determinante para que diversos asuntos

adquieran estatus de *agendum* en el proceso continuo de construcción de la agenda universitaria de poder?

Estos asuntos forman parte de un enigma nada fácil de descifrar, cuya resolución permitirá, seguramente, reforzar los conocimientos en torno a la democracia en la institución y, en general, en las macrouniversidades públicas mexicanas, incluso en algunas similares ubicadas en otras latitudes, de manera particular en Latinoamérica.

Para dar respuesta a estas y otras interrogantes resulta conveniente aceptar que en la construcción de la agenda universitaria interviene una pluralidad de factores, actores y procesos, por lo que, para fines analíticos, es recomendable aislarlos, sin renunciar a la visión de conjunto. En consecuencia, el propósito de este trabajo es profundizar en el conocimiento del papel que los miembros de la comunidad universitaria, de manera particular profesores, investigadores y estudiantes, juegan en la conformación de las decisiones institucionales, es decir, de su agenda formal.

El análisis se llevó a cabo a partir de una visión teórica que busca establecer una relación de causalidad entre la acción institucional de los actores políticos y el conocimiento, valoración y evaluación, en tanto que variables dependientes de la participación política de la comunidad, respecto del papel que representan las autoridades al definir prioridades institucionales.

No se trata de conseguir que a partir de esta investigación se pueda, de una vez por todas, conocer en profundidad y de manera automática la forma en que se toman las decisiones en la institución. No obstante, por la relevancia del caso estudiado 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? Se intenta, además, sentar las bases para una diferenciación de la participación política entre académicos y estudiantes en macrouniversidades públicas mexicanas y la población en general.

No se trata de elaborar nuevas hipótesis en la materia de estudio, aunque esto no se descarta; se desea, en principio, identificar y medir las categorías cruciales que emanan de las formulaciones teóricas utilizadas y su interrelación, ya que cada una de ellas representa un universo complejo en sí mismo, así como evaluar qué formulaciones o grupos de ellas pueden ser útiles para aportar nuevos elementos empíricos que permitan comprender el proceso de elaboración de la agenda universitaria de poder en la UAEM.

JUSTIFICACIÓN, RELEVANCIA, ORIGINALIDAD Y NUEVAS APORTACIONES

El vínculo entre la participación política y quienes toman las decisiones en el gobierno ha sido, desde hace mucho tiempo, un importante objeto de estudio de innumerables científicos sociales. No obstante, la indagación al respecto no ha sido tan fructífera como era de esperarse; esto, quizás, obedece al hecho de que los procesos interrelacionados de establecimiento de la agenda política necesariamente involucran tanto comportamientos políticos (*agenda-building*) como de comunicación (*agenda-setting*).

Según Theodore Lowi (1992: 89), los estudios de caso sobre el proceso de elaboración de las políticas y la toma de decisiones son uno de los métodos más importantes del análisis de la ciencia política; éstos son diversos en forma y formato, perspectiva y rigor, pero forman un inconfundible cuerpo literario que continúa desarrollándose cada año.

Si bien la literatura en torno a la construcción de la agenda es abundante, la investigación en la materia requiere explicitar la manera en que se seleccionan los casos más adecuados, sobre todo en contextos diferentes de los que se ha extraído su cuerpo teórico. En consecuencia, fue pertinente acudir a la tipología propuesta por Bárbara Nelson para auxiliarse en la justificación en torno a la selección del objeto de estudio. De esta manera, el análisis de la participación política y su impacto en el proceso de formación de las agendas políticas, en el cual se inscribe esta investigación, implica responder a cuatro cuestiones metodológicas: cómo construir definiciones operativas de esta dimensión y sus relaciones causales; de qué manera separar la participación en la fijación de la agenda de otras fases del proceso de la política, cuya línea divisoria depende de la forma en que proceden las instituciones; cómo seleccionar los casos de estudio, y qué hacer para descubrir y formular hipótesis sobre la materia (Nelson, 1978: 110).

En relación con la tercera de estas preguntas, Nelson escribe que son tres las dimensiones que proporcionan un marco adecuado para identificar los casos pertinentes de acuerdo con las características más relevantes de los problemas a estudiar: la naturaleza controversial o consensual del asunto; su caracterización como técnico-científico o social, y su designación, ya sea institucional, nacional o internacional (Nelson, 1978: 112).

El caso elegido para realizar la presente investigación se vuelve idóneo para su estudio no sólo porque la elaboración de políticas universitarias, sobre todo las que

intentan reformar a la institución, siempre ha generado una gran controversia, sino porque se cuenta con los datos necesarios para su desarrollo y por la experiencia institucional de los autores en el tema, así como por la disponibilidad de algunos esquemas conceptuales de referencia, por la muy escasa producción de artículos respecto del objeto de estudio y, finalmente, por el alcance y visibilidad de la UAEM y su trascendencia política y social.

En el tema de las universidades públicas mexicanas, Humberto Muñoz (2002: 221) afirma: “llama la atención no sólo la falta de respuestas políticas de los académicos a su entorno inmediato, sino también la falta de conocimiento acerca de lo que piensan, sus percepciones de la vida institucional, sus actitudes y comportamientos políticos”. Consideramos que mediante este proyecto será posible responder a muchas de las preguntas de investigación señaladas y, sobre todo, dejar a los estudiosos interesados en la materia una enorme lista de cuestiones cuyas respuestas, indudablemente, lograrán unir las piezas de este fascinante rompecabezas de la investigación social relacionado con la UAEM.

Sobra recalcar la gran relevancia que reviste para los universitarios reflexionar de manera permanente en torno a sus procesos internos de gobierno y a las influencias que los tienen permanentemente sujetos, con el objeto de lograr sus fines sustanciales en las mejores condiciones de gobernabilidad. Como se ha expresado, dicho aspecto nunca ha sido un elemento de menor importancia.

Son varias y diversas las novedosas aportaciones de este trabajo; a saber:

Originalidad y realidad. El libro puede considerarse en muchos de sus aspectos como original, ya que sólo existe en México un estudio al respecto (Dorantes, 2012). Además, vincula las principales formulaciones en torno a la perspectiva de la construcción de la agenda, mediante una metodología aplicada para tal fin, a un caso real en materia de elaboración de políticas públicas.

Pertinencia y actualización. En virtud de la lenta e inconstante aparición de investigaciones sobre la materia, este trabajo aporta un mecanismo de respuesta inmediata que permite actualizar, de manera permanente, la agenda científica en materia de políticas. Con ello se puede acortar el tiempo entre la aparición de nuevas formulaciones teóricas, y las indagaciones empíricas consecuentes y su inserción en el marco intelectual correspondiente.

Enriquecimiento intelectual empírico. El trabajo enriquece la literatura respectiva; a partir de los modelos existentes, adaptados al caso mexicano, propone un esquema

metodológico para enriquecer la elaboración de políticas en las macrouniversidades públicas. Además, concentra y estudia múltiples aportaciones, la mayoría no traducidas al español, sobre la materia.

Beneficio didáctico. Este libro sirve de apoyo textual a estudiantes tanto de las áreas de Administración Pública como de Comunicación Social. A los primeros, los provee de un instrumento didáctico inédito e integral sobre el proceso de elaboración de políticas, esencialmente en la construcción de agenda, materia obligatoria en el currículo correspondiente. A los segundos, les proporciona un instrumento educativo teórico-metodológico-empírico de apoyo a diversas materias contenidas en el plan de estudios referente a la formación e impacto de la opinión pública, de manera particular en la construcción de agendas. Un tercer grupo de estudiantes, académicos y profesionales al que esta obra les será muy útil comprende a los interesados en conocer algunos de los aspectos más relevantes del proceso de elaboración de políticas.

Apertura de nuevas líneas de investigación. No obstante la literatura existente acerca de estudios sobre la UAEM, el tema relacionado con la toma de decisiones en la institución no se ve reflejado en este relevante acervo. El trabajo, finalmente, pretende aportar algunos elementos básicos y fomentar el interés colectivo para reforzar una corriente intelectual sobre la construcción de su agenda universitaria de poder.

En suma, con este trabajo la UAEM cuenta con una nueva indagación sobre su propia realidad en materia de relaciones internas de poder, y muestra su capacidad para estudiarse a sí misma de manera crítica; además, académicos y estudiantes cuentan con un esquema teórico-metodológico y con material empírico novedoso para enriquecer sus trabajos académicos. Lo mismo sucede con otras comunidades académicas en diversas macrouniversidades interesadas en el tema en torno a la indagación reportada.

BREVE RECUENTO DEL LIBRO

El primer capítulo muestra las tres tradiciones de investigación en torno a la hipótesis general sobre la fijación de la agenda (*agenda-setting*) y sus mecanismos de interrelación. Una manera para comprender la moderna democracia es mediante el estudio de los procesos de construcción de las agendas, lo que clarifica las interrelaciones entre

medios informativos, opinión pública y decisiones del gobierno. Dichos procesos constituyen una parte fundamental de la formulación de políticas públicas, en los que se concede gran importancia al cambio social, la participación política y la opinión de la ciudadanía.

El segundo capítulo surge de la inquietud de indagar sobre los procesos involucrados en la construcción de una agenda formal de gobierno, en concreto el relacionado con la participación política, y vincula las acciones de los miembros de la comunidad académica y estudiantil de la UAEM con la construcción de las agendas políticas formuladas por los encargados de tomar decisiones en la institución.

El objetivo central de este capítulo es descubrir y discutir los resultados preliminares de un estudio empírico exploratorio en relación con la participación política comunitaria en los procesos de construcción de la agenda política, aplicado a una muestra representativa, tanto del personal académico universitario, que abarca 3 147 profesores e investigadores, como de la comunidad estudiantil, conformada por 23 863 educandos. Lo anterior obedece a evidencias de que la naturaleza y el grado de influencia de la participación política en la elaboración de las políticas públicas no ha sido claramente identificada en la investigación social, sobre todo en el ámbito de la educación superior. Es evidente que la variable aquí analizada no es la única que ayuda al estudio de los procesos de toma de decisiones en las macro-universidades, como es el caso de la UAEM.

Se describe también la indagación realizada con el fin de responder a las principales preguntas de investigación de esta obra; es decir, se pretende dar respuesta a la cuestión sobre la manera en que la comunidad estudiada participa e influye en la configuración de la agenda formal de las autoridades universitarias, es decir, en la agenda universitaria de poder.

El tercero y último capítulo da cuenta de algunas razones por las que los jóvenes de hoy perciben al sistema político y al de partidos alejados de sus demandas y sin compromiso por generar una mayor igualdad; en consecuencia, los valores e intereses de los partidos políticos marcan en buena medida su comportamiento electoral y político.

Gerardo Luis Dorantes y Aguilar

REFERENCIAS

- Lowi, Theodore (1992 [1964]), “American business, public policy, case-studies, and political theory”, en *World Politics*, XVI, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Muñoz, Humberto (2002), “Orientaciones y respuestas políticas de los académicos universitarios”, en Humberto Muñoz García (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad.
- Nelson, Bárbara (1993 [1978]), “Setting the public agenda”, en *The policy cycle*. Beverly Hills-London, Sage, en Luis F. Aguilar. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

LA PERSPECTIVA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA

*Gerardo Luis Dorantes y Aguilar**

INTRODUCCIÓN

¿En qué medida los medios de comunicación y la llamada opinión pública influyen en las decisiones políticas –y de política– de un gobierno, para enfrentar con eficacia los problemas de participación política, cambio social y desarrollo democrático? En palabras de agenda: ¿cuáles son las influencias determinantes para que un asunto controversial adquiera estatus de *agendum*? Lo anterior constituye, si no la única, sí una de las cuestiones cruciales de investigación que motivó la elaboración de este apartado, y permitirá, seguramente, reforzar los conocimientos en torno a la democracia moderna.

Se parte de la premisa de que la teoría democrática clásica o dominante se sustenta en el derecho de todos a participar en la determinación de los asuntos que abordará el gobierno; al carecer de un acceso a la toma de decisiones, el desafío de los grupos excluidos del proceso decisorio consiste en activar el interés general para elevar sus asuntos a rango de agenda política, y su éxito, en buena medida, tiende a depender de la movilización y conservación de un clima de apoyo en la opinión ciudadana. Asimismo, se parte de la idea de que el desarrollo de los medios masivos ha permitido que se llegue de múltiples maneras al público, lo que ha tenido algunos efectos, la mayor de las veces indirectos, en el establecimiento jerarquizado de aquellos asuntos que interesan a los gobernantes.

* Universidad Nacional Autónoma de México. Correo-e: gldorantes@yahoo.es

Se pretende demostrar que una manera para comprender la moderna democracia es mediante el estudio de los procesos de construcción de las agendas políticas (*agenda-building*), lo que arroja luz sobre la relación entre los medios informativos, la opinión pública y las decisiones del gobierno. Se trata de procesos que constituyen una parte fundamental de la formulación de políticas públicas, y en los que se concede gran importancia al cambio social, a la participación política y a la opinión pública.

Durante su desarrollo se demuestra que la comprensión de la dinámica del establecimiento de la agenda (*agenda-setting*), incluidas sus limitaciones teórico-conceptuales, es crucial en el entendimiento de la democracia y su relación con la comunicación contemporánea. Así, se hace referencia, de manera específica, a la agenda política, variable mayormente dependiente de las agendas mediática y pública, cuyos contenidos y dinámicas son necesariamente interdependientes y se inscriben en el contexto social, económico y político en el cual se encarnan; se trata de un entorno dinámico y cambiante, lo que obedece a que las determinantes de la agenda política han sido menos estudiadas que las de estas últimas.

Bajo esas condiciones, el propósito central de este apartado consiste en profundizar en el conocimiento del papel que los medios masivos y los públicos relevantes juegan en la conformación de las decisiones gubernamentales, es decir, de la agenda del gobierno. Se inicia con un breve repaso de las definiciones conceptuales del proceso de estructuración de la agenda a partir de sus tres investigaciones tradicionales: establecimiento de la agenda pública (*Public agenda-setting*), construcción de la agenda política (*Policy agenda-building*) y fijación de la agenda mediática (*Media agenda-setting*), así como de sus nuevos hallazgos durante la década pasada conocidos como “segundo nivel de agenda”. La sección continúa con la exposición de la dinámica interrelacionada de las tres agendas estudiadas; posteriormente, se comentan algunos mecanismos y casos relacionados con el tema; al final, se dan algunas conclusiones que den lugar a otros trabajos de indagación sobre la materia.

LA FIJACIÓN DE LA AGENDA

Fijar la agenda se ha convertido en una manera de señalar a personas, grupos, organizaciones o instituciones que definen el orden del día de los temas a los

que, en un momento dado, los medios masivos, las audiencias y los gobernantes deben prestar atención de manera prioritaria y jerarquizada. En esas condiciones, el conocido paradigma de Lasswell que pregunta “quién dice qué, en qué canal, a quién, con qué efecto” (1985: 51) se convierte en la clave para entender el otro igualmente importante canon político lasswelliano (1936) en torno a quién obtiene (o deja de obtener) qué y cómo; ello se debe a la percepción que diferentes públicos tienen de la política, y responde al tema de quién comunica qué a quién, y cómo, y se nutre, en buena medida, de la relevancia que le otorguen los medios masivos de comunicación y la opinión pública a los temas controversiales de la agenda social.

Un punto en el que coincide la gran mayoría de quienes se han dedicado al estudio de la política consiste en que las decisiones de políticas requieren de una importante base consensual, ora entre grupos, ora entre ciudadanos comunes, pero sobre todo entre los directamente afectados por el curso de acción elegido. Entender la política en cuestión, por lo tanto, se convierte en una de las muy importantes condiciones para articular los acuerdos necesarios e impulsar temas a la agenda, satisfacer las demandas sociales más sentidas y, en consecuencia, mantener la estabilidad del sistema de presión.

Cada sistema social debe tener una agenda si desea dar prelación a los problemas que se le presentan, de tal manera que pueda decidir por dónde empezar a trabajar. Por lo tanto, la primera y más relevante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: su agenda.

Everett Rogers y James Dearing consideran que una manera para entender la democracia moderna es mediante el estudio de agendas de medios, del público y de la política, definidas como “los temas que son observados en un momento dado y colocados en orden de importancia” (1988: 556), ya sea que se trate de medios informativos, de la audiencia o de quienes toman las decisiones políticas.

El término *agenda-setting* es un producto de la investigación en comunicación en Norteamérica. Su correspondiente literal al castellano sería “fijación, estructuración o establecimiento de la agenda”, términos que se utilizarán indistintamente a lo largo de este escrito. El concepto expresa la conducción o “canalización que las mentes de los ciudadanos experimentan hacia unos repertorios –preseleccionados– de temas de preocupación pública” (Dader, 1992:

294),¹ en detrimento de otros que no son mencionados o destacados por los medios. La idea central del proceso se resume en la clásica cita de Bernard Cohen: “La prensa puede no tener mucho éxito en decirle a la gente qué pensar, pero es extremadamente exitosa en decirle a los lectores en qué pensar” (Cohen, 1963: 13).

El proceso de fijación de la agenda puede ser entendido como “una competencia continua entre quienes proponen temas para atraer la atención de los profesionales de los medios, del público y de las elites políticas” (Dearing y Rogers, 1996: 1-2). Explica por qué la información de algunos temas, y no de otros, está disponible al público en una democracia, cómo se moldea la opinión pública y a qué se debe que sólo algunos asuntos se traducen en acciones de política pública. Puede ser un juego de suma cero en virtud de que los espacios en la agenda son escasos, por lo que un nuevo asunto debe desalojar a otro para atraer la atención general. Por ello, Peter Bachrach y Morton Baratz han sugerido la existencia de un proceso paralelo de “no establecimiento de la agenda” (*non agenda-setting*), para implicar “la ausencia de ciertos temas en la diversas agendas que pudiera relacionarse con el concepto de no toma de decisiones” (*non decision making*) (Bachrach y Morton, 1970: 176).

En términos políticos, una *agenda* es “un conjunto de controversias políticas que serán percibidas en un momento dado dentro del espectro de preocupaciones legítimas del ámbito político” (Cobb y Elder, 1986: 26). Por agenda de gobierno, entonces, se entiende “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los cuales han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1993: 29).

Un tema (*issue*) representa un conflicto entre dos o más grupos identificados sobre asuntos sustantivos o de procedimiento, relacionados con la distribución de recursos o posiciones. Luego entonces, la tensión es lo que define un tema de agenda. Ese conflicto potencial lo convierte en noticia, en tanto que refleja la disputa en la arena política entre promotores y opositores de un asunto.

¹ El profesor Dader (1992) menciona que una manera de expresar el término sería el establecimiento o fijación de los repertorios temáticos de preocupación. Para soportar su consejo en cuanto a la conveniencia de buscar una expresión en español que resulte más natural, y quizá por ello mejor comprensible, que permita a los investigadores de habla hispana referirse al efecto-función indicado, se propone el nombre de “canalización periodística de la realidad” o “efecto de canalización”.

Una condición para que un tema acceda a la agenda es que sea objeto de cobertura en los medios. Ello obliga a que el sistema informativo se convierta en uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda gubernamental. Bajo esas circunstancias, un tema puede concebirse como “un problema social frecuentemente conflictivo, que recibe cobertura de los medios masivos” (Dearing y Rogers, 1996: 3).

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

TRES TRADICIONES DE INVESTIGACIÓN

La indagación temprana en comunicación, originada al inicio de la década de los veinte, en torno a la influencia de los medios informativos en la opinión de los ciudadanos coincidía en que el papel de la prensa, más que persuadir, era informar. Posteriormente, se concluyó que los efectos de los medios eran limitados; por ello, los estudiosos del tema dirigieron su atención hacia la búsqueda de los efectos cognitivos mediante los cuales se determinan los temas sobre los que la gente tiene que pensar. Esta evidencia obligó a reorientar la investigación hacia la búsqueda de nuevos paradigmas que permitieran valorar con mayor certeza el fenómeno de los efectos de los medios masivos en la audiencia. El resultado significó que la investigación de los efectos cambió de dirección.

En consecuencia, a partir de los años setenta, la investigación tradicional ha sido testigo del inicio y desarrollo de tres dimensiones o líneas de investigación en comunicación: el establecimiento de la agenda pública, que intenta responder a la pregunta de cómo los medios masivos colocan un tema de agenda en el público, investigando el proceso mediante el cual éstos comunican a la sociedad la relativa

importancia de varios temas y acontecimientos, y la construcción de la agenda política, que busca esclarecer la manera en que un asunto público forma parte de los temas a los que el gobierno presta mayor atención.² Busca, en última instancia, saber cuál es la estructura de poder que sustenta la elaboración de una política pública; la manera en que se fija la agenda de los medios y quién la establece constituye la tercera y más reciente línea de investigación. Aunque las tres vertientes se han concentrado en el estudio de la formación de la agenda, investigan agendas diferentes, como se verá más adelante.

Su desarrollo obedeció al descubrimiento del principio de que la gente aprende de los medios cuáles de los múltiples temas sociales son importantes y cuáles no. De acuerdo con Gladys Lang y Kurt Lang, “el foco de la indagación se apartó de los efectos de persuasión hacia los cambios en la relevancia de ciertos temas en el panorama político” (Lang y Lang, 1981: 277); es decir, se alejó del análisis de contenido de la opinión pública (qué piensa la gente) y se acercó hacia los asuntos sobre los que la audiencia tiene alguna opinión (sobre qué piensa la gente).

Primera tradición: El establecimiento de la agenda pública (public agenda-setting)

Si bien la política pública ha sido mayormente conceptuada, no sin razón, como un proceso continuo de toma de decisiones, quienes se han dedicado a su estudio parecen haber olvidado que cada determinación implica una transmisión de mensajes, en la medida en que para su correcta implementación se requiere la pública aceptación de los principios que rigen la decisión tomada. Por ello se sabe más sobre cómo se procesa una decisión, pero menos acerca de qué se comunica con cada una de ellas.

A pesar de que, en general, los procesos de elaboración de políticas públicas no han sido suficientemente conceptuados y estudiados en términos de la articulación entre comunicación y política, Roger Cobb y Charles Elder aseguran que mucha de la literatura referente a esos procesos “puede interpretarse ya sea de manera descriptiva

² Los precursores en este campo son Maxwell McCombs y Donald Shaw (1972) y los científicos políticos Roger W. Cobb y Charles D. Elder (1986), quienes publicaron, casi de forma paralela en 1972, el resultado de sus investigaciones.

o hipotética-prescriptiva en términos del proceso de comunicación” (Cobb y Elder, 1981: 393). Para reafirmar su conclusión, citan a Daniel Bell cuando escribe que “los conceptos tradicionales de poder, influencia y autoridad –característicos de todo sistema político– que han estructurado gran parte del estudio de política pública puede ser útilmente –y de manera muy productiva– concebidos como formas de comunicación” (Cobb y Elder, 1981: 393).

No obstante que para la teoría clásica de la democracia resulta evidente que la opinión pública es crucial en la elaboración de las políticas públicas, pocos estudios han demostrado el papel real que juega en dicho proceso. Para algunos, el punto de vista ciudadano representa sólo un elemento circunstancial o, en todo caso, funcional al más amplio proceso en la toma de decisiones. Para otros, es un asunto de exclusiva competencia de ciertos grupos de interés, de manera preferencial, los medios masivos. De ahí el papel, casi exclusivo, que se les atribuye como fijadores de la agenda (*agenda-setters*). Una tercera perspectiva, más realista, ve a la comunicación no como accesoria o externa al proceso ni relegada al ámbito de los medios de información, sino como un elemento inherente y, en cierta forma, determinante de la hechura de políticas; es decir, como “la esencia de la política” (Cobb y Elder, 1981: 393). En palabras de agenda, se trata de instituir la discusión como punto de partida y de llegada en el proceso de construcción de la agenda.

Steven Chafee define a la política pública como “parte de un proceso continuo de comunicación y retroalimentación, cuya dinámica está estructurada y constreñida en función de las capacidades comunicativas” (Cobb y Elder, 1981: 393), es decir, de la eficiencia y la eficacia para ofrecer razones y explicar a la ciudadanía, organizada y no, por qué se ha decidido una política y no otra.

John Kingdon confirma esta óptica cuando escribe que la transmisión del contenido de las ideas, lejos de ser mera cortina de humo o racionalización, “constituye parte integral de la toma de decisiones dentro y alrededor del gobierno” (Kingdon, 1984: 131).

Giandomenico Majone dice que la política pública está hecha de palabras, puesto que en forma oral o escrita la argumentación es el “proceso fundamental que siguen los ciudadanos o miembros de una comunidad y las autoridades para llegar a juicios morales y a la elección (o rectificación) de políticas” (Majone, 1997: 36). Con esto quiere decir que la discusión de los problemas relevantes de la sociedad puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos tradicionales

de elaboración de políticas. Asimismo, afirma que la democracia es –o debe ser– en realidad un “sistema de gobierno mediante la discusión en el cual todos los participantes –ciudadanía, medios masivos, candidatos a puestos políticos, partidos, legisladores y miembros del gobierno– “intervienen en un proceso permanente de debate, deliberación y mutua persuasión, que se inicia con la expresión –las más de las veces pública– de preocupaciones generales y culmina en decisiones concretas de política” (Majone, 1997: 35).

Luis F. Aguilar escribe que la política va más allá de la mera decisión gubernamental, por lo que, para ser eficaz, debe incluir una doble dimensión y tarea: “ser capaz de resolver los problemas que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano”. Sigue así –concluye– una doble lógica: “la de la racionalidad instrumental y la de la racionalidad comunicativa”. En sus palabras, “conectar comunicación con política” (Aguilar, 1997: 23-25).

La idea de que la audiencia se conforma a partir de una familiaridad con la información que recibe fue apuntada en 1896 por William James en *Los principios de la psicología* y desarrollada posteriormente por Walter Lippmann, en 1922, en su publicación semanal *Public Opinion*, al explicar el fenómeno de la “formación de las imágenes en nuestra cabeza” (Dader, 1992: 296). Con ello sembró el concepto de fijación de la agenda. Bajo el argumento de que los medios masivos son la principal conexión entre los acontecimientos del mundo y las imágenes que de esos eventos se fijan en nuestras mentes, Lippmann sostuvo la relación entre la agenda de los medios masivos y la agenda pública.

El debate en torno al proceso de recolección de noticias planteado por Robert Park cuando bautizó a los editores de los medios como “guardabarreras” (*gatekeepers*) refleja el hecho de que todos los acontecimientos recogidos por los periodistas, corresponsales y agencias pasan por el filtro de aquéllos, quienes publican sólo los eventos que consideran relevantes, condenando al resto al olvido. Este poder que tiene la prensa de jerarquizar y segregar los temas presentados a la audiencia permitió a Park afirmar que “todos los días se asesinaba una enorme cantidad de noticias” (Park, 1922: 328).

A finales de la década de los cuarenta, Harold Lasswell (1948) atribuyó a los medios masivos dos funciones fundamentales para la sociedad: la vigilancia y la correlación (Saperas, 1987). La primera se realiza cuando los periodistas registran

la información del entorno y deciden qué eventos cubrir. La segunda se establece entre las partes de la sociedad y su entorno a través de la comunicación, que sincroniza la importancia acordada a un tema por sus miembros: los medios, los grupos públicos y los políticos. Con ello, Lasswell atribuyó a los medios un papel determinante al dirigir la atención hacia los asuntos relevantes, con lo que abonó la naciente hipótesis de la fijación de la agenda.

La homogeneización de las noticias en un conjunto de temas presentados por los medios de información fue planteada en 1947 por la Comisión para la Libertad de Expresión a través del *Reporte Hutchins*; a este grupo de temas se le conoció posteriormente como la agenda de los medios (*media agenda-setting*) (Rogers y Dearing, 1996: 557).

Durante la campaña presidencial de 1948, mediante un estudio llevado a cabo en el condado de Elmira, Nueva York, Paul Lazarsfeld, B. Berelson y S. McPhee demostraron que quienes utilizaban los medios masivos de forma frecuente tenían mayores posibilidades de señalar los temas de la campaña que aquellos cuya exposición era menor. Lazarsfeld y Merton (1948) atribuyen la selección temática de los medios al resultado de la influencia de los grupos de poder y las grandes compañías, quienes “ejercerían una sutil forma de control social” atribuyéndoles el papel de indicar la relevancia de ciertos temas.

Gladys Lang y Kurt Lang han demostrado que los medios fuerzan la atención hacia ciertos temas y construyen la imagen pública de las figuras políticas, “ya que constantemente presentan objetos sugiriendo qué deben pensar sobre ellos los individuos, qué deben saber y qué deben sentir” (Lang y Lang, 1986: 271-279). En contraste, J. Trenaman y D. McQuail han sugerido que la gente piensa acerca de lo que le han dicho los medios, pero en ningún caso lo razonan (en Dader, 1992: 297). De manera más específica, Norton Long concibe a la prensa como “el motor que coloca la agenda territorial” (en Severin y Tankard, 1979: 253), puesto que determina en gran parte lo que estará hablando la gente, qué datos considera verdaderos y cómo piensa arreglar sus problemas.

Actualmente, la mayoría de los investigadores en comunicación reconocen el mayor nivel canalizador de la televisión (Lang y Lang, 1986). Tal es el caso de la serie de experimentos secuenciales de montaje, por medio de un análisis longitudinal de encuestas nacionales, realizado por Iyengar y Kinder (1993), en donde demuestran que los problemas que reciben especial atención en las noticias nacionales estadounidenses

se transforman en los que el público televidente considera más importantes para el país.

UNA NUEVA HIPÓTESIS: EFECTOS COGNITIVOS MÁS QUE PERSUASIVOS

Hasta fines de la década de los años sesenta las investigaciones en comunicación se orientaban a la búsqueda de efectos directos de los medios masivos, sin llegar a demostrar que tuvieran poder para cambiar las actitudes de los miembros de la audiencia. Los resultados de las indagaciones realizadas por McCombs y Shaw (1972) en Chapel Hill durante la campaña presidencial de 1972 en los Estados Unidos mostraron que los efectos de los medios sobre las personas si bien no tenían un carácter persuasivo, sí lo tenían en el nivel cognitivo. En otras palabras, y en contraste con la Ley de los efectos mínimos, existe un fuerte efecto causal de los medios sobre los públicos a través de la transferencia de la relevancia de los temas fijados por la agenda mediática hacia la agenda pública, lo que no significaba un retorno a la teoría de la “aguja hipodérmica” sobre los efectos todopoderosos de los medios informativos.

Para demostrar su conclusión en el sentido de que mediante su práctica diaria de estructuración de la realidad los medios influyen en los asuntos sociales y políticos de la comunidad, McCombs y Shaw (1972) aportaron importantes evidencias de una alta correlación entre la relevancia de cinco temas en la agenda de los medios y su correspondiente en la agenda pública. Al averiguar la manera en que se erige esta agenda, jerarquizando diversos temas de interés público, le dieron nombre al proceso de *establecimiento de la agenda*. Concluyeron que este efecto es más fuerte cuando se le relaciona con alta exposición mediática, particularmente a la televisión, en la medida en que exista una gran necesidad de orientación informativa por parte de las audiencias y en tanto el nivel de discusión interpersonal sea bajo. Este resultado, además, es indirectamente proporcional a la distancia entre el sujeto y el evento reflejado en el medio de que se trate.

De manera casi simultánea, Funkhouser (1973) encontró que si bien es indiscutible que los medios informativos influyen en el predominio de todos los temas para la mayoría de los seres humanos, la experiencia personal, la necesidad de orientación y los indicadores estadísticos de la realidad se han identificado como condiciones contingentes que afectan el impacto del efecto *agenda-setting*.

El establecimiento de la agenda

Una de las razones principales del interés de los investigadores en comunicación respecto al proceso del establecimiento de la agenda pública es la alternativa que ofrece para conocer cómo afectan los medios masivos a las actitudes individuales y al cambio del comportamiento social.

Los primeros desarrollos evidenciaron que el tipo de efecto tiene que ver menos con las actitudes, valores y comportamientos del destinatario y más con los conocimientos que el individuo adquiere y estructura de manera estable a causa de su consumo de comunicaciones de masas (Wolf, 1987: 158). Además, los efectos dejan de considerarse puntuales, derivados de la exposición a cada mensaje, para plantearse acumulativos, asentados con el transcurso del tiempo, cuyos resultados sólo se pueden apreciar a mediano o largo plazo. En consecuencia, la investigación moderna sobre el establecimiento de la agenda se dirigió hacia los efectos indirectos de los medios (en qué pensar) más que sobre sus efectos directos (qué pensar).

El nuevo paradigma orientó a los investigadores respecto a la manera en que la cobertura de noticias afectaba la relevancia de un tema, más que hacia el estudio de los efectos direccionales de los medios. El análisis del efecto de la fijación de la agenda pública no es considerado, entonces, como el resultado de la recepción de uno o muchos mensajes, sino que se debe al impacto agregado de un gran número de mensajes, donde cada uno tiene un contenido diferente, pero todos ellos tratan de un mismo tema. A ello hay que agregar la convicción de que los indicadores de la realidad no son decisivos en cuanto al establecimiento de la agenda en virtud de la capacidad de los medios para presentar (enmarcar) una determinada noticia (*framing*), dando un sentido diferente de la realidad.³ Sin embargo, estas influencias no son necesariamente poderosas ni universales como en determinados momentos se ha llegado a suponer, ya que ciertos eventos del mundo real, como las grandes catástrofes naturales, guerras, crisis económicas o ataques terroristas, tienen más probabilidad de influir en el público que las fluctuaciones en la cobertura mediática. En consecuencia, aun cuando la posición de un tema en la agenda de los medios determina, de manera importante, su relevancia en la

³ Para conocer el concepto de encuadre véase McCombs y Ghanem (2001).

agenda pública, este orden de prelación no es el único factor capaz de influir en la agenda política.

Después de revisar estudios relacionados con la hipótesis de que quienes elaboran la política exterior responden a la opinión pública, Bernard Cohen llegó a la conclusión de que el conocimiento en la materia era, hasta entonces, parcial, asistemático, desestructurado y discontinuo, por lo que sus conclusiones no permitían de manera satisfactoria explicar el papel de la opinión pública en el proceso de elaboración de políticas, en gran medida debido a que no era posible asegurar “cómo, por qué y cuándo” se daba esa influencia (Cohen, 1983: 4). Lo anterior se suma al desconocimiento de las causas por las que algunos asuntos nunca son objeto de discusión pública, en tanto que otros rápidamente adquieren el carácter de temas nacionales.

Bajo esas condiciones, puede afirmarse que el poder de los medios para controlar la relevancia temática e influir en la agenda pública en sus principios fue sobrevalorado. El mismo Cohen acepta que los procesos sociales también afectan el juicio público, entre otras razones porque las conversaciones interpersonales y la opinión de ciertos líderes influyen de manera importante en la apreciación de la gente. Los medios masivos, en consecuencia, no constituyen la única influencia de la agenda pública, lo cual explica que su correlación con la agenda de los medios diste de ser perfecta. En resumidas cuentas, el fenómeno de *agenda-setting* público no opera siempre, ni sobre todas las personas, ni en todos los lugares.

Entre los factores circunstanciales que modifican el efecto que los medios pueden tener sobre los individuos destacan el tiempo de exposición a la fuente; la selectividad temática al medio de acuerdo con la teoría de exposición selectiva; la necesidad de orientación; la experiencia personal en el asunto; la capacidad de argumentar en contra del contenido de las noticias; la proximidad geográfica ante los acontecimientos; la existencia de contactos personales que permitan contrastar la información publicada; la homogeneidad o diversidad temática de cada medio; la credibilidad de la fuente, y la naturaleza de los temas difundidos, ya sean rutinarios o excepcionales (Dader, 1992: 307-309).

La existencia de esos elementos contingentes en la comunicación mediática pareciera mostrar que los medios tienen influencia en cuanto a marcar la pauta sobre los temas en qué pensar, pero no ha podido demostrarse su dominio respecto a qué pensar. Ciertamente, los medios sirven como canal de transmisión al público de los

temas más relevantes de acuerdo con su agenda; no obstante, no ha quedado clara la influencia de las fuentes informativas en la construcción de las agendas pública y política, conclusión que dio pie para que, en los años ochenta, una nueva corriente de investigadores en la materia orientara sus esfuerzos indagatorios hacia lo que se conoce como el *segundo* nivel del establecimiento de la agenda.

NUEVAS FRONTERAS: EL SEGUNDO NIVEL DE AGENDA-SETTING

La persistencia en la investigación en torno al proceso de fijación de la agenda ha permitido descubrir que los temas de interés público, primer nivel del *agenda-setting*, no son los únicos objetos que es posible analizar desde esta perspectiva. Por ejemplo, en las elecciones políticas los cuerpos de interés son los candidatos a puestos de elección popular.⁴

Cada objeto, asegura McCombs, comprende numerosos atributos, es decir, “las características y propiedades que completan su imagen” (McCombs, 2004: 138). El atributo —en palabras de agenda— es un término genérico que engloba toda la gama de propiedades y rasgos que caracterizan a un ente. En consecuencia, objetos y atributos, bajo esas condiciones, son funciones inherentes al establecimiento de la agenda; la manera en que son transferidos de los medios masivos a la opinión pública constituye el segundo nivel del *agenda-setting* (McCombs, 2004: 138).

En esas circunstancias, si el primer nivel es la transmisión de la relevancia de un objeto, el segundo —diferente por naturaleza del primero— corresponde a la transferencia de la importancia de un atributo, sea éste el que corresponde a un tema, un asunto o una persona (véase McCombs *et al.*, 1997).

SEGUNDA TRADICIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA (AGENDA-BUILDING)

Si el principal objeto de estudio de los científicos políticos es el tema del poder, el de los analistas de la agenda política es el poder de los temas. En virtud de que poco se

⁴ El concepto de objeto —u objeto de actitud— se entiende como aquello hacia lo que dirigimos nuestra atención.

sabe sobre la forma en que los temas adquieren una relevancia de primer orden, la investigación en la materia ha señalado la pertinencia de estudiar la manera en que se reconocen y definen los problemas, cómo se especifican las alternativas de solución, qué papel representan los eventos políticos en el sistema y cómo todo ello se conjuga en un momento crucial para alcanzar estatus de *agendum*.

Gran parte de la investigación de política pública se ha orientado a conocer cómo se resuelven los problemas y no tanto qué problemas llegan a ser objeto de intervención gubernamental. La construcción de la agenda es la primera etapa del proceso de elaboración de las políticas públicas. Su naturaleza y resultados están determinados por los asuntos en disputa y sus definiciones y redefiniciones consecuentes, así como por el grado de influencia de los participantes en el proceso. De acuerdo con este panorama, la pregunta básica consiste en saber cómo los conflictos provenientes de diversos grupos se convierten en problemas públicos y llegan a colocarse en el orden del día para la toma de decisiones. Es pues, en palabras de Barbara Nelson, el camino por el cual diversos asuntos son adoptados por el gobierno para su solución. Su objetivo es “conocer la manera en que diversos funcionarios conocen y definen los problemas, deciden a cuáles prestan seria atención y mueven sus recursos e instituciones para resolverlos” (Nelson, 1978).

Al preguntarse la razón por la que un problema alcanza una posición relevante en la agenda institucional, John Kingdon encuentra que se sabe algo acerca de cómo se determinan los asuntos más relevantes de un sistema político, es decir, la manera en que los actores políticos deciden los temas a los que el gobierno deberá prestar atención, “pero que se sabe menos cómo esos asuntos se colocan en los primeros lugares del orden del día gubernamental”, o sea, en la agenda política (Kingdon, 1984: vii). El interés de los investigadores por el alcance de la participación e influencia en la determinación de alternativas de decisión política, según el autor, ha sido escaso, puesto que “se ha limitado a estudiar quiénes influyen en las decisiones estratégicas y la manera en que lo hacen” (Kingdon, 1984: 1). Es decir, a la manera de Luis F. Aguilar, “en la política más que las políticas” (Aguilar, 1992: 16).

En consecuencia, el estudio del papel que representa el ciudadano en una democracia se ha vuelto secundario, dando lugar a la indagación y al debate en torno a los requerimientos colectivos de un gobierno estable y efectivo; en otras palabras, al estudio del fenómeno de la elaboración de políticas cuya incógnita fundamental busca conocer de dónde vienen y cómo se procesan los asuntos de política pública.

PATRONES DE ACCESO A LA AGENDA

En un esfuerzo teórico, Roger Cobb y sus colegas realizaron un análisis comparativo de los procesos de construcción de la agenda, con el fin de identificar patrones y variaciones de acceso y de rangos de éxito para alcanzar ese estatus. Su objetivo era explicar las maneras en las que diversos subgrupos de una población toman conciencia y, eventualmente, participan en conflictos políticos, así como indagar si los temas de agenda son iniciados por grupos del público en general o por los líderes políticos que operan en el sistema. También marcaron las estrategias encaminadas a prevenir el éxito de los grupos iniciadores (Cobb *et al.*, 1976).

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

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

El modelo de *movilización* arranca cuando los líderes políticos requieren el apoyo del público para orientar un asunto a la agenda formal mediante el anuncio de un

nuevo programa o de una reforma legal. La especificación tiene el objetivo de aclarar la decisión al público para construir su apoyo. El problema crucial reside en mover el asunto de la agenda formal a la agenda pública, pues si se presenta la oposición de un grupo apoyado por el público de atención pueden venirse abajo los esfuerzos de movilización. Este modelo tiende a aparecer en sociedades más jerárquicas o elitistas y en aquellas donde se atribuye un gran poder a los líderes políticos, enfatizando la distancia entre ellos y su comunidad.

Las estrategias básicas para su aplicación dependen de la estructura organizacional y de la capacidad de negociación de los líderes políticos con representantes de diversos grupos de las diferentes ideologías y posiciones en torno al tema en conflicto, así como de los recursos puestos en juego en el proceso. El uso de símbolos de aceptación pública asociados con los temas en cuestión y las campañas de persuasión son elementos familiares en las estrategias del modelo.

El modelo de *acceso interno* pretende establecer las propuestas surgidas al interior de unidades gubernamentales o de círculos cercanos al poder público que provoquen cambios mínimos, por lo que intenta excluir al público general del proceso político. El asunto se expande hacia los grupos elitistas para crear suficiente presión sobre quienes toman las decisiones para colocarlo en la agenda formal. El modelo se presenta con gran frecuencia en sociedades caracterizadas por una gran concentración de riqueza y poder. Las estrategias se dirigen a proporcionar recompensas tangibles para quienes apoyen sus propuestas. Las transacciones para obtener los apoyos necesarios se llevan a cabo en privado y con el uso frecuente de un lenguaje administrativo con apoyo documental.

ACTORES Y PROCESOS

Diez años después de aparecer las formulaciones descritas, el también investigador del proceso de elaboración de políticas John Kingdon estudia de forma empírica la manera en que ciertos problemas (*issues*) atraen la atención de los políticos y cómo se generan las alternativas de solución. Explora, de tal suerte, cómo se reconocen y definen los problemas, en qué forma se generan y desarrollan las propuestas para resolverlos, el papel que juegan los eventos políticos y la manera en que esos elementos se conjugan en coyunturas críticas; en otras palabras, deletrea cómo se construye una agenda política.

Al concluir que los métodos tradicionales de análisis y decisión de políticas conocidos como racional comprensivo (Quade, 1982) e incrementalismo (Lindbloom, 1992) sólo responden parcialmente a sus preguntas de investigación, Kingdon estudia las formulaciones de Michael Cohen, James March y Johan Olsen, enmarcadas en el “modelo de cesto de basura de decisión organizacional” (*Garbage can model*), también llamado de “anarquías organizadas”, a partir de las cuales se inicia la exposición de un paradigma para describir el proceso mediante el que la gente dentro y alrededor del gobierno establece las prioridades de la agenda formal (Schattschneider, 1967: 45). Se busca explicar qué hace que un problema alcance una posición relevante en el orden del día gubernamental, así como la manera en que se generan las alternativas para resolver un asunto, mientras que otros problemas, quizás de más fondo y urgencia, no reciben atención de los responsables de tomar las decisiones.

Mediante el estudio no sólo de las características en las que un problema se coloca en el orden del día gubernamental, sino también de quienes seleccionan las alternativas de solución y la manera en que se procesan, Schattschneider elabora lo que llama el “modelo revisado” en la formación de la agenda, complementando y enriqueciendo las formulaciones precedentes. Ya en los inicios de la década de los sesenta, Schattschneider (1967: 45) había anticipado que “la definición de alternativas era el supremo instrumento del poder”. En su esquema teórico, son dos las categorías generales que pueden afectar los procesos de construcción de la agenda: la primera está constituida por los *participantes*, en tanto que fuentes relevantes de asuntos para la agenda, que operan tanto al interior como fuera del gobierno. La segunda categoría está conformada por el conjunto de *procesos* mediante los cuales los temas sociales adquieren relevancia en la agenda gubernamental. Los denominados promotores de políticas, individuos con derechos de audiencia, contactos políticos adecuados y experiencia en la negociación, constituyen las principales influencias sobre las agendas, ya sea como impulso o como restricción (oposición). Éstos están generalmente constituidos por los mismos miembros del gobierno y por los diferentes grupos de presión que operan dentro del sistema y que muchas veces adquieren dimensiones críticas, incluidos los medios masivos. Entre los principales factores que impactan en la agenda se encuentran: sucesos políticos o de origen natural, cambios tecnológicos relevantes, variaciones en el estado

de la opinión pública o “clima de los tiempos”, resultados electorales, cambios de administración y modificaciones en la correlación de fuerzas al interior de los cuerpos legislativos.

Los procesos o corrientes considerados en las formulaciones de Kingdon comprenden: reconocimiento de problemas sociales, generación de políticas públicas para resolverlos, y eventos políticos que se desenvuelven al interior del sistema social. La corriente de los *problemas* se conforma por situaciones problemáticas sobre las que los encargados de tomar decisiones fijan su atención para caracterizarlos como temas controversiales y otorgarles un lugar en la agenda formal. En el campo de las *políticas* o comunidad de especialistas actúan mayormente los que encargados de definir los problemas de manera más precisa para generar las propuestas de solución, por lo general técnicamente viables, y ponerlas a la consideración de los gobernantes.

La corriente o arena *política* es un importante propulsor para que diversos temas alcancen estatus de agenda, ya que es donde se juzga si la correlación de fuerzas políticas favorece o no las propuestas de solución a los problemas planteados en el campo de los especialistas, y si las soluciones propuestas son políticamente factibles. En esta arena destacan los cambios en la opinión pública, la movilización de grupos de interés que maniobran en el sistema social y las expectativas políticas de los tomadores de decisiones.

Los tres acontecimientos mencionados se desenvuelven en sus correspondientes corrientes (*streams*) o arenas específicas de manera relativamente independiente, para acoplarse en ciertos momentos cruciales; las soluciones se conjugan con los problemas y ambas se ajustan en tiempos políticos favorables. El producto de esa conjunción constituye una *ventana de políticas* o una oportunidad de elección, término que Kingdon define como la ocasión para que aquellos interesados impulsen sus propios problemas y sus soluciones con objeto de ganar un lugar prominente en la agenda política.⁵ Generalmente, esta ventana de oportunidad suele abrirse durante los procesos políticos predecisivos, es decir, antes que el asunto llegue a las instancias formales de decisión.

⁵ Kingdon (1984: 173-174) explica su concepto de ventana de políticas mediante una analogía de las actividades espaciales: los planetas se encuentran propiciamente alineados, pero no por mucho tiempo. Así, el lanzamiento de un cohete deberá iniciarse en el momento justo en el que se abra una ventana en el cielo. De no hacerlo, el momento pasa. La oportunidad puede volver a presentarse pero los astronautas y los ingenieros deberán esperar hasta que la ventana se vuelva a abrir.

EL PROBLEMA

La definición del problema (decidir sobre qué decidir) y la lucha por la primacía en esa definición tienen importantes consecuencias en las diversas etapas de estructuración de la agenda formal. Así, el reconocimiento y la definición de un problema determinarán las posibilidades de que un asunto o una propuesta alcancen estatus de agenda, y se incrementarán si el asunto se relaciona con un problema acuciante.

Debido a que los problemas de políticas se construyen socialmente, las definiciones de un problema frecuentemente se tornan conflictivas. Esas definiciones encontradas se basan en concepciones o perspectivas diferentes de las realidades de una situación, de manera particular en sistemas democráticos. Luego entonces, presuponen una multiplicidad de alternativas de solución frecuentemente contradictorias. En esas condiciones, la cuestión no es si una descripción es técnicamente correcta, sino si es políticamente aceptable. Por lo tanto, los aspectos ideológicos juegan un papel muy importante. Si existe una diferencia entre las condiciones observadas y la concepción de la gente en cuanto al estado ideal de las cosas, ahí encontramos una dificultad: “Si algunos no alcanzan los beneficios que otros obtienen, y si alguien cree en la igualdad de condiciones, esa disparidad constituye un problema” (Hogwood y Gunn, 1984: 116-117).

El que una situación problemática alcance la jerarquía de problema público depende no sólo de los hechos, sino de las convicciones y valores de una comunidad. La manera en que se definan estará fuertemente influenciada por los valores que ésta aporta al proceso de toma de decisiones. Esta definición requiere haber explorado, articulado y cuantificado el problema, es decir, haber analizado sus causas probables, distinguido sus componentes y previsto sus posibles consecuencias y, sobre todo, situarlo en su contexto. De la manera en que esto ocurra dependerán las posibilidades de solución. Además, las probabilidades de un problema de alcanzar estatus de agenda aumentan en gran medida cuando se tiene una alternativa viable para solucionarlo.

Debe considerarse que el deseo de solucionar un problema no es la única motivación para la búsqueda de un espacio en la agenda. Existen múltiples consideraciones que van desde el deseo de resolverlos, hasta las legítimas aspiraciones personales o intereses, también legítimos, de grupo. Esto hace que muchas propuestas de solución aumenten la magnitud de los problemas o abran la puerta a la emergencia de otros relacionados con la condición original.

Los problemas no sólo ascienden a la agenda formal, también pueden desaparecer de ella si las autoridades no pueden resolverlos, y la atención se vuelve hacia otros asuntos. Esto ocurre si se suscita un cambio en las condiciones que alertaron sobre la existencia del problema, ya sea porque se resolvió parcialmente o se piense que fue resuelto mediante alguna acción, o porque efectivamente no se haya resuelto y la gente se acostumbra a la condición problemática. También ocurre si emergen nuevos asuntos que desplacen a los anteriores o si llega a agotarse el ciclo que atrajo la atención de la gente sobre el problema (Downs, 1996). Gran parte del debate en torno a una situación problemática se centra en las categorías de análisis que se utilizarán en su definición y en las maneras en que serán usadas, ya que ello determinará la percepción de la gente en torno al problema. Aún frente a las circunstancias cambiantes y ante la emergencia de nuevos problemas, las autoridades políticas y los más relevante grupos de interés que operan en el sistema tratan, por lo general, de mantener las viejas categorías, ya que un cambio significa la amenaza hacia los intereses de alguien, lo que aumenta las posibilidades de que surja un conflicto. A pesar de ello, los vaivenes ideológicos y políticos y la dinámica de los acontecimientos sociales hacen que frecuentemente surjan nuevas categorías, lo que implica una reelaboración de las políticas públicas. En esas condiciones, se vuelve necesario, incluso por parte de administraciones conservadoras, realizar nuevas definiciones de los problemas y nuevas especificaciones de alternativas para su solución. Además, el que un asunto sea reconocido como problema y la manera de ser percibido socialmente dependerá en parte de quién lo colocó en la agenda, desde qué nivel y por qué razones.

Hay tres maneras principales para orientar la interpretación de una condición problemática: los indicadores, el enfoque que se dé a los eventos precipitantes del asunto en cuestión y la retroalimentación operativa con la que se cuente. Los primeros se utilizan para valorar la magnitud y la evolución de la condición problemática; un enfoque adecuado refuerza alguna percepción previa de la gente sobre la existencia de un problema. Sin la retroalimentación, formal o informal, del funcionamiento de los programas en curso, difícilmente podrá evaluarse e interpretarse la magnitud de una condición problemática. Por ello, las autoridades se ocupan de observar los cambios en los propios indicadores, ya que cualquier cambio, sobre todo en las asignaciones presupuestales, genera una grave alteración en el sistema.

Construir un indicador y convencer a la gente de que existe un problema que atender es una acción regular de quienes pretenden elevar un asunto a la agenda formal.

No sólo tiene el valor de reconocer los acontecimientos; mediante su interpretación se transforma de una constatación de hechos a la definición de un problema de políticas. Los indicadores muchas veces no evidencian claramente la existencia de un problema, por lo que se requiere de acciones que atraigan la atención pública y la del gobierno, enfocando un evento en términos críticos mediante el uso de símbolos poderosos.

Cobb y Elder (1986: 129-135) han propuesto cinco principales dimensiones –necesariamente variables en el tiempo e interrelacionadas– para la definición de un problema: su grado de especificidad, su significado social, su relevancia temporal, su complejidad y su rango de precedencia categórica, cada una de las cuales describe un continuo a lo largo del cual debe definirse un asunto.

LAS POLÍTICAS

La generación de propuestas de solución a los problemas sociales es el ámbito natural de la comunidad de las políticas que se encuentra distribuida en cada área de la administración pública. Una comunidad de políticas es un conglomerado de especialistas constituido por investigadores, académicos y consultores, equipos de apoyo al Congreso, encargados de la planeación y evaluación de programas y del ejercicio presupuestal y analistas al servicio de grupos de interés que operan en el sistema. En gran medida, este racimo oculto de la administración facilita la estabilidad de la agenda al generar los elementos básicos en los que existe un alto grado de acuerdo denominado por Kingdon “ánclas estructurales de la agenda”.

Muchas preguntas han surgido en torno a cómo se generan las ideas en las comunidades de políticas. El mismo Kingdon se refiere a ello mediante un concepto de corte evolucionista denominado la “sopa primaria de políticas”, ya que considera que la generación de alternativas y propuestas en esta comunidad se parece a un proceso biológico de selección natural. Así como las moléculas circulaban alrededor de aquello que los biólogos llaman la sopa primaria antes de que la vida comenzara, así las ideas flotan alrededor de las comunidades de especialistas. Muchas ideas son posibles tanto como lo son las moléculas. Las ideas emergen y desaparecen, se confrontan y combinan de diferentes maneras. La sopa se modifica no sólo por la aparición de nuevos elementos sino más bien por una reconfiguración de los ya existentes. Así, la actividad creativa usualmente involucra la recombinación más que

la invención de nuevos componentes. Mientras muchas ideas circulan alrededor de este caldo primario de políticas, las que al final quedan sobreviven y prosperan al igual que en un sistema de selección natural, y por lo tanto son consideradas más seriamente que otras.

Para entender el proceso según el cual algunas ideas sobreviven y otras no, el autor sugiere que la clave consiste en identificar las condiciones para que una propuesta pueda ser considerada en el orden del día de la agenda formal. El desarrollo de ideas de políticas públicas obedece a un patrón similar al de la evolución, que no procede de una mutación o de la súbita aparición de nuevas estructuras sino de una recombinación o nuevo empaque de elementos familiares. El proceso que se desarrolla en la sopa primaria de políticas no se parece a un sistema con pocas y bien definidas alternativas de entre las cuales habrá que seleccionar. Las comunidades de especialistas orientan sus análisis a los problemas y a los contenidos; sin embargo, los funcionarios del gobierno juzgan sus méritos, así como sus costos y beneficios políticos.

En contraste con quienes atribuyen a una sola persona el origen de las ideas en el proceso de construcción de la agenda, Kingdon opone tres consideraciones básicas: que las ideas pueden surgir de cualquier lado; que rastrear los orígenes involucra una regresión infinita —e innecesaria—, y que durante el proceso de gestación nadie dirige a nadie. Por ello, para explicar la relevancia de un tema en la agenda política, el elemento crucial lo constituye el clima de receptividad de las autoridades a ciertos planteamientos, independientemente de sus orígenes. Lo que determina que un asunto sea considerado por los responsables de la elaboración de políticas es una compleja combinación de factores, entre los que destacan los intereses de la administración y su experiencia en el manejo de ciertos asuntos, las presiones de los grupos de interés y las preocupaciones de los diversos públicos involucrados.

Los inductores de propuestas impulsan su discusión en la propia comunidad de políticas, en públicos especializados y ocasionalmente en públicos más generales, buscando crear un clima favorable a sus propuestas. Los abogados de políticas utilizan diversas formas para aclimatar el ambiente (*softening up*) tales como foros institucionales, reuniones no gubernamentales, audiencias promovidas por el Congreso, y canales burocráticos formales e informales.

Una vía utilizada con frecuencia por las autoridades con objeto de conocer las reacciones de los diferentes públicos a sus planteamientos son las filtraciones o

deslizamientos a través de los medios de difusión. Mediante el uso de estos “globos de sondeo” (*trial balloons*) muchas propuestas no han sobrevivido al escrutinio público y han debido ser retiradas de la lista de alternativas posibles. En muchas ocasiones no se busca que una propuesta sea aprobada sino simplemente que se conozca para iniciar su proceso de maduración: la gente conoce la idea, la discute, permanece latente en su conciencia para futuras referencias con el objetivo de que resurjan cuando las condiciones sean propicias, ya que aun cuando el origen de las ideas pueda ser azaroso, su permanencia no lo es puesto que existe un patrón de maduración de las propuestas; las que subsisten en la comunidad de políticas en gran medida lo hacen por estar sustentadas en datos duros y evidencias objetivas, por su viabilidad técnica (capacidad de implementación), su compatibilidad con los valores de la mayoría de especialistas en la materia de que se trate, sus costos razonables y la receptividad de quienes toman las decisiones políticas.

La aceptabilidad pública no suele ser un asunto del interés de este grupo de analistas de alternativas de políticas; de ahí que se les conozca bajo el epíteto de “tecnócratas”. Una vez que las ideas producidas por los expertos han pasado el proceso de selección, superado el de calentamiento y satisfecho los criterios de aceptabilidad, los responsables de las políticas deben lograr un consenso entre los actores principales del sistema; por eso es necesario que exista una conciencia pública sobre los problemas y un acuerdo general sobre las propuestas de solución.

LA POLÍTICA

De manera relativamente independiente al reconocimiento de problemas y elaboración de propuestas de solución, los acontecimientos políticos se desenvuelven con una dinámica propia y de acuerdo con sus propias reglas, influyendo notablemente en el establecimiento de la agenda. Este campo crucial se compone del humor o talante nacional o “clima de los tiempos”, de los resultados electorales asociados con los partidos políticos, de los cambios en la administración, de la recomposición política e ideológica en el Congreso y de la correlación de fuerzas, en términos del conflicto y el consenso, entre los grupos de interés que operan en el sistema. Estos acontecimientos tienen un relevante efecto en la conformación de las agendas y constituyen parte relevante respecto a la especificación de alternativas.

Una modificación en la opinión pública propicia que algunas propuestas de políticas tengan mayores posibilidades que antes de alcanzar el estatus de agenda y, en contraste, puede sacar de la escena a otras que tenían mejores expectativas. Frente a la emergencia de cambios en el talante nacional que pudieran resultar favorables a sus intereses, los promotores de políticas deben impulsar sus propuestas, que por lo general tuvieron que permanecer mucho tiempo en espera. De no aprovechar la oportunidad, tendrán que aguardar a un nuevo movimiento de la opinión nacional.

Los cambios de administración y una reconfiguración de fuerzas en el Congreso afectan sustancialmente las agendas. Quienes llegan a ocupar las posiciones de autoridad en virtud de un cambio de administración modifican las prioridades e impulsan nuevos asuntos en la agenda; asimismo, la recomposición en el Congreso se altera generando nuevas prioridades en el orden del día gubernamental.

La vertiente o arena política es quizás el principal promotor u opositor para que diversos problemas accedan a la agenda institucional. En su interior confluyen, de manera permanente, nuevos y diversos actores y múltiples eventos, por lo que el juicio permanente en torno a la correlación de las fuerzas actuantes permite determinar la factibilidad política de las propuestas planteadas en el campo de los especialistas. Una de las principales preocupaciones de quienes toman decisiones tiene que ver con la relación consenso-disenso, ya que aun problemas que parecen estrictamente técnicos pueden generar un alto grado de discrepancia; en consecuencia, la negociación para abatir las divergencias y articular a las mayorías es el método tradicional en esta corriente.

Hogwood y Gunn (1984: 118) encuentran que algunos de los factores que condicionan el acuerdo son: el número de intereses involucrados alrededor de un tema relevante, la disponibilidad de información dura, la valoración social sobre el tema y el rango de perspectivas en torno al mismo.

No todas las fuerzas organizadas tienen el mismo peso en la práctica, por ello, la primera acción de una administración es juzgar si el balance de las fuerzas políticas en relación con un plan de trabajo o con un asunto específico favorece o no un curso de acción. Si quienes abogan por una propuesta consideran que ese balance les es adverso prefieren no invertir en lo que se percibe como una causa perdida, optando por dar marcha atrás y esperar una mejor oportunidad. El costo económico y político de persistir en el intento suele ser muy alto.

Debido a que en este campo político los procesos son muy variables en razón de su poco precisa configuración, resulta muy difícil saber con certeza hacia dónde se inclina la balanza entre los adeptos a las diversas propuestas y sus opositores. Los cálculos involucran la percepción de los flujos de comunicación, la existencia y la eficacia de los canales correspondientes y la valoración de recursos de los contendientes. Aun cuando la comunicación sea pareja, un lado siempre estará mejor situado porque la gente percibe que el dominante tiene mayores recursos políticos, tales como una gran cohesión interna, ventajas para organizar movilizaciones de apoyo y la habilidad para afectar al sistema.

Si bien la determinación del equilibrio de fuerzas es imprecisa, no lo es la forma de valorarlas. Un error de apreciación por quienes toman las decisiones puede costarles muy caro, incluso al sistema en su conjunto. Frecuentemente, ese balance opera en contra del cambio, ya que los beneficiarios de los programas establecidos protegen sus intereses. Por esto, para que una reforma sea posible, las propuestas correspondientes deben contar con más apoyo del público, al menos el mayormente afectado por la política en cuestión, que de los núcleos de poder o de los medios masivos. Hay ocasiones, no obstante, en que los cambios ocurren o se pretende que ocurran a pesar de la oposición que generen.

Para evitar cualquier cambio en el estado de las cosas, grupos de presión importantes y con los recursos suficientes casi siempre están en posibilidades de bloquear cualquier iniciativa que atente contra sus intereses. Una razón importante de esta inercia es la inevitable formación de clientela favorable a los programas establecidos, ya que una vez que se implanta un proyecto, los intereses beneficiados se organizan en grupos cuyo propósito es protegerlo.

Aun cuando los opositores a una política no cuenten con los recursos económicos y materiales suficientes para proteger de manera permanente sus intereses, existen evidencias de que en cuanto inicia un movimiento relevante, diversas organizaciones políticas e incluso algunos medios de información acuden en su apoyo.

Giandomenico Majone recomienda a quienes tienen la función de definir los problemas y especificar las alternativas de solución separar los componentes técnicos de los políticos en problemas que los incluyan a ambos; al respecto, plantea dos propuestas fundamentales:

- a) Si se quiere incidir en las decisiones de políticas, los especialistas tienen que mostrar a los decisores, operadores o interesados que la estrategia de acción

que proponen es conducente con los objetivos y que resulta técnicamente factible, sobre todo en su implementación.

- b) Que el análisis de política pueda o no cumplir satisfactoriamente las condiciones del modelo de decisión racional respecto de fines o de solución racional de problemas, se deben ofrecer razones, explicar un cierto tipo de decisión y persuadir a los demás que lo acepten, pues “Una mezcla cuidadosa de razón y persuasión es de ordinario más eficaz que la utilización exclusiva de una u otra” (Majone, 1997: 74). De esa forma, la discusión se constituye en el elemento crucial de los procesos de análisis y decisión de políticas.

LA VENTANA DE POLÍTICAS

Una ventana –dice Kingdon– se abre, principalmente, cuando hay cambios en la arena política (relevo en el gobierno, modificación en la conformación del congreso o en la opinión pública). Una nueva administración las abre a ciertos grupos, a legisladores y a dependencias oficiales para presentar las propuestas que no tuvieron oportunidad de impulsar en el periodo del gobierno saliente, así como a los excluidos por éste; también lo hace por la emergencia de un nuevo problema. En ocasiones, cuando un gobierno es presionado por parte de los grupos políticos actuantes, sobre todo de aquellos que fueron ignorados, los abogados de políticas logran presentar sus propias soluciones. Tal es el caso de los accidentes naturales o de los eventos noticiosos.

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

Una ventana no permanece abierta durante mucho tiempo; puede cerrarse cuando los participantes obtienen un refuerzo simbólico al sentir que la decisión fue producto de sus esfuerzos y vuelven la atención hacia otros temas, o cuando se muestran incapaces para movilizar recursos que apoyen sus iniciativas. Asimismo, sucede porque los eventos que hicieron que una ventana se abriera salen de la escena,

o por el fin de la “luna de miel” o curva de aprendizaje de que disfruta una nueva administración, cuando los funcionarios que abrieron una oportunidad de decisión terminan su gestión o abandonan el cargo. Esta situación se presenta con frecuencia en países donde no existe un servicio civil de carrera. Su clausura puede deberse, quizás con más frecuencia de lo que parece, a que no existe una alternativa disponible para la solución de un problema.

Cuando una ventana se cierra, es necesario esperar mucho tiempo para que se vuelva a abrir. Por ello, Anthony Downs recomienda a los proveedores de políticas actuar rápidamente cuando se presenta la oportunidad, antes que se agote el ciclo de atención sobre el tema de que se trate. Sin la perspectiva de una ventana abierta los participantes frecuentemente desisten, o deben desistir, de sus propósitos. Algunas veces es posible predecir la apertura de una ventana de acuerdo con los periodos regulares de programas establecidos, pero la naturaleza cíclica de muchas ventanas no es tan evidente. Por eso, los promotores de políticas deben estar pendientes de una de dos posibilidades: un problema al cual le puedan adscribir sus propias soluciones, o el desarrollo de algún evento en la arena política que genere un clima receptivo a sus empeños.

Aunque las ventanas no son predecibles, sí lo es su espacio de apertura. Por eso, los empresarios de políticas exitosos desarrollan previamente sus ideas, ponen en práctica su experiencia y habilidades y aclimatan sus propuestas, con lo que se encuentran preparados cuando aparece una oportunidad de elección. Para ellos, cualquier evento crítico es una oportunidad a fin de acoplar las corrientes del sistema, adscribiendo soluciones a los problemas, adecuando sus propuestas al momento político y aprovechando eventos favorables a sus proyectos, tales como un cambio en la opinión pública.

Pese a que la existencia de una ventana obedece a circunstancias reales y objetivas, muchos estrategias de la arena política piensan que pueden manipular las variables intervinientes. Sin embargo, la ventana existe también en la percepción de los participantes; quienes no lo han entendido han pagado un precio muy alto. Quienes toman las decisiones perciben la presencia de una ventana, estiman sus probabilidades de ocurrencia futura, y algunas veces la subestiman o sobreestiman y actúan en función de ese error de percepción.

Al juzgar qué tan abierta está una ventana, debido a su compleja naturaleza, existe un apreciable espacio de desacuerdo incluso entre gente razonable y bien informada.

Cuando se presentan percepciones diferentes en la corriente de políticas existe un mayor margen para la rectificación que en el caso de la arena política. En aquélla, los costos pueden ser mínimos; en ésta, debido a que su influencia en la agenda formal es muy considerable, una decisión equivocada puede ocasionar consecuencias graves.

El espacio de una ventana difícilmente es tan amplio como para dar cabida a todos los temas al mismo tiempo. Asimismo, existen limitaciones lógicas. Una ventana recién abierta ocasiona que las soluciones fluyan en forma multitudinaria hacia ella, lo que crea una sobrecarga debido a la existencia de más soluciones que ventanas para manejarlas. Existen promotores de propuestas que saturan deliberadamente una agenda para bloquear cualquier acción; si desean inhibir la intervención gubernamental en un asunto particular introducen en ésta otros asuntos. Sin embargo, el sistema no siempre está sobrecargado, por lo que la competencia entre los asuntos no es de suma cero debido a la capacidad de expansión-contracción de las agendas.

Los estrategas de la administración deben considerar que no pueden atacar todos los problemas al mismo tiempo, abriendo los frentes, pues corren el riesgo de que al cambiar todo siga igual, o de que se genere un conflicto por presionar excesivamente al sistema, lo que pone en movimiento a todos los grupos que sienten afectados sus intereses por una decisión. Además, no existe una manera más segura de confundir el significado de la política, dice Schattschneider (1967), que tratar todos los temas como si fueran independientes e iguales. Sin embargo, si se da el caso contrario concentrando toda la atención en un problema se dejarán de considerar otros, quizás más importantes, dando lugar a la llamada “no agenda” lo que resulta igualmente riesgoso.

Algunas veces una ventana abierta establece un nuevo principio que guiará las decisiones futuras en la misma área; otras, ese precedente permitirá derramar (*spillover*) sus beneficios en áreas adyacentes.⁶ De ese modo, la aprobación de una nueva ley o la adopción de un acuerdo de autoridad establecen un precedente que determinará las subsecuentes maneras de proceder cuya influencia sobre los acontecimientos posteriores será muy difícil de revertir. Ello explica que numerosos grupos de interés desplieguen enormes recursos para impedir cualquier cambio en la legislación,

⁶ El término anglosajón *spillover* describe las situaciones en que la aparición de una ventana para la promoción de un asunto aumenta la posibilidad de que otra se abra para uno similar.

mientras que otros intentan promoverlo a toda costa. El primer éxito crea un enorme efecto secundario que motiva a los inductores de políticas a promover otro tema disponible. En buena medida, el éxito de una nueva acción estará supeditado a las condiciones en que se obtuvo la victoria previa. Entre éstas, destacan la rapidez con que se actúe y los costos que debieron pagarse por la acción anterior. También influye la capacidad de reorganización de los grupos perdedores.

Lo más importante es la habilidad de los promotores para evaluar las nuevas condiciones políticas en los diferentes niveles del entorno, así como su percepción del nuevo balance de las fuerzas dentro y fuera del gobierno o de la institución; es decir, su capacidad para determinar si la ventana que se abrió en el primer momento aún puede ser aprovechada por el efecto de derrame, si no se ha cerrado en ese segundo tiempo, ya que, al igual que la primera ventana, las adyacentes se cierran rápidamente. Si los promotores siguen tratando de colocar sus propuestas cuando el efecto del derrame ha concluido seguramente su tentativa fracasará debido al agotamiento de las posibilidades de la oportunidad de elección original.

Cabe finalmente recordar a Cobb y Elder cuando advierten que una cosa es perder la oportunidad de acceder a la agenda y otra, quizás peor, tratar de ganar con una propuesta mal planteada y concebida, pues se corre el riesgo de obtener una victoria pírrica que envenene las aguas de futuras reformas.

En México, el único estudio que ejemplifica la relación entre la agenda pública y la política fue realizada por Gerardo L. Dorantes, donde se demuestra la poca influencia de la opinión estudiantil en relación con las reformas de 1999 al reglamento de pagos de la UNAM, que generaron la huelga más larga en la historia de la institución (Dorantes, 2006).

TERCERA TRADICIÓN: LA FIJACIÓN DE LA AGENDA MEDIÁTICA (*MEDIA AGENDA-SETTING*)

¿Quién establece la agenda mediática, los políticos, los ciudadanos o la prensa? No fue sino hasta principios de los años ochenta que los estudiosos del tema trataron de responder a esta crucial pregunta. No bastaba con identificar la naturaleza y características o la innegable existencia de la función de establecimiento de la agenda; para avanzar en las pesquisas era necesario identificar los diversos factores que

conforman esta agenda. El punto de partida consistió en que la agenda de los medios era en realidad una variable dependiente, en contraste con lo aducido hasta entonces.

A partir de esa premisa y con objeto de explicar el fenómeno, se utilizó la famosa metáfora de “las capas de la cebolla”. Mantos concéntricos, secuenciales e interdependientes que representan múltiples influjos que condicionan la construcción de la agenda a investigar, identificada con el corazón de la verdura en cuestión. Así, diversos autores han descrito numerosas capas de influencia que van desde aspectos generales, como la ideología dominante, hasta elementos individuales de los trabajadores del sistema informativo en todos sus estadios de actividad y responsabilidad (Shoemaker y Reese, 1991). En Estados Unidos por ejemplo, los medios informativos relevantes, como el *New York Times* o el *Washington Post*, también influyen en la elaboración de la agenda de otros medios de menor peso.

Entre los múltiples condicionantes de la agenda mediática, McCombs (2004: 191) destaca tres aspectos: las fuentes informativas externas al medio en cuestión, las interacciones y la influencia de los diversos medios de difusión entre sí y las interdependencias que refuerzan las normas sociales y, consecuentemente, las tradiciones de la prensa de información del sistema social.

En general, la presidencia de la nación, las tareas de las oficinas de prensa, los periódicos de mayor circulación y los eventos espectaculares o los relacionados con las campañas electorales tienen un papel determinante en la colocación de un tema en la agenda mediática.

INTERRELACIÓN ENTRE AGENDAS: EL MODELO DE DEARING Y ROGERS

El establecimiento de la agenda como proceso colectivo, continuo y con cierto grado de reciprocidad comprende tres componentes principales y sus interrelaciones: la agenda de los *medios*, que influye en la agenda *pública*, la que en su momento y bajo ciertas condiciones influye en la agenda *política*. El proceso puede seguir la ruta inversa; la cuestión clave consiste en indagar por qué un asunto que es percibido como relativamente sobresaliente aumenta o disminuye en importancia en cada una de las tres agendas.

El esquema propuesto por Rogers y Dearing (véase la figura 1) resulta útil para aproximarse a entender el proceso de establecimiento de la agenda, que comprende la

elaboración de las tres agendas mencionadas, concebidas como un proceso integrador (Rogers y Dearing, 1988: 557). La primera agenda recibe dicha denominación de su principal variable dependiente: la jerarquización noticiosa de los medios; la segunda, de la graduación que una determinada audiencia hace sobre el contenido y orden de ciertos temas noticiosos en un momento dado y la tercera, debido a que su aspecto distintivo es la preocupación por la política –y por las políticas– en parte como respuesta a las dos primeras (Dearing y Rogers, 1996: 1-2).

En la medida en que las categorías específicas que se establezcan en relación con un tema considerado en los medios (*agenda informativa*) correspondan a lo que la gente sabe y opina (*agenda pública*), medido en términos de escala y comparando los temas relevantes con las acciones del gobierno (*agenda política*) en función de los mismos, el modelo será vigente. Los estudios sobre el proceso de fijación de la agenda buscan conocer su dinámica temporal analizando la correlación entre las tres agendas y los indicadores del mundo real en un periodo determinado (*over time*) o en un momento dado (*cross sectional*); es decir, analizando la jerarquía de los temas en donde se identifican los asuntos relevantes de la sociedad en un tiempo determinado y los que identifican la entrada y la salida de la agenda de un tema particular a lo largo de un periodo o mediante la investigación experimental con individuos de la audiencia.

La agenda de los medios se mide con ayuda del análisis de las noticias publicadas, para poder determinar el número de menciones de un tema o temas de estudio, lo que mide la relevancia relativa de un tema en la agenda mediática. La agenda pública se calcula mediante encuestas de opinión en las cuales se pregunta a una muestra de individuos cuál es el problema nacional más acuciante.⁷ Los estudios sobre la agenda política utilizan diversos métodos para la recolección de información que incluyen entrevistas en profundidad a diferentes miembros del gobierno, encuestas aplicadas a personas o líderes públicos y series temporales de análisis del comportamiento de las instituciones públicas.

Un aspecto crucial del fenómeno de fijación de la agenda es que los medios pueden colocar asuntos controversiales en la mente de los ciudadanos logran así conducir a

⁷ Georges Gallup concibió la pregunta original y base de este tipo de encuestas: ¿Cuál es el problema más importante que enfrenta hoy el país?, conocida como mip.

un cambio de política pública. Por eso, la agenda política se determina por medio de las acciones del gobierno en relación con los temas más relevantes y sus resultados, en términos de programas puestos en operación o de reformas legislativas procedentes.

Figura 1
Modelo de fijación de la agenda



Fuente: Rogers y Dearing (1988).

CONCLUSIONES

A cuarenta años de la publicación del estudio seminal de Chapel Hill de McCombs y Show (1972: 4) y con más de 400 publicaciones –aunque solamente una en México– (Dorantes, 2006), producto de los trabajos de dos importantes generaciones de estudiosos de las ciencias sociales y de la comunicación en torno a la hipótesis del primer nivel de la fijación de la agenda, y a quince del hallazgo en torno a su segundo nivel, la mayoría reconoce en los medios masivos algo más que simples efectos

cognoscitivos, ya que además de decirnos en qué pensar nos sugieren cómo pensar, e incluso cómo actuar, acerca de un tema controversial. Sin embargo, también coinciden en que su influencia se limita a ciertos sectores del público, bajo ciertas circunstancias y en función de las condiciones específicas del entorno social, conclusión que nos dice muy poco acerca del tema en cuestión.

No obstante este fructífero esfuerzo de indagación, la mayoría de sus productos han padecido de ciertas inadecuaciones metodológicas y de la ausencia de un claro marco teórico y conceptual, de ahí que sus formulaciones sean reconocidas menos como un cuerpo teórico consistente y más como una hipótesis de trabajo. Ello permite concluir que esta metáfora atribuye a los medios masivos de información “al mismo tiempo, muy poca y mucha influencia” (Lang y Lang, 1981: 278). Después de todo, es evidente que no todas las preocupaciones sociales dependen de la cobertura mediática, ya que las que más impacto social tienen son aquellas que provienen de la experiencia directa de la ciudadanía; por ejemplo, aquellas que tienen que ver con la economía doméstica o la seguridad pública.

La indagación en *agenda-setting* ha tenido sus mejores momentos cuando ha sido empírica, ecléctica y prudente y cuando se ha apuntalado con el soporte de otras disciplinas. Desdichadamente, reconoce Gene Burd, demasiados investigadores en la materia, centrados en la influencia de los medios, “han otorgado a éstos un poder exagerado al creer, de manera inocente, en el mito de la existencia de un interés público racional y objetivo” (Burd, 1991: 291). Han descansado, añade, en un modelo lineal y unidimensional para la producción de la opinión pública y las políticas públicas, mediante el cual los medios masivos constituyen “máquinas gigantes educativas” que logran que la audiencia acepte, sin más, las políticas que fabrican tanto los profesionales de los medios como las elites políticas.

No obstante, gracias a lo que Burd llama su “espíritu conciliatorio”, la *agenda-setting* mantiene una muy fuerte posición en cuanto a experiencia, capacidad de observación y reflejo de la realidad. Además, y quizás lo más importante, es que la investigación en la materia se ha vuelto más receptiva al fenómeno de construcción social de las agendas, al ajustar sus hipótesis básicas en torno a la mecánica de comunicación de los medios masivos con la naturaleza dinámica y cambiante de las audiencias. Es decir, al considerar de alguna manera, como lo demuestran los “estudios de la recepción”, que el contenido de los medios es polisémico, es decir, abierto a diferentes interpretaciones y que la audiencia es siempre activa (Espino, 2006).

De manera paralela, desde fines de la década de los ochenta Hilgartner y Bosk propusieron un modelo empírico comprobable en relación con el ascenso y descenso de los problemas sociales más relevantes, en el cual se restringe el papel de los medios a meros competidores, con lo que Burd llama otras “ecologías simbióticas”, con referencia a diversas instituciones y actores políticos que compiten por la atención de ese escaso recurso denominado la atención pública (Hilgartner y Bosk, 1991: 292). El paradigma plantea que el establecimiento de la agenda de los temas sociales puede ser resultado de percepciones colectivas que no necesariamente representan condiciones objetivas.

En suma, la indagación en el establecimiento de la agenda descubre de manera creciente que la comunicación informal e interpersonal fuera del sistema informativo formal puede moldear las agendas tanto de medios y públicos como de hacedores de políticas.

Ha quedado claro que la teoría democrática clásica –dominante– se sustenta en el derecho de todos a participar en la determinación de los asuntos que abordará el gobierno, por lo que al carecer de un acceso a la toma de decisiones el desafío de los grupos excluidos del proceso consiste en activar el interés general para elevar sus asuntos a rango de agenda política. Su éxito tiende a depender de la movilización y conservación de un clima de apoyo en la opinión ciudadana, básicamente a través de los medios de información. Es decir, de la capacidad de colocar sus demandas particulares en la agenda sistemática social.

La perspectiva de la construcción de la agenda política, proceso menos examinado de la política democrática, constituye un cuerpo teórico capaz de responder a la necesidad de explicar las formas en que los diversos grupos al interior de un sistema vertebran sus demandas y los convierten en asuntos públicos, mediante el uso eficiente de los medios masivos, para que sean atendidos y resueltos por los responsables de tomar las decisiones. Dicha perspectiva pone el acento en el papel central que los medios masivos y las diversas audiencias representan –o pueden representar– en los procesos de toma de decisiones gubernamentales, con el fin de distribuir de manera más equitativa la riqueza nacional, dando plena vigencia al ideal democrático.

Durante el desarrollo de este trabajo ha quedado claro que la comprensión de la dinámica del establecimiento de la agenda, incluidas sus limitaciones teórico-conceptuales, es crucial en el entendimiento de la democracia moderna y su relación

con la comunicación contemporánea. También se demostró que una manera para comprender la moderna democracia es mediante el estudio de los procesos de construcción de las agendas políticas, lo que arroja luz sobre la relación entre los medios informativos, la opinión pública y las decisiones del gobierno. Asimismo, constituye una parte fundamental del proceso de formulación de políticas públicas, en la que se concede gran importancia al cambio social, a la participación popular y a la opinión pública. Al ignorar esos procesos, la teoría democrática vigente, así como muchos científicos sociales, teóricos y prácticos, corren el riesgo de pasar por alto los requisitos fundamentales de un gobierno democrático, estable, efectivo, eficiente y socialmente responsable.

Si bien la teoría democrática reconoce la importancia del pluralismo social y del sistema de pesos y contrapesos, que tiende a revertir las inclinaciones naturales del sistema hacia el predominio de ciertos agentes y grupos de poder sobre el resto de la población, Robert Dahl asegura que “falla en las prescripciones para cambiarlas en favor de una mayor participación ciudadana, que trascienda el mero ejercicio del voto como técnica crítica para asegurar que los líderes gobernantes sean relativamente responsables con quienes no lo son” (Dahl, 1961: 125). No reconoce que, importantes como son, las elecciones mismas son instrumentos de la democracia más bien limitados para influir en la agenda política, y que “son más un medio para reflejar la diversidad que para agregarla” (Cobb y Elder, 1986: 236).

Al no enfatizar el papel crucial que diversos públicos pueden representar en la elaboración de las agendas políticas; es decir, al consentir sólo una participación popular mínima, Edgar Litt afirma que “la agenda formal no refleja la sustancia de la agenda sistemática, con lo que de manera permanente pone en riesgo de deterioro la política y las aspiraciones de los miembros en desventaja” (Litt, 1970: 153). Además, al no registrar bien a bien la posibilidad de desarrollo de movimientos sociales de gran calado, que intentan romper el círculo vicioso economía-sociedad-política no permite a los agentes e instituciones políticas enfrentar –y promover– de manera innovadora el cambio social.

Al ignorar el proceso de construcción de las agendas políticas la teoría clásica olvida que la política es más estática de lo que debiera, lo que promueve que elementos disonantes recurran a comportamientos violentos, poniendo en riesgo los equilibrios en el sistema de presión. En consecuencia, para Charles Lindbloom

no ampliar el rango de influencias reconocidas en el proceso de construcción de la agenda, trascendiendo los nichos establecidos de la política y canalizando la participación creativa popular, obliga a las élites gobernantes a dar respuestas a las demandas sociales sólo de manera incremental no alejadas, sino más bien, reforzando el *statu quo*.

Existen múltiples evidencias de que el reforzamiento y la aparición de nuevos grupos fácticos a poder, organizados más alrededor de intereses económicos que en torno de ideas y análisis de temas de agenda, han contribuido a una declinante dependencia de las instituciones intermediarias tradicionales, como los partidos políticos, que han servido para estructurar las relaciones entre la ciudadanía y el sistema de poder. Como corolario, los sistemas sociales se han vuelto más fragmentarios y volátiles. Paradójicamente, los partidos políticos han asumido de manera creciente un papel similar al de los grupos de interés; de ahí que muchos opinadores hablen de que la política se encuentra en manos de una partidocracia que convierte a la política en su causa personal.

En consecuencia, si la democracia ideal desea reconciliarse con la realidad empírica deben ampliarse los mecanismos de participación política que reduzcan la distancia entre la agenda sistemática social y la agenda formal, que sólo refleja los intereses de los grupos, privados y públicos. Esto habrá de lograrse cuando las nuevas generaciones asuman una mayor participación en la construcción de la agenda de poder.

En suma, mediante este trabajo se demostró que la perspectiva de la construcción de la agenda, pese a ser un aspecto de la ciencia política poco examinado, sobre todo de manera empírica, tiene diversas implicaciones: permite mitigar la intensidad del conflicto; enfatiza la participación popular en la conformación de las agendas a efecto de garantizar mejores estadios de estabilidad política y permite a los sistemas políticos ampliar su margen de maniobra para enfrentar los problemas inherentes al cambio social.

REFERENCIAS

Aguilar, Luis F. (1992), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.

Aguilar, Luis F. (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- Luis F. Aguilar (1997), "Introducción", en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./Fondo de Cultura Económica.
- Bachrach, Peter y Baratz Morton (1970), *Power and poverty*, New York, Oxford University Press.
- Burd, Gene (1991), "A Critique of Two Decades Of Agenda-Setting Research", en David L. Protesse y Maxwell McCombs (eds.), *Agenda Setting: Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, New Jersey-London, Lawrence Erlbaum Ass Publishers.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1981), "Communication and Public Policy", in Dan Nimmo y Keith Sanders (eds.), *Hand Book of Political Communication*, Beverly Hills-London, Sage Publications.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1986), *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross (1976), "Agenda-building as a comparative political process", en *The American Political Science Review*, núm. 70, 126-138.
- Cohen, Bernard (1963), *The Press and Foreign Policy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm.1, marzo, pp. 1-25.
- Cohen, Bernard (1983), *The Public's Impact on Foreign Policy*, Lanham, MD, University Press of America.
- Dader, José Luis (1992), "La canalización o fijación de la agenda por los medios", en Alonso Muñoz *et al.*, *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema Universidad.
- Dahl, Robert (1961), *Who Governs? Democracy and Government in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Dearing, James y Everett Rogers (1996), *Agenda setting*, Thousand Oaks, California: Sage-Reese.
- Dorantes, G. (coord.) (2006), *Conflicto y poder en la UNAM*, México, UNAM/Porrúa.
- Downs, Anthony (1996), "El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología", en Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.
- Espino, Germán (2006), *El nuevo escenario de las campañas presidenciales*, México, Nuestro Tiempo/La Jornada.

- Funkhouser, Ray (1973), "The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion", en *Public opinion quarterly* 37 (1), 62-75.
- Hilgartner, S. y C. Bosk (1991), "The rise and fall of social problems: A public arena smodel", en *American Journal of Sociology*, 64 (3), 251-261.
- Hogwood, Brian y Lewis Gunn (1984), *Policy Analysis for the real world*, United States: Oxford University Press.
- Iyengar, Shanto y Donald Kinder (1993), *Televisión y opinión pública: la información es poder*, México, Guernica.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Ann Arbor: The University of Michigan/Harper Collins Publishers.
- Lang, Kurt y Gladys Lang (1981), "Watergate: An Exploration of the Agenda-building Process", en G. C. Wilhoit y H. De Bock (eds.), *Mass Communication Review Yearbook 2*, Beverly Hills, Sage.
- Lang, Gladys y Kurt Lang (1986), "Some Observations of Long-Range Effects of Television", en Sandra J. Ball-Rokeach y Muriel G. Cantor (eds.), *Media, Audience and Social Structure*, Newbury Park/Beverly Hills/London/New Delhi, Sage publications.
- Lasswell, Harold (1948), "The structure and function of communication in society", en L. Bryson (comp.), *The communication of ideas*, Nueva York, Harper and Brothers, pp. 37-51.
- Lasswell, Harold (1985), "Estructura y función de la comunicación en la sociedad", en Miguel de Moragas (ed.), *Sociología de la comunicación de masas: II Estructura, funciones y efectos*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Lindbloom, Charles (1992), "The Science of Muddling Through", en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
- Litt, Edgar (1970), *Beyond pluralism: Ethnic politics in America*, Illinois, Scott.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica.
- McCombs, Maxwell y Donald Shaw (1972), "The agenda setting function of mass media", en *The public opinion quarterly*, vol. XXXVI, núm. 2, pp. 176-187.
- McCombs, Maxwell, Donald Shaw y David Weaver (1997), *Communication and Democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, Mahwah, New Jersey-London, Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

- McCombs, Maxwell y Salma Ghanem (2001), "The convergence of agenda-setting and Framing, en Stephen Reese, Oscar Gandy y August Grant, Mahwah (comps.), *Framing Public Life*, New Jersey, Lawrence Erlbaum.
- Maxwell McCombs (2004), *Estableciendo la agenda: el impacto en la opinión pública y en el conocimiento*, Barcelona, Paidós Comunicación.
- Nelson, Barbara (1978), "Setting the public agenda", en Judith May y Aaron Wildawsky (eds.), *The Policy Cycle*, Beverly Hills-London: Sage, publicado y traducido en Aguilar, Luis F. *Problemas políticos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1996.
- Park, Robert E. (1922), *The immigrant press and its control*, New York, Harper.
- Quade, Edward (1982), *Analysis for public decision*, North-Holland, Amsterdam, The Rand Corporation, 2a. ed.
- Rogers, Everett y James Dearing (1988), "Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?", en J. A. Anderson (ed.), *Communication yearbook 11*, Newbury Park, Sage.
- Saperas, Enric (1987), *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Barcelona, Ariel.
- Schattschneider, E. E. (1967), *El pueblo semisoberano: La democracia norteamericana vista por un hombre práctico*, México, UTEHA.
- Severin, W. y J. Tankard (1979), *Communication Theories: Origins, Methods, Uses*, New York, Hastings House.
- Shoemaker, Pamela y Stephen Reese (1991), *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*, New York, Longman.
- Wolf, Mauro (1987), *La investigación de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós.

LA OPINIÓN DE LA COMUNIDAD ACADÉMICA Y ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO EN RELACIÓN CON SU PARTICIPACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA UNIVERSITARIA DE PODER

*Rodrigo Perera-Ramos**

*Gerardo Luis Dorantes y Aguilar***

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo surge de la inquietud de indagar sobre los procesos involucrados en la construcción de una agenda formal de gobierno; en concreto, acerca del relacionado con la *participación política* de los miembros de la comunidad académica y estudiantil de la UAEM (Valle de Toluca), vinculada con la construcción de las agendas políticas formuladas por los encargados de la toma de decisiones en la institución.

Su objetivo central es descubrir y discutir los resultados de un estudio empírico exploratorio en relación con la participación política de la comunidad en los procesos de construcción de la agenda política, aplicado a una muestra representativa tanto del personal académico universitario, que abarca 3 147 profesores e investigadores, como de la comunidad estudiantil, conformada por una población de 23 863 educandos. Esto obedece a que existen evidencias de que la naturaleza y el grado de influencia de la participación política en la elaboración de las políticas públicas no

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Correo-e: r.perera@correo.ler.uam.mx

** Universidad Nacional Autónoma de México.

ha sido claramente identificada en la investigación social, sobre todo en el ámbito de la educación superior. Es evidente que la variable aquí analizada no es la única que ayuda al estudio de los procesos de toma de decisiones en las macro universidades, como es el caso de nuestra institución.

La indagación se desarrolló en el marco general de lo que se conoce como la metáfora del *establecimiento de la agenda (agenda-setting)*, formulación creada por Maxwell McCombs y Donald Shaw. De manera específica, se sitúa bajo la cobertura de los hallazgos de Roger Cobb y Charles Elder, de John Kingdon, y de otros indagadores de las ciencias sociales, conocidos como *construcción de la agenda (agenda-building)*, cuya premisa central considera que la participación política en las decisiones políticas constituye una variable estratégica en el desarrollo de la consolidación democrática (Cobb y Elder, 1986).

Asimismo, la investigación se fortalece con los planteamientos en torno a la cultura cívica de Gabriel Almond y Sidney Verba, pero enfocado solamente a la variable *participación política* (Almond y Verba, 1970). Por otra parte, también considera importantes elementos teóricos vertidos por Durand Ponte (2004) en relación con la cultura cívica y plasma algunos conceptos relevantes surgidos de los estudios elaborados por Murga (2006).

OBJETIVOS Y PREGUNTAS CLAVE DE LA INVESTIGACIÓN

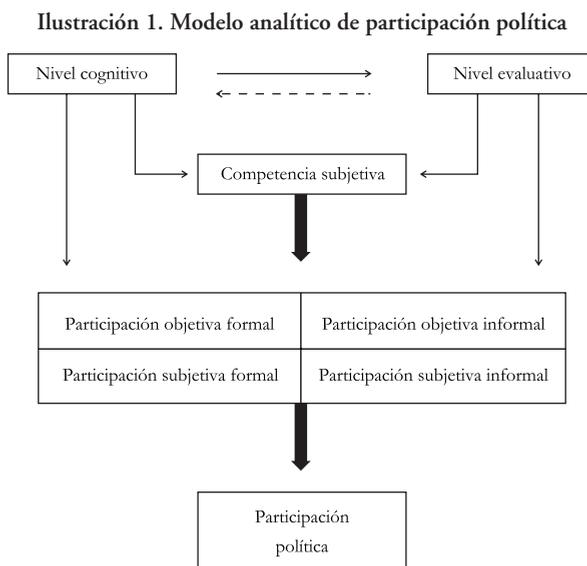
El propósito de la indagación consiste en averiguar de qué manera y en qué grado la comunidad universitaria participa políticamente con el fin de influir en la conformación del contenido de las decisiones de la institución; es decir, de su agenda de poder. Conocer las formas y el grado de la participación política de la comunidad universitaria en la construcción de la agenda de poder implica, entre muchas otras, las siguientes preguntas cruciales: ¿De qué manera la comunidad universitaria de la UAEM participa políticamente en la institución? ¿Qué tipo de participación, subjetiva-objetiva, formal-informal, se da en esta comunidad y en qué grado la comunidad analizada se involucra en actividades políticas? ¿Cuál es el nivel de competencia subjetiva-participativa de la comunidad universitaria; es decir, su capacidad de influir en la toma de decisiones mediante su participación; o sea, su posicionamiento personal frente a la política y sus posibilidades de influir sobre ella? ¿Existe una diferencia relevante entre la participación

política de los dos subuniversos estudiados? ¿De qué manera está conformada la agenda sistemática o pública de la Universidad? Sus respuestas permitirán, seguramente, reforzar los conocimientos en torno a la democracia moderna.

De manera consecuente, este trabajo persigue los siguientes objetivos:

- Analizar el nivel de participación de los universitarios a través de dos dimensiones: subjetiva y objetiva, así como su configuración y la forma en que se ejerce tanto por las vías formales o institucionales como por informales;
- Conocer algunas de las causas por las cuales la comunidad analizada participa, objetivamente o no, en la vida política institucional.
- Identificar líneas de investigación que expliquen las posibles causas específicas que determinan el nivel de participación y la influencia que ésta ejerce sobre la construcción de la agenda de poder.

Para intentar responder a las interrogantes resulta conveniente y realista aceptar que en la participación de la comunidad –respecto a la construcción de la agenda universitaria– interviene una pluralidad de factores contextuales, actores y procesos, por lo que, para fines analíticos, es recomendable aislar cada uno de ellos sin renunciar a la visión de conjunto.



Fuente: elaboración propia.

HIPÓTESIS

- a. Concorre al interior de la Universidad una amplia participación política-formal / objetiva, como podría esperarse en este tipo de comunidades;
- b. Concorre al interior de la Universidad una amplia participación política-formal / subjetiva, como podría esperarse en este tipo de comunidades;
- c. Concorre al interior de la Universidad una amplia participación política-informal / objetiva, como podría esperarse en este tipo de comunidades;
- d. Concorre al interior de la Universidad una amplia participación política-informal / subjetiva, como podría esperarse en este tipo de comunidades;
- e. El nivel de participación política refleja cambios importantes en los dos subuniversos estudiados;
- f. Existe un mayor nivel de participación subjetiva en relación con la participación concreta u objetiva;
- g. Preexiste un alto nivel de competencia en la comunidad universitaria.

FORMULACIONES BÁSICAS

La perspectiva de la construcción de la agenda muestra la importancia de la participación política a fin de determinar qué sucede en la conformación del contenido de las decisiones al interior de las instituciones. Sus fórmulas, al fundamentarse en una variedad de enfoques y perspectivas de las ciencias sociales contemporáneas, han arrojado nuevas luces sobre los problemas que se presentan en la estructuración de la agenda formal, lo que permite a los estudiosos de la ciencia política y de las políticas integrar un amplio espectro de acontecimientos aparentemente inconexos, así como conocer el estado actual de la cuestión.

La investigación descrita parte de la premisa de que las explicaciones de los efectos de la participación comunitaria en la determinación de las prioridades de política de las elites son complejas y poco comprendidas. Asimismo, son muchos los factores que influyen tanto en la naturaleza, elaboración y contenido de las decisiones políticas como en la participación política y su vinculación con la elaboración de políticas (*policymaking*).

Para alcanzar los objetivos de este estudio se recurrió, como punto de arranque, a las formulaciones en torno a la construcción de la agenda de Roger Cobb, Charles Elder

y John Kingdon, así como a los planteamientos de Deborah Stone, Giandomenico Majone, Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero, Gabriel Almond, Sidney Verba, Víctor Manuel Durand Ponte y Antonio Murga, entre otros estudiosos de la política pública y de la cultura política. Sus enunciaciones resultaron de gran utilidad para integrar algunos esquemas adecuados a las circunstancias, para trazar los pasos y describir la manera en que personas y grupos relevantes dentro y alrededor del gobierno universitario participan e influyen en la selección de los problemas universitarios. Dichas formulaciones permitieron integrar un esquema adecuado a las circunstancias mexicanas, para saber si la comunidad universitaria participa o no en la selección de prioridades de las autoridades institucionales. No se buscó, como advierte Cabrero, “auxiliarse con una caja de herramientas para adecuar, sin más, un modelo importado a una realidad sustancialmente diferente” (Cabrero, 2000: 198). En todo caso, si algo se pretendió arreglar sería el modelo, mediante su reinterpretación lógica, y no la realidad.

En consecuencia, se ha realizado un esfuerzo metodológico con base en las condiciones del contexto de aplicación, para identificar posibles similitudes y obvias diferencias de las formulaciones teóricas aplicadas. El estudio sigue una lógica descriptiva, es decir, narra la opinión del universo estudiado en relación con un tema específico, en un momento determinado, en tanto que un proceso en el cual intervienen y han intervenido diversos actores, formales e informales: la manera y el nivel en que académicos y estudiantes participan políticamente con el fin de influir en la agenda formal de las autoridades de la institución.

No se trata de elaborar nuevas formulaciones sobre la materia de estudio, sino únicamente identificar los elementos cruciales y su interrelación, ya que la participación política representa un universo complejo en sí mismo; en todo caso, se pretende evaluar qué formulaciones pueden ser útiles para comprender el proceso participativo.

No se pasa por alto que la realidad estadounidense, fuente principal de la literatura citada, difiere sustancialmente de la mexicana. Las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológicas y mediáticas de los Estados Unidos no corresponden ni han correspondido, en momento alguno, a la situación de nuestro país. Discrepan, entre otros aspectos, en que esta última es el resultado de una tradición autoritaria inmersa en un proceso, aún incipiente, de construcción democrática.

Sin embargo, por su carácter general, dichos estudios pueden aplicarse en otros ámbitos y en otros niveles, como es el caso de la UAEM, lo que puede conducir, mediante una rigurosa indagación empírica, a un mayor refinamiento de los modelos generales. Ésta no es, pues, una propuesta de modelo acabado que permita generalizar en un asunto de por sí complejo y multifacético.

Finalmente, cabe señalar que continuar analizando diversos casos de la participación política permitirá descubrir lazos entre la participación política y la hechura de las políticas públicas.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA: ESTADO DEL ARTE

El vínculo entre la participación política y quienes toman las decisiones en el gobierno ha sido, desde hace mucho tiempo, un importante objeto de estudio de innumerables científicos sociales, políticos y de administración pública. Por lo tanto, la indagación al respecto ha sido muy fructífera.

Los cambios políticos experimentados en las sociedades postindustriales, sobre todo a partir de la segunda posguerra, han generado intensas e interesantes discusiones, muchas de ellas muy divergentes, en torno a la naturaleza y condiciones de la participación en tanto elemento central de la democracia y, sobre todo, sobre su influencia en la elaboración de políticas públicas. Es así que la participación política ha sido un objeto de estudio central en casi todos los trabajos empíricos comparativos en relación con la vida democrática.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que la mayor concurrencia en el proceso de estructuración de la agenda mediante la participación política ciudadana puede asegurar mejor la estabilidad del sistema que la simple, aunque importante y necesaria, participación electoral, al reflejar de forma más precisa las expectativas del conjunto social. Además, al no aceptar el estado de las cosas como la base necesaria de las transformaciones del sistema, permite enfrentar con mayor eficacia los desafíos del cambio social al proporcionar una mejor comprensión de la razón por la cual los grandes avances ocurren bajo extensas movilizaciones populares o crisis políticas.

Diversos autores coinciden en que el estudio empírico de la participación política se inició desde mediados de los años cuarenta del siglo xx. El inicio de

este campo de estudio corresponde a la publicación de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944). Asimismo con la aparición de trabajos como los de Key (1949), Berelson, Lazarsfeld y McPhee (1954), Campbell, Miller y Stokes (1954 y 1960) y Lane (1959).

Desde entonces, han surgido diversas definiciones del concepto *Participación política*, expresadas por un buen número de escritores sobre la materia. Entre sus formulaciones seminales se encuentran dos obras publicadas a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta, cuyos autores, Lane (1959) y Lipset (1960), llevan a cabo una revisión metódica y exhaustiva de los estudios sobre participación efectuados desde mediados del siglo pasado. Además, Antonio Murga (2006), entre otros, destaca las concepciones en torno a la participación de Di Palma (1970), Rosebaum (1976), Ingelhart (1991), McClosky (1993), Welch (1993), Putman (2000), Diamond (1994), Saucedo y Sobral (1986), Durand Ponte (2004), Clark y Hoffman-Martinet (1998), Klingemann y Fuchs (1998) y Contreras, Correa y García (2005).

Asimismo, sobresalen Abramson y Aldrich (1982), Barber (1995), Barnes y Kaase (1979), Blais (2000), Dalton (1984, 2000), Franklin (2002), Fuchs (2000), Milbrath (1965), Miller y Shanks (1996), Nie, Powell y Prewitt (1969), Parry, Moyser y Day (1992), Pateman (1970), Rosenstone y Hansen (1993), Topf (1995a), y Verba y Nie (1995).

Todos estos autores coinciden, en general, en que la participación política es un conjunto de procesos sociales dinámico, multicausal y poliforme, por medio del cual grupos de interés, organizaciones y ciudadanos, de manera directa y/o indirecta, participan en la política a través de la selección de sus gobernantes, y en la elaboración de políticas públicas mediante diversas acciones que van desde la emisión del sufragio hasta la participación en movimientos sociales.

Eva Anduiza y Agustí Bosch escriben que “el concepto de participación política se refiere a cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados (Anduiza y Bosch, 2004: 26). Por su parte, Norberto Bobbio y Nicola Matteuci argumentan que el término, entendido en sentido estricto, “puede reservarse a las situaciones en que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política” (Bobbio y Matteuci, 1986: 1181).

Al igual que diversos analistas, Víctor Manuel Durand ha construido una tipología de la participación a través de la composición de dos elementos o modalidades: la participación subjetiva y la participación práctica o acción de participar. A la primera la define como “el posicionamiento personal frente a la política”. A la segunda, a la que en el estudio aquí presentado llamamos participación objetiva, la puntualiza como “la acción orientada a la obtención de fines propiamente políticos...” (Durand Ponte, 2004: 212-213).

A partir de diversas definiciones y autores, Murga presenta varios de sus elementos: existen múltiples formas de participación: individual o colectiva, organizada o espontánea, formal o informal, sostenida o esporádica, simbólica y/o instrumental, pacífica o violenta, convencional o no convencional, legal o ilegal y efectiva o inoperante (Huntington y Nelson, 1976). La participación presenta diferentes grados y comprende una gama variada de formas, acciones y comportamientos (Verba, Nie y Kim, 1978: 394) y se ha traducido en un sinnúmero de tipologías (Milbrath, 1965; Barnes y Kaase, 1979). Además, la participación política no supone solamente la formulación de demandas al gobierno; implica asimismo la oposición y la protesta (Faulks, 1999), o el apoyo político (Dalton, 1996; Nevitte, 1996: 369; Klingemann y Fuchs, 1998; Ingelhart, 1991: 232-268).

La participación pone el acento sobre las orientaciones, acciones y actitudes ciudadanas hacia la política (Pasquino, 1992: 179-215), componentes cognoscitivos y de comportamiento (Cornelius, 1973: 65-103), actitudes hacia la participación (Yee, 199: 189), disposiciones participativas (Shin, 1999: 335), implicación subjetiva de los ciudadanos (Moran y Benedicto, 1995: 139) y participación subjetiva (Durand, 2004: 354) o compromiso psicológico (Conway 1986: 220). Implica diversos tipos. Durand contempla cuatro: el militante, el movilizado, el participante pasivo y el apolítico, implicación subjetiva o la participación subjetiva (2004: 354).

En su medición intervienen diversas variables. Shin (1999: 335) construyó cinco: disposición participativa, competencia cognitiva, atención política, participación política y participación no política (Murga, 2006: 178-181).

La participación política es concebida por Sidney Verba y Norman Nie como “aquellas actividades realizadas por ciudadanos privados que están más o menos dirigidas a influir en la selección del personal de gobierno y/o en las acciones que ellos toman” (Verba y Nie, 2009: 187). La participación política puede ser clasificada

como no convencional en los mismos términos, salvo que se lleva a cabo por vías no institucionales o legitimizadas.

La dinámica de la participación política convencional y no convencional y/o de protesta ha estado en la mira de diversos científicos sociales desde hace al menos seis decenios. Desde entonces, esta actividad se ha vuelto un objeto central en casi todos los estudios comparativos de la investigación empírica sobre la vida democrática en las sociedades occidentales (Verba *et al.*, 1978; Jennings, Van Deth *et al.*, 1990). Todos ellos, y otros más, coinciden en que los ciudadanos han participado cada vez menos a través de los mecanismos tradicionales, y más mediante el recurso de vehículos alternos.

Otras investigaciones empíricas sobre la materia han demostrado que los nuevos movimientos sociales, como la llamada revolución sexual, el movimiento ecologista, la lucha por el respeto a los derechos humanos y, recientemente, los conocidos como *Occupy Wall Street* e Indignados, entre otros, se han convertido en canales relevantes necesarios para presionar las agendas políticas globales (Tarrow, 1998). Lo mismo ha sucedido con un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales.

En el último lustro, los nuevos repertorios de la acción política se han ensanchado hacia el compromiso de los consumidores en actividades como el boicot de productos por razones políticas más que pecuniarias, fundamentalmente en cuestiones ecologistas. En este sentido, las TIC, de manera específica internet y sus plataformas operativas, se han convertido en herramientas imprescindibles para presionar e incidir en la elaboración o rectificación de las políticas (Stolle *et al.*, 2005: 245-269).

Sin embargo, respecto a los tipos instrumental y expresivo de la participación política la indagación realizada no ha sido muy fructífera. Muy pocos estudios sobre la materia han sido publicados; uno de ellos, centrado en las formas de participación no institucionalizada en 13 democracias europeas, es el de Richard Topf (1995: 52-91).

Estudios más recientes analizan las tendencias generacionales a participar de manera no convencional, y reflejan que en generaciones sucesivas el balance entre participación instrumental y expresiva se desplaza gradualmente hacia esta última (Aarts y Thomassen *et al.*, 2000: 35, 55, 87, 108; Thomassen y Van der Kolk, 2002). Estos analistas han concluido que, al menos en los Países Bajos, la participación expresiva es la que prevalece entre las generaciones más jóvenes.

No obstante, la distinción entre participación política convencional y no habitual no es siempre clara. La clásica distinción, típica en los estudios sobre los nuevos movimientos sociales, y más concretamente en el desarrollo de los métodos de acción colectiva encuadrables en la segunda de estas formas es, sin duda, un elemento que debe atenderse para concebir en su compleja realidad cotidiana una desobediencia civil que ha convivido y convive con la objeción de conciencia, con determinadas formas de sabotaje, con la resistencia pasiva, con las huelgas. Asimismo, conviven con otros comportamientos que no se corresponden con las normas de ley y de costumbre que regulan la participación política de nuestros regímenes políticos y, en suma, con las más variadas expresiones de acción directa.

Las formas convencionales de participación son aquellas actividades que delimitan su acción a través de las vías institucionales. Ian McAllister y Stephen White afirman que esta actividad “es usualmente conceptualizada en los términos de votar, de activismo en partidos políticos y en el involucramiento dentro de grupos de interés” (McAllister y White, 2009: 188). En consecuencia, la participación política no convencional, si bien es un objeto de estudio legítimo dentro de las ciencias sociales, no por ello resulta fácil de aproximación conceptual y metodológica. Se trata de un fenómeno no siempre previsible, debido a que puede expresarse tanto por la acción de grupos marginales dentro de una manifestación planeada conforme a las normas (por ejemplo las marchas anuales en recuerdo del movimiento del 68), como en acciones grupales que no se anuncian (pintar bardas) o en decisiones más o menos clandestinas que pueden transgredir la ley y que se establecen por contraste con las actividades políticas aceptadas que incluyen votar, firmar peticiones, contactar legisladores o trabajar con otros para resolver algún problema local. Contreras *et al.* (2005: 186-187) aclaran que mientras que los actos de participación que son más sociales están influidos de manera hipotética por el contexto social y político propio de los tipos de actividad más normalizados e individuales, cuyo modelo es el voto, aquellos actos menos institucionalizados están menos influidos por el ambiente sociopolítico y dependen más de percepciones y evaluaciones individuales y colectivas sobre las posibilidades del cambio social.

En la construcción democrática que México ha experimentado desde hace ya varios años una de las tareas pendientes es justo la reflexión sobre la democracia

más allá del proceso electoral y su expresión a través de las urnas. Al parecer, las reformas políticas y económicas en México han sido prioritarias, y dejaron de lado una reforma de las instituciones sociales que fortalezca la credibilidad en las autoridades políticas y la operatividad de la democracia. En efecto, las expectativas sociales frente al arribo democrático vislumbraron una mejoría en la calidad de vida que aún no llega, así como la posibilidad de incidir en la construcción de mecanismos de participación ciudadana que acercaran el espacio de toma de decisiones a la vida cotidiana. Ambas desilusiones confluyeron en un vértice: crisis institucional y de representación.

Hoy, la sociedad mexicana no cree ni confía en sus instituciones, tampoco en quienes las representan y toman las decisiones respecto de ellas. En las últimas encuestas de opinión realizadas por algunas empresas como Mitofsky, 33% de los encuestados consideran a las universidades como las instituciones que gozan de mayor confianza y fueron calificadas con un promedio de 7.9, sobre 10 puntos.¹ Durand (1998: 57-58) muestra que los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) manifiestan una significativa desconfianza en las instituciones mexicanas. Sin embargo, existen evidencias de que en México, como en muchos países de América Latina, las nuevas relaciones entre Estado y sociedad se deben y obedecen a múltiples expresiones de participación política.

MÉTODO

El diseño empleado en esta investigación es no experimental ya que el fenómeno es observado tal y como se da en su contexto natural, para después analizarlo sin manipular a las variables, ya que no existe nivel de influencia sobre éstas; es de tipo transversal porque el análisis se realizó en un momento específico, y logra describir las variables, su comportamiento, propiedades y características importantes, es decir, es descriptiva en su primera frase. Se dejó para una segunda fase de la investigación el

¹ *Encuesta Nacional de Viviendas. Confianza en las instituciones*, Consulta Mitofsky, 31 de octubre de 2008.

establecimiento de relaciones causales entre las variables, para pasar así a un estudio de tipo explicativo.

La investigación fue igualmente de carácter exploratorio, ya que el análisis descriptivo permitió identificar algunas características específicas que facilitaron su comprensión, y pueden servir de base en exámenes más profundos sobre la materia de estudio. La metodología general fue configurada para conocer las condiciones objetivas y subjetivas, en tanto que variables dependientes, de la participación política, tanto del personal académico cuanto de los estudiantes de la UAEM en un periodo determinado. Comprendió dos encuestas directas de opinión aplicadas a una muestra representativa de la población objeto de análisis. Por su relevancia, a continuación se describen las características básicas para la recolección de los datos requeridos.

Las entrevistas se llevaron a cabo entre los meses de septiembre de 2011 y octubre de 2012. Se realizaron 345 entrevistas al personal académico y a 382 estudiantes, aplicadas respetando el anonimato de los entrevistados. A su vez, éstos fueron seleccionados de forma aleatoria dentro de sus facultades. La muestra fue diseñada para abarcar los niveles de estudio de licenciatura y posgrado. Se consideraron nueve variables de control para el caso de los académicos: área de conocimiento, nombramiento académico, género, campus, plantel, pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores, grado de estudios, pertenencia a algún partido político y autoubicación en cuanto a sus ideas políticas. Respecto al subuniverso de los estudiantes, se consideraron ocho variables de control: género, campus, plantel, área de conocimiento, nivel de estudios, semestre que cursa, registro a algún partido político y autoubicación en cuanto a sus opiniones políticas. En este sentido, no fueron consideradas otras variables de control, como estado civil, edad o nivel socioeconómico, en ninguna de las poblaciones.

El método estadístico de muestreo utilizado para la presente investigación es no probabilístico, debido a que no se cuenta con listados de alumnos y académicos de las instituciones y hubiera sido inoperante dicha metodología de acuerdo con los recursos y tiempos del presente estudio. Además, se optó por este método debido al tema y tipo de preguntas que contiene el trabajo, por lo que se consideró más apropiado que fueran cuestionarios anónimos. Por lo tanto, no se puede utilizar el método al azar, sino por cuota, ya que dicha técnica permite aplicar el número de instrumentos asignados a cada institución de acuerdo con la muestra obtenida.

Las entrevistas se realizaron individualmente y cara a cara, lo que permitió confidencialidad, así como obtener no sólo datos cuantitativos, sino también cualitativos, a través de entrevistas a profundidad y presencia de lenguaje no verbal, lo que sin duda permitió un análisis más completo.

La muestra de la investigación se obtuvo a través de la fórmula estadística para población finita $\{n = \frac{Z^2 P Q}{(N - 1) E^2 + Z^2 P Q}\}$, utilizando un margen de error de 0.05% y un nivel de confianza de 95 por ciento. Los instrumentos de los que se valió la investigación son dos cuestionarios: uno dirigido a estudiantes, que comprende 29 preguntas, y otro a académicos, que abarca 21 reactivos, los cuales contemplan preguntas cerradas de opción múltiple.

Con objeto de obtener datos confiables, los instrumentos fueron sometidos a evaluación por medio de juicios de expertos. Esta técnica permite obtener la opinión de sujetos versados en el tema de estudio, lo que posibilita la validación de los cuestionarios, ya que son sometidos a juicio de cada uno de los especialistas en las diferentes áreas (Estadística, Ciencia Política, Administración y Políticas Públicas), mismas que cuentan con amplios conocimientos en metodología de la investigación. Todos ellos hicieron su aporte en el mejoramiento y ampliación del instrumento de recolección de datos. Los cuestionarios fueron sometidos a dos pruebas piloto y la UAEM proporcionó la información estadística.

La cuota fue determinada sin considerar las áreas académicas que se encuentran ubicadas fuera del Valle de Toluca ni los sistemas de educación diferentes a los escolarizados. Para cubrir la cuota de acuerdo con la variable de control “área de conocimiento”, se consideraron solamente las cuatro áreas de conocimiento que imparte la UAEM. Dentro de la variable de control “nombramiento académico” se tomaron en cuenta los nombramientos generales (profesor de carrera y profesor de asignatura). Las cuotas se asignaron para asegurar cierta representatividad de los encuestados y mantener controlados los posibles factores de confusión; no obstante, la inferencia estadística que se desprende de la información recabada solamente se realiza respecto de la muestra en cuestión, ya que el diseño es no probabilístico.

Para el desarrollo de esta investigación fueron analizados integrantes de la comunidad universitaria mediante su agrupación en sus dos subuniversos más relevantes: académicos y estudiantes.

Tabla 1. Muestreo por cuota de alumnos

<i>Espacio universitario</i>	<i>Núm. total de alumnos</i>	<i>% de la muestra</i>	<i>Núm. de entrevistas</i>
Facultad de Antropología	334	1.39	5
Facultad de Arquitectura y Diseño	1,502	6.29	24
Facultad de Artes	235	0.98	4
Facultad de Ciencias	666	2.79	11
Facultad de Ciencias Agrícolas	644	2.69	10
Facultad de Ciencias de la Conducta	1620	6.78	26
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	894	3.74%	14
Facultad de Contaduría y Administración	2,623	9.76	36
Facultad de Derecho	1,772	7.42	28
Facultad de Economía	1,232	5.16	20
Facultad de Enfermería y Obstetricia	1,137	4.76	18
Facultad de Geografía	505	2.11	8
Facultad de Humanidades	1,073	4.49	17
Facultad de Ingeniería	1,933	8.10	31
Facultad de Lenguas	783	3.28	12
Facultad de Medicina	2,678	12.47	46
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia	884	3.70	14
Facultad de Odontología	680	2.84	11
Facultad de Planeación Urbana y Regional	551	2.30	9
Facultad de Química	1,178	4.93	19
Facultad de Turismo y Gastronomía	939	3.93	15
Total	23,863	100	378

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Muestreo por cuota de académicos

<i>Espacio universitario</i>	<i>No. total de académicos</i>	<i>% de la muestra</i>	<i>No. de entrevistas</i>
Facultad de Antropología	36	1.14	4
Facultad de Arquitectura y Diseño	328	10.42	36
Facultad de Artes	35	1.11	4
Facultad de Ciencias	95	3.01	10
Facultad de Ciencias Agrícolas	91	2.89	10
Facultad de Ciencias de la Conducta	138	4.38	15
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales	147	4.67	16
Facultad de Contaduría y Administración	230	7.30	25
Facultad de Derecho	220	6.99	24
Facultad de Economía	126	4.00	14
Facultad de Enfermería y Obstetricia	131	4.16	14
Facultad de Geografía	57	1.81	6
Facultad de Humanidades	151	4.79	16
Facultad de Ingeniería	255	8.10	28
Facultad de Lenguas	73	2.31	8
Facultad de Medicina	473	15.03	51
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia	90	2.85	10
Facultad de Odontología	139	4.41	15
Facultad de Planeación Urbana y Regional	95	3.01	10
Facultad de Química	126	4.00	14
Facultad de Turismo y Gastronomía	111	3.52	12
Total	3 147	100	342

Fuente: elaboración propia

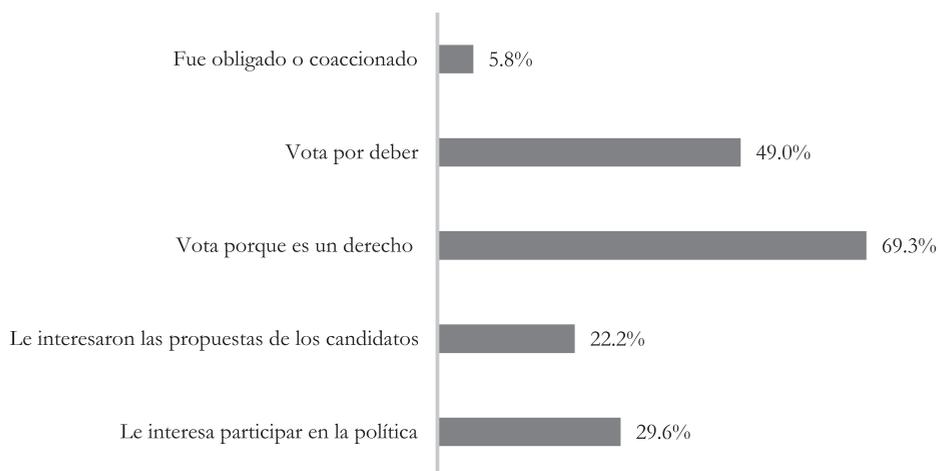
RESULTADOS

Académicos

Participación objetiva formal

Cuatro de cada cinco encuestados (73.9%) votaron en las últimas elecciones para elegir representantes ante el consejo Universitario y de Gobierno. De éstos, sólo uno de cada tres (29.6%)* lo hizo debido a que les interesa participar en la política interna de su facultad. 22.2 %* sufragó por que le interesaron las propuestas de los candidatos. En contraste, 69.3%* votó por considerarlo un derecho que se tiene que ejercer; 49%* votó en virtud de que piensa que hacerlo es un deber; cabe señalar que 5.8%* admitió ser obligado o coaccionado para emitir su voto.

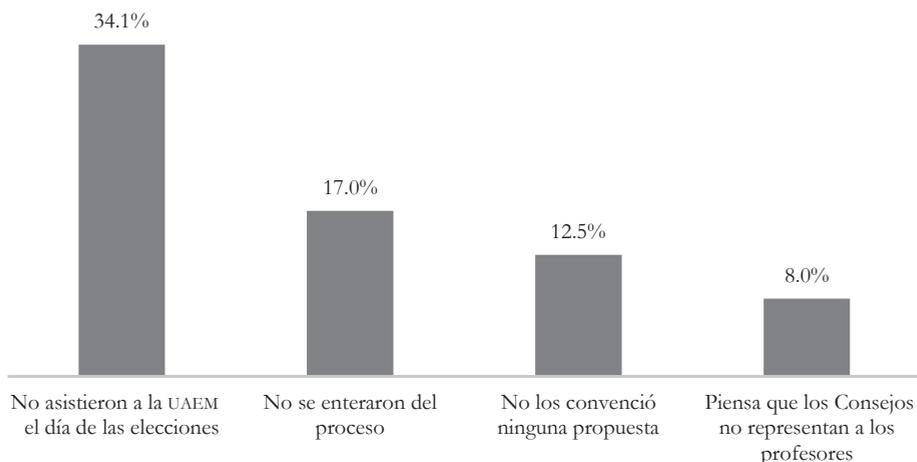
Gráfico 1. Causas por las que votaron los académicos



Fuente: elaboración propia.

Entre las diversas razones por las cuales los entrevistados dijeron no haber votado en este proceso, uno de cada tres (34.1%) no lo hicieron porque no fueron a trabajar ese día; 17% no se enteraron; a 12.5% no le convenció ninguna planilla o candidato y 8% piensa que los consejos no representan a los profesores.

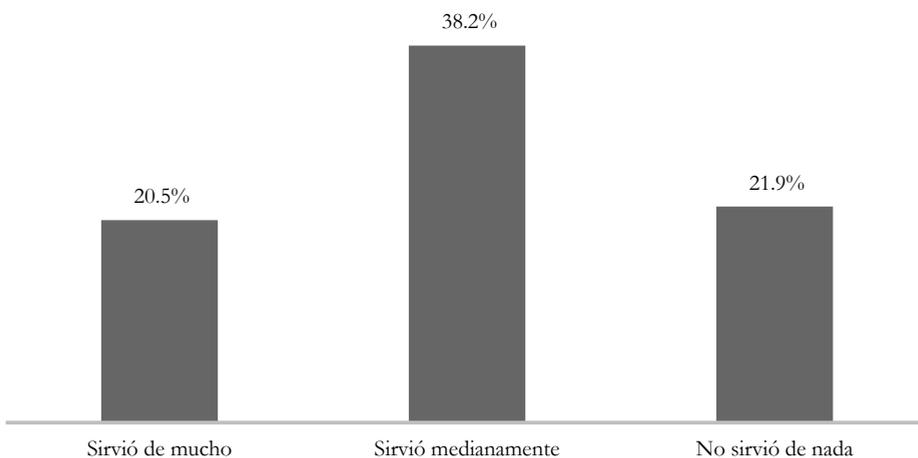
Gráfico 2. Causas por las que no votaron los académicos



Fuente: elaboración propia.

Tres de cada diez académicos encuestados (32.5%) afirmó haber participado en los foros de consulta para elaborar el *Plan rector de desarrollo institucional 2009-2013* y/o el *Plan general de desarrollo de la UAEM 2009-2021*. Entre éstos, únicamente una quinta parte (20.5%) piensa que su intervención sirvió de mucho; 38.2% cree que más o menos sirvió; 21.9% opina que no sirvió. En contraste, entre los que no participaron 54.5% manifestó que no se enteró de los mismos.

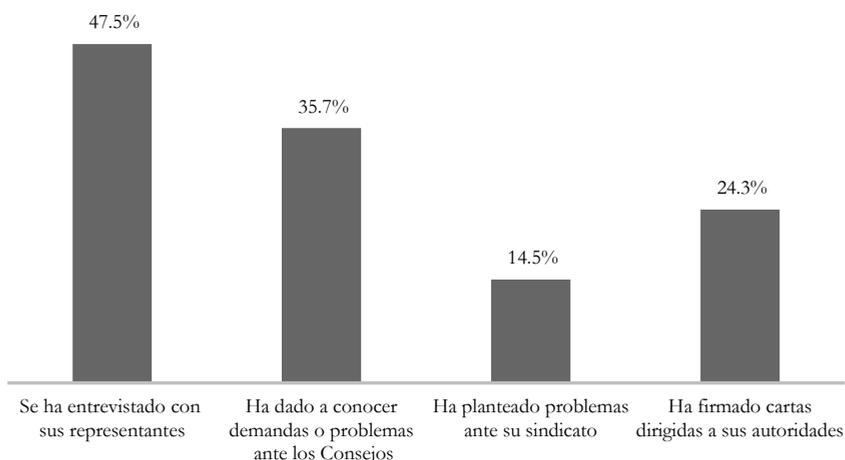
Gráfico 3. Evaluación de los foros de consulta



Fuente: elaboración propia.

La mitad de los académicos (47.5%) se ha entrevistado con sus representantes universitarios para resolver alguna demanda, problema universitario, o para dar a conocer propuestas personales o de grupo. 35.7% los ha dado a conocer ante el Consejo Universitario o de Gobierno. Solamente 14.5% ha planteado sus demandas o propuestas ante la Federación de Asociaciones Autónomas de Personal Académico de la UAEM (FAAPAUAEEM). Asimismo, 24.3% de este subuniverso ha firmado cartas dirigidas a las autoridades universitarias con el mismo fin.

Gráfico 4. Participación objetiva en el repertorio de acción formal



Fuente: elaboración propia.

Otra forma de participar políticamente es mediante el agrupamiento en sindicatos, confederaciones o federaciones. En este caso, se encontró que casi todos los profesores (93%) están adscritos a la FAAPAUAEEM. Sin embargo, durante las entrevistas cualitativas se observó que los profesores consideran a la Federación como un “sindicato blanco”, desestimándolo como una opción viable de participar políticamente y como un medio eficaz que pueda ayudar a resolver sus problemas o demandas. Esto se refleja cuando se les preguntó la razón por la cual forman parte del sindicato, en donde, si bien casi la mitad (47.2%) afirmó que se debe a que es una forma de hacer valer sus derechos, sólo una cuarta parte (25.8%) piensa que es un medio para resolver problemas de los profesores, en tanto que 14.6%* cree que es un medio para participar políticamente dentro de la Universidad. Destaca que 39.4% se encuentra afiliado al sindicato debido a

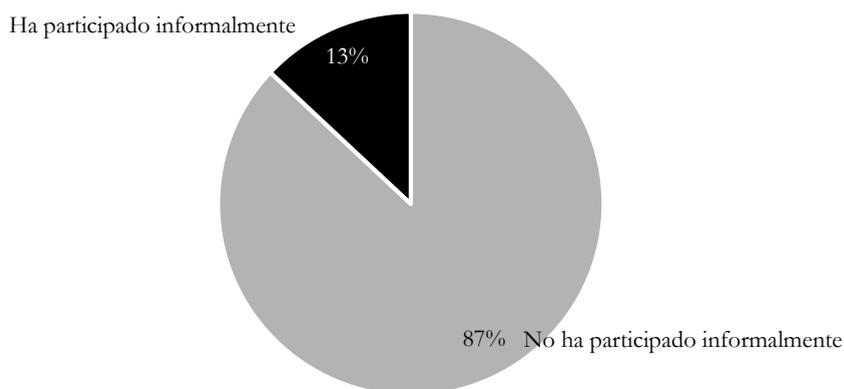
que les proporciona beneficios como bonos, lentes, canastas navideñas, etc. Y uno de cada cuatro (24.5%) forma parte del sindicato por inercia. Cabe añadir que algunos profesores afirmaron que es obligatorio pertenecer a la agrupación para trabajar en la UAEM.

Participación objetiva informal

La gran mayoría de los entrevistados manifiesta no haber intervenido en ningún acto informal de participación política; sólo 13% del total ha participado en este tipo de actividades (marcha, mitin político, huelga, pinta o pega de carteles, manifestaciones, toma de edificios).

Dentro de esta categoría se midió la frecuencia con la que los académicos socializan los asuntos relacionados con su vida universitaria, encontrándose una alta heterogeneidad en los resultados. No obstante, casi la mitad (42.6%) lo hace por lo menos una vez a la semana.

Gráfico 5. Participación objetiva informal

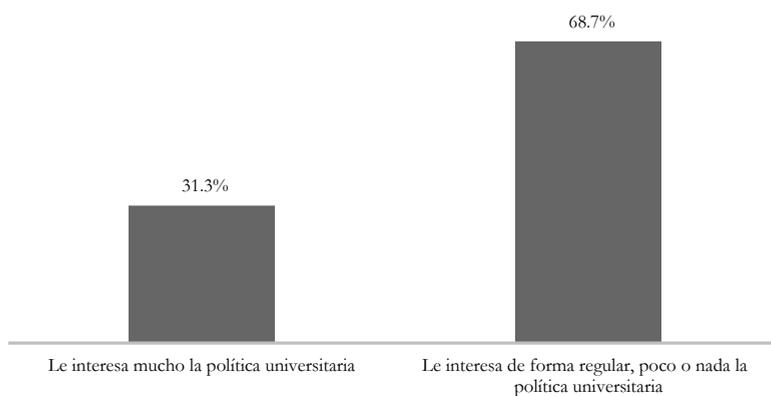


Fuente: elaboración propia.

Participación subjetiva

Dos terceras partes de los académicos (68.7%) se interesan en la política universitaria de forma regular, poco o nada. Sólo (31.3%) se mostraron muy interesados en ella.

Gráfico 6. Interés en la política universitaria



Fuente: elaboración propia.

Participación subjetiva formal

Alrededor de cinco encuestados (86.4%) se mostraron dispuestos ya sea a dialogar con sus representantes ante un problema o una injusticia o bien dar a conocer alguna propuesta personal o colectiva; sin embargo, 42% no cree que este procedimiento serviría para solucionarlo. Asimismo, 85.5% estaría dispuesto a dar a conocer su demanda, problema o propuesta ante el Consejo Universitario o de Gobierno. Sin embargo, 34.5% no cree que sea un camino viable para que su demanda o problema concluya de acuerdo con sus expectativas. Casi la mitad (44.9%) lo plantearía ante su organización sindical o sus líderes, pero 75.4% no considera esta forma de participación eficaz. Por último 58.8% firmaría cartas dirigidas a las autoridades con el mismo fin, aunque sólo 39.7% asevera que este medio derivaría en una solución positiva al respecto.

Participación subjetiva informal

La gran mayoría de los académicos no estaría dispuesto a inmiscuirse en alguna actividad informal de participación política. Sólo 15.1% lo haría mediante su presencia en alguna marcha, aunque únicamente 7.8% cree que esto tendría como consecuencia una respuesta adecuada.

En torno a la capacidad de influir en la toma de decisiones al interior de su facultad, este subuniverso se ubicó en la mitad de la escala entre 0 y 10, con un promedio de 5.4, lo que significa que dicha aptitud es baja.

Una tercera parte de los encuestados (33.9%) afirma no haber actuado nunca en cualquiera de las formas de participación (formal o informal) con objeto de resolver alguna petición o problema universitario o para dar a conocer alguna proposición particular o colectiva; 2.9% no participaría en ninguna de las actividades formales e informales descritas; y 9.6% considera que ninguna forma de participación solucionaría sus problemas o demandas.

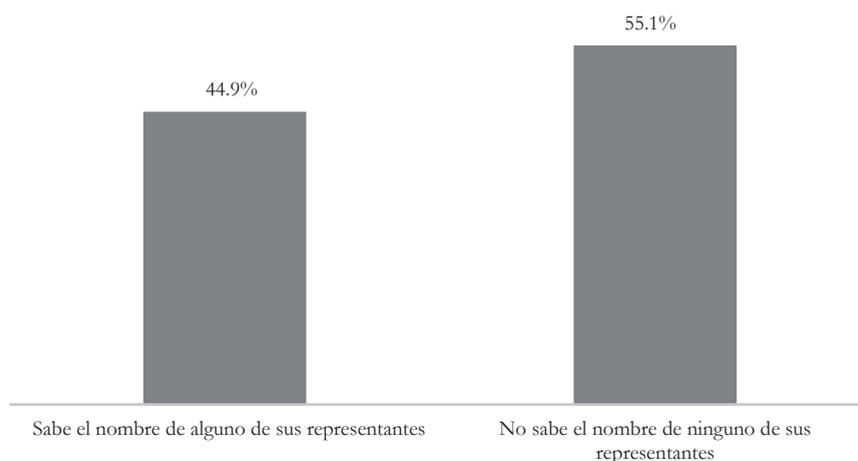
En cuanto al método que usarían los académicos para tratar de influir en las decisiones de la universidad, la mayoría contempló el de tipo formal; 53.6% lo haría, en primer lugar, hablando con sus representantes y 35.7% a través de los consejos de representación. En tercera opción (38.7%) se considera enviar o firmar cartas hacia las autoridades; en este caso, las vías informales prácticamente no son consideradas.

Dimensión cognitiva

Para Almond y Verba (1970), la dimensión del conocimiento presupone que la persona políticamente participante es consciente y está informada del sistema político, tanto en su aspecto gubernamental como en su puro aspecto político, de forma que el nivel de conocimiento sobre los objetos políticos serán determinantes en el grado de participación de una comunidad dada. En este sentido, los autores dividen esta dimensión en tres grandes rubros: 1) la importancia que se le atribuye al gobierno local y nacional; 2) la medida de conocimiento de los asuntos políticos y públicos, así como la exposición a los mismos y 3) un *test* de información política.

Aunque la presente investigación se enfocó principalmente a la dimensión participativa, también se consideraron algunos aspectos de la dimensión cognitiva, específicamente los dos últimos rubros de esta dimensión política considerados por los autores citados. El 85.8% de este subuniverso respondió que conocían la función de los consejos de representación de la UAEM; sin embargo, menos de la mitad (44.9%) pudo mencionar el nombre de alguno de sus representantes.

Gráfico 7. Nivel cognitivo de académicos



Fuente: elaboración propia.

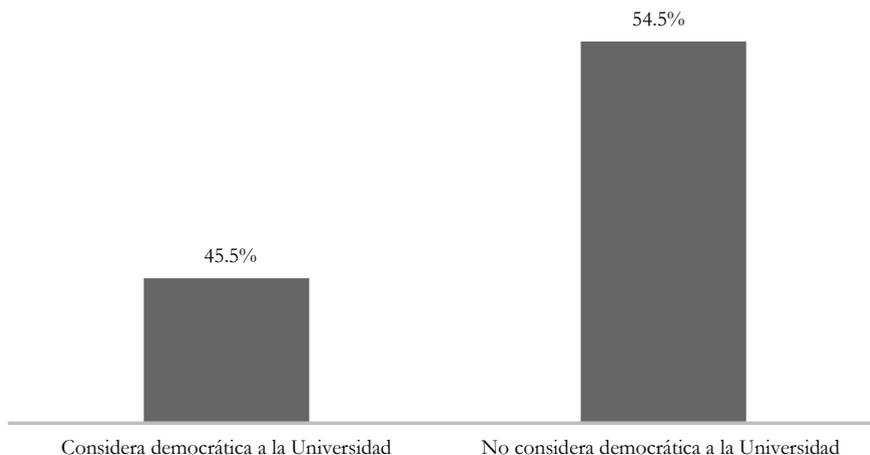
Dimensión evaluativa

Otro tipo de orientación respecto de los objetos políticos considerados por Almond y Verba (1970) es de tipo evaluativo, estrechamente vinculado con la participación política. Así, la dimensión evaluativa está compuesta por juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos. Es decir, la valoración de su propia función de sujetos activos y participativos en la vida política.

En este trabajo se pretendió indagar cómo el universo estudiado evalúa en general al sistema de gobierno de la Universidad, así como a sus representantes, autoridades y al área administrativa.

Ante la pregunta a los académicos de cómo consideraban a la Universidad respecto a su imagen democrática, 54.5% respondieron que nula. Asimismo, dos de cada tres encuestados (68.7%) manifestaron estar de acuerdo totalmente en la ausencia mayoritaria de profesores en la elaboración de las políticas universitarias.

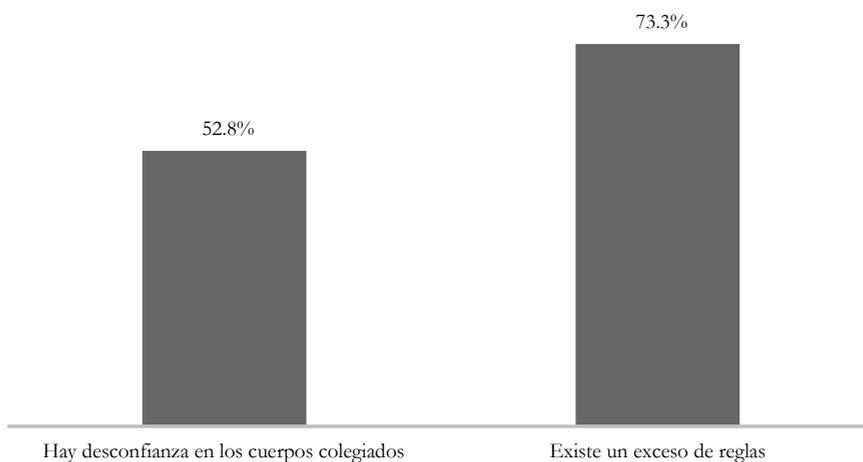
Gráfico 8. Evaluación de los académicos acerca de la UAEM como institución democrática



Fuente: elaboración propia.

De los académicos, 52.8% coinciden en que existe desconfianza en los cuerpos colegiados en cuanto a su capacidad de procesar demandas académicas. Adicionalmente, 73.3% de los encuestados están de acuerdo en que existe un exceso de reglas para la acumulación de puntos respecto a la obtención de mejoras salariales en detrimento de la labor académica.

Gráfico 9. Evaluación de académicos



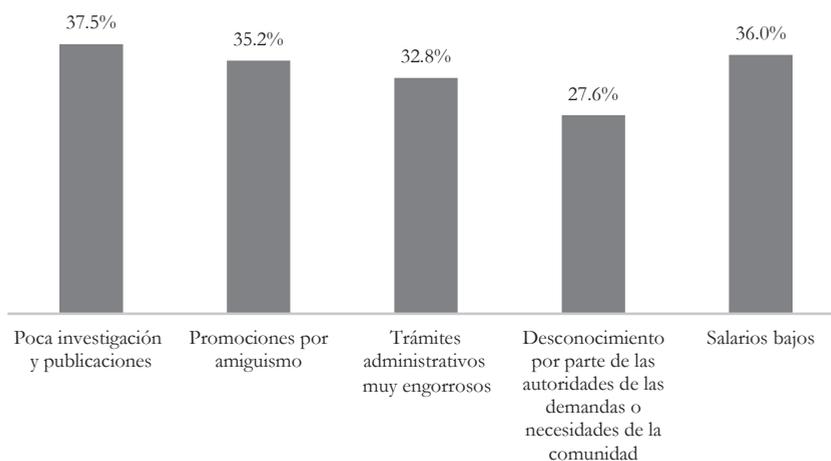
Fuente: elaboración propia.

En general, los académicos reprobaban al sistema de gobierno de la Universidad, ya que en escala del 0 al 10 se obtuvo una media de 5.37 al preguntarles en qué grado creían que el sistema de gobierno universitario incorpora las principales demandas de la comunidad académica.

Cabe recordar que la evaluación de quienes participaron en los foros de consulta no fue aceptable, puesto que 21.9% afirmó que no sirvió; 20.5% opina que sí, en tanto que la mayoría (38.2%) dudó al dar su respuesta.

Por último se les preguntó qué problemas consideran más relevantes en la institución; las respuestas se agruparon en dos rubros: académicos y administrativos. Entre los primeros destacan: poca investigación y publicaciones (37.5%) y promociones por amiguismo (35.2%). Entre los segundos, el más importante tiene que ver con trámites administrativos muy engorrosos (32.8%) y salarios bajos (36%). Finalmente, el desconocimiento por parte de las autoridades de las demandas o necesidades académicas comunitarias constituye un problema para uno de cada cuatro académicos entrevistados (27.6%).

Gráfico 10. Agenda sistémica de académicos



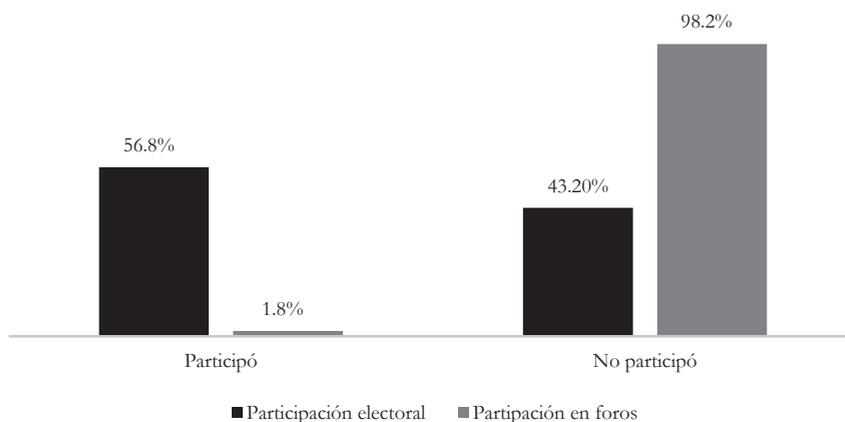
Fuente: elaboración propia.

ESTUDIANTES

Participación objetiva formal

El 56.8% votó por sus representantes universitarios en la última elección y únicamente 1.8% participó en los foros de consulta; 45.6% de los alumnos consideran un derecho el sufragar; 37.8% lo hizo porque las propuestas fueron de su interés. Asimismo, uno de cada tres (33.6%) piensa que votar es un deber. Si bien este subuniverso no manifestó haber sido coaccionado para tal efecto, 27.2% declaró haber sufragado debido a que recibieron la invitación a hacerlo. La principal causa por la que no votaron fue desconocer las elecciones (44.2%). Una minoría (15.2%) no lo hizo por no estar convencidos por ninguna planilla y/o candidato.

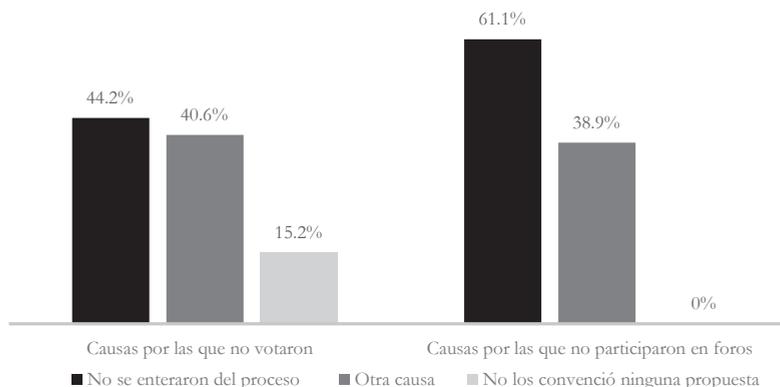
Gráfico 11. Participación objetiva de estudiantes



Fuente: elaboración propia.

En los foros de consulta para elaborar el *Plan rector de desarrollo institucional 2009-2013* y/o el *Plan general de desarrollo de la UAEM 2009-2021*, la mayoría de los estudiantes no intervino (61.1%) por la misma razón por la que no votaron; es decir, no se enteró de este proceso. Debido a la baja participación de los educandos (1.8%), no se puede inferir en este caso qué tanto creen que su participación sirvió para la elaboración del proyecto final de rectoría.

Gráfico 12. Principal causa por la que los estudiantes no participan formalmente



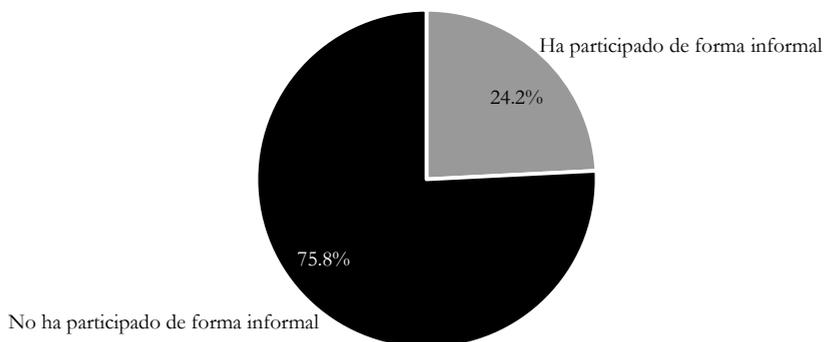
Fuente: elaboración propia.

En relación con las demás variables que se consideraron como participación formal, únicamente 27.5% de los estudiantes han conversado con sus representantes a fin de exponerles algún problema, injusticia o propuesta. Asimismo, 12% lo ha hecho ante sus respectivos consejos y 28% asevera haber enviado cartas hacia las autoridades universitarias.

Participación objetiva informal

Los estudiantes se muestran poco participativos, ya que sólo 24% ha llevado a cabo alguna acción de este tipo; de manera particular, las pintas o pega de carteles son las más comunes.

Gráfico 13. Participación objetiva informal



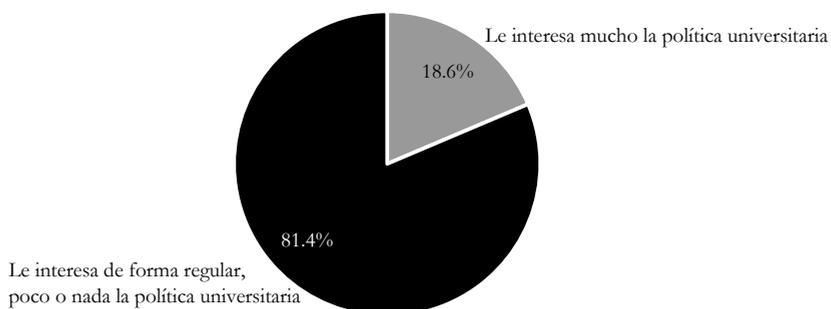
Fuente: elaboración propia.

Respecto al nivel de socialización de asuntos referentes a su vida universitaria, 38.5% habla, discute o postea en las redes sociales sobre asuntos universitarios al menos una vez por semana; 38.6% lo hace al menos cada 15 días.

Participación subjetiva

Sólo a uno de cada cinco alumnos entrevistados (18.6%) le interesa la política universitaria; al resto, de forma regular, poco o nada.

Gráfico 14. Interés de los estudiantes en la política universitaria

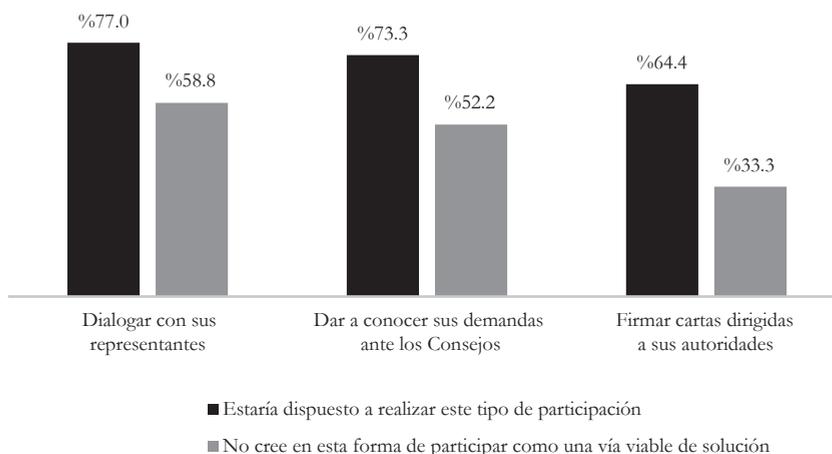


Fuente: elaboración propia.

Participación subjetiva formal

Respecto a las variables de la participación subjetiva formal, 77% se mostró dispuesto a dialogar con sus representantes ante un problema o una injusticia, o dar a conocer alguna propuesta personal o colectiva. Sin embargo, 58.8% de los consultados no cree que este método sirva para solucionarlo. Asimismo, 73.3% estaría dispuesto a dar a conocer su demanda, problema o propuesta ante el Consejo Universitario o de Gobierno. No obstante, 52.2% no cree que esto sea un camino viable para que su demanda o problema concluya de acuerdo con sus expectativas. La firma de cartas dirigidas a las autoridades es considerada por 2 de cada 3 educandos (64.4%) como una vía factible, aunque sólo 33.3% asevera que este medio derivaría realmente en una solución positiva.

Gráfico 15. Participación subjetiva formal de estudiantes



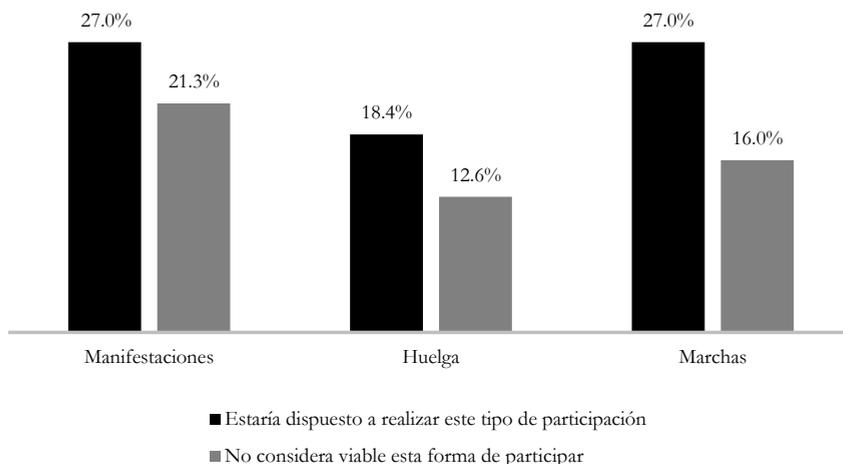
Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, un número significativo de estudiantes (89.8%) considera su obligación intervenir directamente en las decisiones que se toman al interior de la facultad. Entre éstos, 70.2% señala que los foros constituyen canales de participación más adecuados. Un porcentaje similar (69.1%) piensa que las redes sociales son también un buen medio para tal fin. Asimismo, a quienes consideran que los estudiantes deben participar directamente en las decisiones que se toman al interior de la UAEM se les preguntó si su intervención aumentaría en caso de existir mejores canales y mayor transparencia por parte de la Institución: la mitad (52.17%) afirmó positivamente y 41.6% dijo que posiblemente lo haría.

Participación subjetiva informal

De acuerdo con las entrevistas, la mayoría de los estudiantes no estarían dispuestos a participar en actividades políticas de esta índole. Únicamente 27% está dispuesto a unirse a manifestaciones para que las autoridades atiendan sus demandas, y 21.3% piensa que se le daría solución a su problema mediante esta acción; de cada cinco, uno (18.4%) cree que la huelga es una forma idónea para que las autoridades atiendan sus demandas, aunque sólo 12.6% participaría en ella. Asimismo, 27% marcharía, aunque sólo 16% la considera viable.

Gráfico 16. Participación subjetiva informal de estudiantes



Fuente: elaboración propia.

En este subuniverso, el método que utilizarían para influir en las decisiones que se toman al interior de la universidad no varía mucho con el de los profesores. En este caso, las vías que predominan también son las formales; 44.5% lo haría en primer lugar hablando con sus representantes y 31.2% a través de los consejos de representación. En tercera opción, 52.6% considera el envío de cartas a las autoridades. En lo que se refiere a las vías informales, sólo sobresalen como cuarta opción (29.8%) las pintas o pegas de carteles, y en quinto lugar las marchas (29.6%).

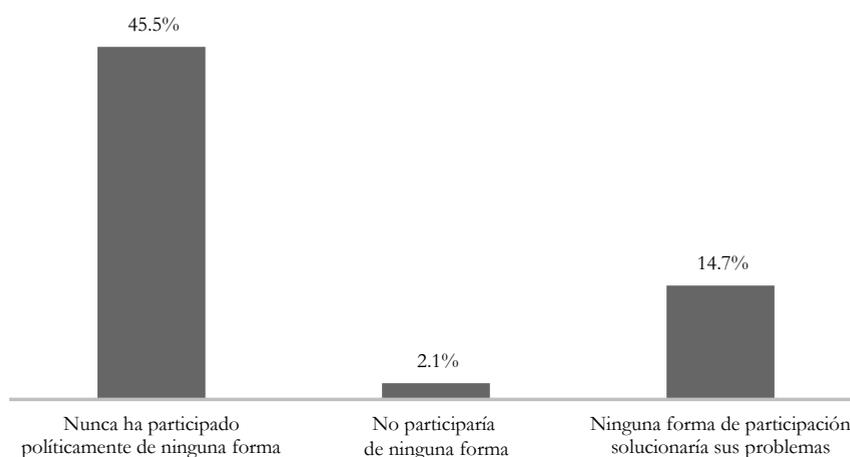
En relación con su capacidad de incidir en la agenda formal universitaria, este subuniverso se ubicó en la mitad de la escala entre 0 y 10, con un promedio de 4.48, lo que representa que dicha aptitud es baja. Entre las causas de esta baja competencia subjetiva destacan tres aspectos: los estudiantes no son tomados en cuenta (30.4%); existe falta de información (21.6%) y desconfianza (17.7%).

La conducta política de cooperación es uno de los elementos que Almond y Verba (1970) destacan en su estudio. Así, el grado de confianza hacia los grupos formales e informales influye sustancialmente en el tipo y grado de participación de una comunidad o sociedad dada. En el presente estudio se encontró que los alumnos desconfían de sus representantes formales en cuanto a su capacidad para resolver los problemas y demandas. La calificación respectiva fue reprobatoria (una media de 5.20). Asimismo, respecto al crédito que otorgan a sus autoridades,

consejeros, compañeros, organizaciones estudiantiles y profesores para resolver sus problemas o demandas, fueron las autoridades quienes obtuvieron el menor grado de confianza. En contraste, en quienes más confían es en sus compañeros, seguidos de sus profesores.

Una tercera parte de los encuestados (45.5%) afirma no haber actuado en alguna de las formas de participación (formal o informal) con objeto de resolver peticiones o problemas así como dar a conocer alguna proposición particular o colectiva; 2.1% no participaría en actividades formales e informales descritas, y 14.7% considera que ninguna forma de participación solucionaría sus problemas o demandas.

Gráfico 17. Participación objetiva, subjetiva y competencia de estudiantes

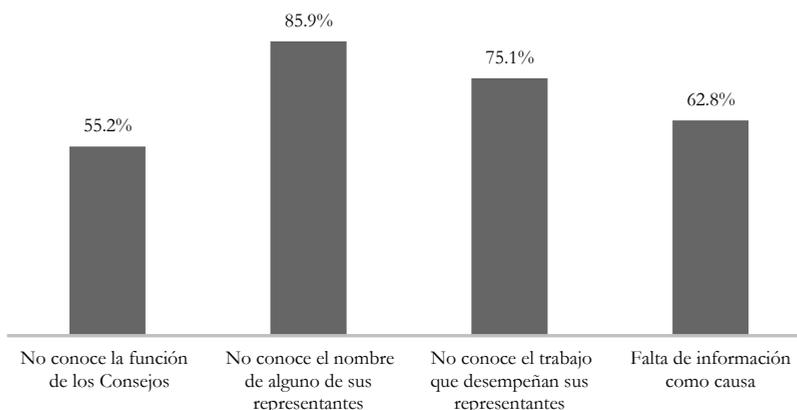


Fuente: elaboración propia.

Dimensión cognitiva

En esta dimensión se encontró un nivel bajo, ya que menos de la mitad (44.8%) conoce la función del Consejo de Gobierno y Universitario; sólo 14.1% mencionó el nombre de alguno de sus representantes, en tanto que tres cuartas partes (75.1%) no conoce el trabajo que desempeñan éstos. Al preguntársele las causas de esto, la mayoría (62.8%) afirmó que se debe a la falta de información.

Gráfico 18. Dimensión cognitiva de estudiantes y principal causa de su bajo nivel

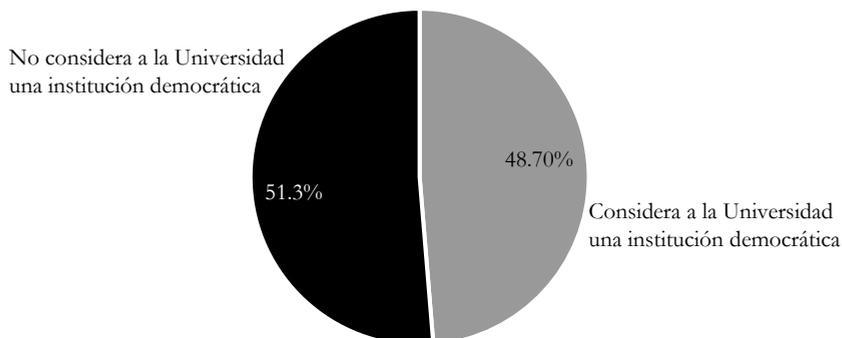


Fuente: elaboración propia.

Dimensión evaluativa

En cuanto a la evaluación que los estudiantes hacen del sistema de gobierno, administración y autoridades, la calificación resultó, al igual que con los académicos, baja. En este sentido, la mitad de los estudiantes (51.3%) piensa que la Universidad no es democrática. La calificación que los estudiantes le otorgan a las autoridades universitarias en relación con el conocimiento de los problemas, demandas y propuestas de los educandos es reprobatoria (5.38 media). Cuando se les preguntó la causa de esta valoración, la mitad (50.5%) afirmó que se debe a la nula comunicación entre estudiantes y autoridades; 38.5% piensa que es debido a la falta de interés por parte de las autoridades. La transparencia es una variable vinculante con la participación política. En este caso, a los estudiantes también se les pidió evaluar la transparencia de la Universidad, cuyo resultado en términos de la media fue de 4.82, es decir, una calificación también reprobatoria.

Gráfico 19. Percepción de los estudiantes en cuanto a la UAEM como una institución democrática



Fuente: elaboración propia.

Los problemas que los educandos consideran como los más relevantes en la institución se agrupan en dos rubros: académicos y administrativos. Entre los primeros destacan los planes de estudio (32.2%); entre los segundos, el más importante tiene que ver con la ineficiencia administrativa (35.1%) y los costos excesivos (32.7%).

Finalmente, el desconocimiento por parte de las autoridades acerca de las demandas o necesidades de los estudiantes constituye un problema para uno de cada cuatro entrevistados (26.2%).

Gráfico 20. Agenda sistémica de estudiantes



Fuente: elaboración propia.

CRUCE DE VARIABLES

Académicos

Género

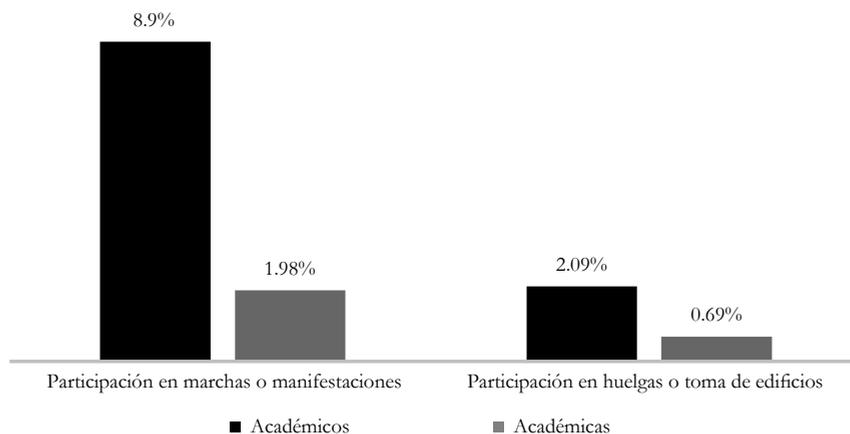
En cuanto a la participación formal de los académicos, se observa que ésta es mayor en relación con el género femenino al votar por sus representantes. Es así que 79.02% de las mujeres participaron en las últimas elecciones contra 70.29% de los hombres. Sin embargo, los hombres participaron poco en los foros de consulta, con una diferencia de 7.7%. En relación con las causas por las que votaron, no se presentaron diferencias importantes entre uno y otro género. Sin embargo, en cuanto a las causas por las que no votaron, se aprecian ligeras diferencias en dos causas: “no me convenció ninguna planilla o candidato” y “no creo que los Consejos representen a los profesores”. En la primera respuesta sólo 3.8% de las mujeres no votaron por esa causa, contra 16.9% de los hombres, que tampoco lo hizo. Respecto a la poca credibilidad en los Consejos de representación, de las encuestadas ninguna señaló no haberlo hecho por ese motivo, en contraste con 11.86% de los hombres que no lo hicieron por tener ese juicio. Tampoco se presentaron variaciones importantes en los motivos por los cuales no participaron en los foros de consulta. En lo que se refiere a la evaluación del foro, ambos géneros en su mayoría coinciden en que sirvió “más o menos”.

No se presentaron variaciones importantes entre los dos géneros en las otras modalidades de participación objetiva formal que este estudio consideró (hablar con sus representantes, plantearlo ante los Consejos, enviar o firmar cartas). En cuanto a las causas por las cuales pertenecen al sindicato, no hay variaciones importantes entre géneros, salvo en el caso de su pertenencia por inercia, en donde 10% más de los académicos hombres afirmó pertenecer a esta agrupación por ese motivo.

Por otra parte, aunque la participación objetiva informal es en ambos casos es baja, en este rubro sí se encuentran diferencias importantes entre hombres y mujeres. Aunque las marchas y manifestaciones son las dos actividades informales en que más se ha participado, en el caso de los hombres 5.44% lo ha hecho en las primeras, 3.46% en las segundas, y 1.98% en huelgas y toma de edificios. En el caso de las mujeres, 2.09% ha intervenido a través de marchas y manifestaciones, ninguna en huelgas, y 0.69% en toma de edificios. También se encontraron diferencias sustanciales en cuanto al

grado de socialización en los asuntos universitarios: 53.46% de los académicos lo hace al menos una vez a la semana y sólo 27.27% de las académicas lo realiza con esa frecuencia.

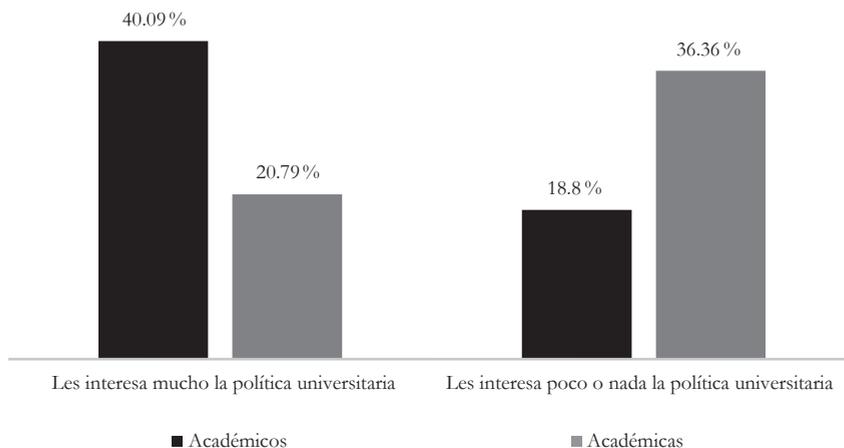
Gráfico 21. Comparativo de dos formas de participación objetiva informal entre académicas y académicos



Fuente: elaboración propia.

En relación con la participación subjetiva, también se encuentran diferencias entre ambos sexos: los hombres parecen tener mayor interés que las mujeres, ya que sólo 18.8% de las entrevistadas afirma tener interés en la política universitaria, en contraste con 40.09% de los académicos. Asimismo, a 36.36% de ellas les interesa poco o nada la política universitaria, mientras que 20.79% de ellos opina lo mismo. Los hombres preferirían participar en marchas (18.3%) o en manifestaciones (12.8%); 10.4% de mujeres intervienen en las primeras, mientras que sólo 8.3% señalaron hacerlo en las manifestaciones. 8.9% de hombres y sólo 5.59% de las mujeres participarían en huelgas. No obstante, al analizar la participación subjetiva formal no se encontraron variaciones importantes entre géneros.

Gráfico 22. Comparación entre académicas y académicos en el grado de interés en la política universitaria



Fuente: elaboración propia.

En la capacidad para influir dentro de la política universitaria, la del género masculino es ligeramente mayor: 58.42% de los encuestados dieron una calificación (en escala del 0 al 10) por arriba de 5, mientras que sólo 50.35% de las mujeres lo hizo de la misma manera. En lo que se refiere a las variables de participación, no se observaron diferencias significativas en los métodos que ambos géneros utilizarían para participar.

Por otra parte, no existe diferencia importante en el nivel de conocimiento sobre la política universitaria, entre ambos géneros.

En la dimensión evaluativa, aunque la mayoría de los académicos refiere que la Universidad no es democrática, 59.9% de los hombres y más de la mitad de las mujeres (53.2%) piensan que sí lo es. En las demás variables evaluativas consideradas en el cuestionario, no se presentaron variaciones considerables entre los géneros, salvo en la jerarquización de los problemas que consideran más relevantes; las académicas señalan que el problema más importante son las promociones que no se llevan a cabo por méritos sino por amiguismo, seguido de la poca investigación y falta de publicaciones; en tercer lugar se ubican los salarios bajos. La mayoría de profesores manifiesta que los salarios bajos son el principal problema; en segundo lugar indican los trámites administrativos engorrosos, seguido de las promociones que no son por méritos sino por amiguismo.

Área de conocimiento

En la participación objetiva formal las diferencias son similares, y varían en un rango de participación que va de 69% a 78%, siendo en el área de Ciencias Sociales el nivel más bajo y en Humanidades y Artes el más alto. Sin embargo, los resultados contrastan en lo que se refiere a la participación en los foros de consulta, en donde todas las áreas tienen un nivel de participación entre 25 y 28%, excepto Ciencias Sociales, con una participación de 41.9 por ciento.

En cuanto a las causas por las cuales votan, los académicos en su mayoría coinciden en que es un derecho, seguido de que es un deber. Sólo en el área de Ciencias Físico-Matemáticas e Ingenierías, se votó en segundo lugar porque les interesaron las propuestas de sus candidatos o planillas; en las demás áreas esta opción se encuentra entre la cuarta y quinta posición. Asimismo, en todas las áreas la principal causa por la que no se vota es por inasistencia el día de las elecciones. Con respecto a la falta de participación en el foro, no se encontraron diferencias significativas entre las áreas: la mayoría declaró no haberse enterado. Tampoco se encontraron variaciones importantes en la valoración hacia su participación en los foros.

En los demás ítems de participación objetiva formal se encontraron niveles de participación similares, excepto en el área de Ciencias Biológicas y de la Salud, en donde casi la mitad (49%) no ha participado en acciones de participación formal o informal consideradas en el cuestionario. El área más participativa es la de Artes y Humanidades, en donde sólo 19% no ha participado en alguna de las actividades. Las áreas de Ciencias Sociales y Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías comparten una situación muy similar, con 27 y 28% de integrantes de su comunidad académica que no han participado. En todas las áreas lo más común es hablar directamente con sus representantes.

En el área de Ciencias Físicas y Matemáticas casi la mitad (45%) coincide en que pertenece al sindicato por prestaciones como bonos, canastas navideñas, etc.; en las demás áreas se considera que es una forma de hacer valer sus derechos y, en segundo lugar, por los beneficios extras. Estas áreas, junto con la de Ciencias Biológicas y de la Salud, tienen menor participación informal. Las marchas y manifestaciones revelan mayores niveles de participación en general; sin embargo, en Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías y en Ciencias Biológicas y de la Salud nadie ha participado

en marchas; en contraste, en Artes y Humanidades 8.6% de los encuestados ha participado a través de marchas, mientras que 5.8% lo ha hecho en Ciencias Sociales. En cuanto a las manifestaciones, los porcentajes son similares: en huelgas sólo han participado académicos de Artes y Humanidades, así como de Ciencias Sociales. También en los niveles de socialización (hablar, discutir o postear en las redes sociales sobre su vida dentro de la Universidad) Artes y Humanidades lo hace con mayor frecuencia; casi la mitad (48.2%) de los académicos lo hace al menos una vez a la semana. Le sigue Ciencias Sociales con 44.1%, y en tercer lugar está el grupo de académicos de Ciencias Biológicas y de la Salud con 40%. Por último, se ubica el grupo de Ciencias Físicas y Matemáticas e Ingenierías (36.8%).

El nivel de participación subjetiva corrobora los datos obtenidos de la participación objetiva, y los resultados son similares: al área que más le interesa la política universitaria es a la de Ciencias Sociales; aquí, 36.7% de los académicos afirmaron que les interesa mucho, seguidos de Artes y Humanidades con 32.1%. En tercer lugar se encuentra Ciencias Biológicas y de la Salud (26.9%) y por último Ciencias Físicas y Matemáticas e Ingenierías (23.68%). Esta área tiene el nivel más alto de académicos que no participarían en ninguna actividad formal o informal (5.2%), seguida por la de Artes y Humanidades (3.5%) y la de Ciencias Biológicas y de la Salud (3.4%); en el grupo de Ciencias Sociales sólo 1.4% no lo haría. En todas las áreas las acciones más recurrentes de los académicos para participar políticamente de manera formal sería hablar con sus representantes y hacer planteamientos ante los Consejos de Gobierno o Universitario; en todas las áreas la participación sería de 83.8 a 92.8%. En Artes y Humanidades más de la mitad del profesorado (57.1%) plantearía el problema o demanda ante el sindicato, siguiéndole Ciencias Biológicas y de la Salud (46%), en tercer lugar encontramos a Ciencias Sociales (40.4%) y por último a la de Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías (39.4%). Artes y Humanidades sobresale en cuanto a su recurrencia por enviar o firmar cartas (80.3%), seguido de Ciencias Sociales con 55.8%, de Ciencias Biológicas y de la Salud (54.7%) y, al final, de Ciencias Físicas y Matemáticas e Ingenierías (50%).

Por su parte, quienes piensan que pueden influir menos en la toma de decisiones de la Universidad son los más participativos: Artes y Humanidades (en una escala del 0 al 10) dio una calificación promedio de 4.9, siguiéndole Ciencias Sociales (la segunda más participativa) con una calificación de 5.4. En tercer lugar se encuentra Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías (5.8) y la calificación más alta es la de Ciencias

Biológicas y de la Salud (6.1). Con estos datos, pareciera que mientras más participa políticamente la comunidad hay una menor competencia para este subuniverso.

Por último, en lo que se refiere a las variables de participación, no se observaron diferencias significativas en los métodos que se utilizarían para participar entre las diferentes áreas de conocimiento, aunque cabe señalar que Artes y Humanidades, así como Ciencias Sociales, consideran el uso de acciones informales con más frecuencia que las otras dos, en donde este método es prácticamente nulo.

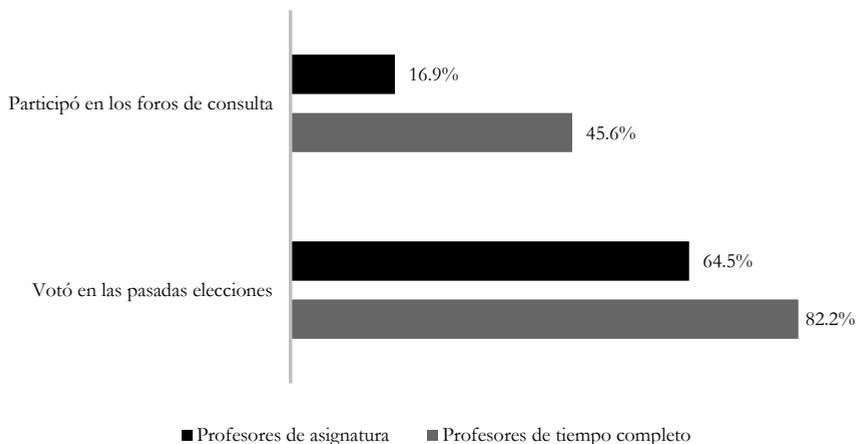
Al contrastar los niveles cognitivos entre las áreas, éstos resultaron de medios a altos, siendo Ciencias Biológicas y de la Salud las que presentaron menor conocimiento; 76.5% afirmó conocer la función de los consejos de representación, aunque sólo 33% conoce a su representante. Le sigue Artes y Humanidades, con 87.5 y 42.85% respectivamente. En Ciencias Sociales es mayor este conocimiento, con 91.9%, aunque sólo 52.9% afirmó conocer a su representante. En Ciencias Físicas y Matemáticas e Ingenierías 55.2 y 89.9% de la población académica señaló saber las funciones y los nombres de los consejos de representación respectivamente.

En las demás variables evaluativas, la mayoría está de acuerdo en que no hay representatividad de docentes en la elaboración de las políticas universitarias, y existe desconfianza en los cuerpos colegiados, así como exceso de reglas en la acumulación de puntos para la obtención de mejoras salariales. Sólo Ciencias Biológicas y de la Salud se mostró poco interesado en cuanto a la desconfianza. La calificación que se le da al sistema de gobierno universitario en cuanto a su capacidad de incorporar las principales demandas de la comunidad académica fue reprobatoria en todas las áreas; la calificación más baja la dio Artes y Humanidades (4.6) y la más alta Ciencias Biológicas y de la Salud (5.5).

Nombramientos

En la participación objetiva formal hay variaciones importantes entre los profesores de tiempo completo y de asignatura. Entre los primeros, 82.2% dijo haber votado en las pasadas elecciones, mientras que 45.6% afirmó haber participado en los foros de consulta; entre los de asignatura, 64.5% votó y sólo 16.98% participó en los foros.

Gráfico 23. Comparativo del nivel de participación objetiva formal por tipo de nombramiento



Fuente: elaboración propia.

La principal causa por la que votan ambas poblaciones es debido a que piensan que es un derecho que hay que ejercer. Asimismo, los profesores de carrera (33.3%) votan más porque les interesa participar en la vida política de la Universidad,¹ sin embargo, los de asignatura (26.9%) votan más por las propuestas de los candidatos o planillas que los de tiempo completo (18.9%). Las causas por las que no se vota es por inasistencia el día de las elecciones, y en el caso de los profesores de asignatura porque no se enteraron de dicho proceso; la segunda causa para los profesores de tiempo completo es no haberles convencido la planilla o candidato.

Debido a la poca participación de los profesores de asignatura en los foros no fue posible hacer el contraste respecto a la evaluación; en cuanto a porqué no intervinieron, fue principalmente debido a que desconocían su realización.

En las demás variables de participación objetiva ambos subgrupos han participado mayoritariamente hablando con sus representantes o planteando el asunto ante los Consejos. Sin embargo, la participación es mayor en el caso de los profesores de carrera: 58.6% de ellos ha hablado con sus representantes consejeros, mientras que sólo 34.5% de los de asignatura afirmó haber realizado esta acción; 46.7% de aquéllos han planteado sus problemas, demandas o propuestas ante los Consejos de representación, sólo 22.6% del otro subgrupo lo ha hecho. En

otra de las actividades de participación objetiva formal en la que se presentan variaciones importantes es en el envío o firma de cartas hacia las autoridades: 32.7% de los profesores de carrera lo ha hecho, contra 14.46% de los profesores de asignatura. Por último, respecto a la participación objetiva formal no hay cambios significativos entre ambos grupos acerca de las razones por las que se pertenece al sindicato.

En lo que se refiere a la participación objetiva informal, los profesores de carrera también tienen un porcentaje más elevado: 5.9% ha participado en marchas, sólo 1.88% de los profesores de asignatura lo ha hecho; ninguno de éstos ha participado en huelgas y 2.15% de los profesores de tiempo completo lo ha hecho. En cuanto a las manifestaciones, 1.88% de asignatura y 3.7% de tiempo completo han participado en este tipo de acciones. Cabe resaltar que casi la mitad (49%) de los profesores de asignatura no lo ha hecho de manera formal o informal, en contraste con 2 de cada 10 (20.9%) profesores de carrera.

En cuanto al grado en que comentan, discuten o postean en las redes sociales sobre asuntos relacionados con su vida universitaria, éste es mucho mayor en el caso de los profesores de carrera (54.3% lo hacen al menos una vez a la semana) que en los profesores de asignatura (sólo 28.9% lo llevan a cabo con la misma frecuencia).

La participación subjetiva en general, como era de esperarse, también es más elevada en el caso de los profesores de carrera, a la mayoría de los cuales le interesa de forma regular la política universitaria; a 38.7% de los de tiempo completo le interesa mayormente, mientras que a 22.6% de los de asignatura les atrae en ese mismo grado.

En la participación subjetiva formal no hay variaciones considerables entre los dos grupos. Por su parte, en la informal las variaciones son mínimas; destaca que en caso de huelga 5% de los profesores de asignatura participarían y 9.6% de los de carrera también lo harían. Asimismo, 8.1% de los primeros y 13.4% de los segundos acudirían a manifestaciones.

La capacidad que creen tener los profesores de asignatura (5.2 en una escala del 0 al 10) de influir en la toma de decisiones al interior de la Universidad varía muy poco respecto a los profesores de tiempo completo (5.6 en la misma escala). En el método de participación no se observaron diferencias significativas entre estos dos grupos.

Aunque no existe mucha diferencia entre los profesores de asignatura y de carrera que dicen saber cuáles son las funciones de los consejos de representación (76.7% y

93.5% respectivamente), ésta se acrecienta de manera significativa cuando tienen que mencionar el nombre de alguno de sus representantes: sólo 25.7% de los profesores de asignatura lo pudo decir correctamente, en contraste con 61.2% del otro grupo de profesores que contestó a cabalidad.

En la evaluación no hay diferencias importantes entre ambos grupos respecto al carácter democrático de la Universidad: más de la mitad opina que no lo es. En cuanto a la calificación que le dan al sistema de gobierno en relación con la capacidad de incorporar las demandas de la comunidad académica no existe variación: en ambos casos es de 5.3. Por su parte, en las demás variables evaluativas no se mostraron diferencias sustanciales.

Para el grupo de profesores de asignatura y de carrera los problemas de la Universidad que consideran más importantes coinciden con los de los grupos ya encuestados: salarios bajos, promociones no por méritos sino por amiguismo y poca investigación y publicaciones.

Estudiantes

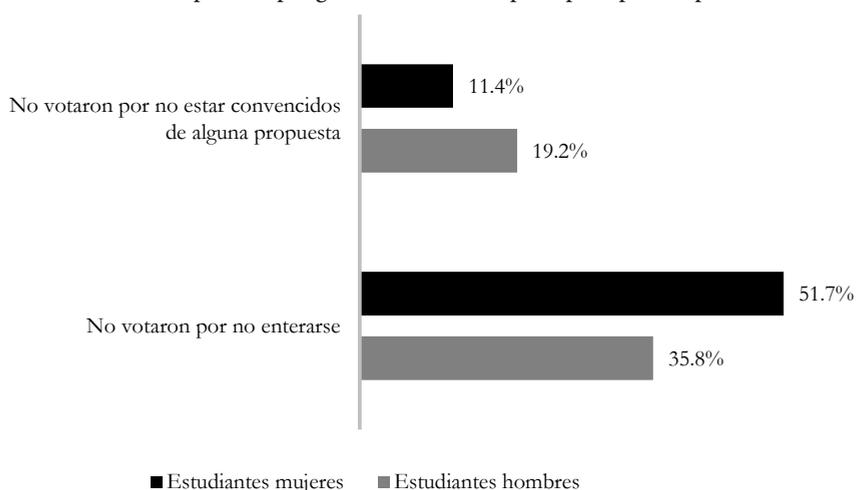
Género

En el caso de los estudiantes la variación de votación entre ambos géneros es mínima; apenas es 1.6% mayor en las mujeres. No obstante, debido a que sólo siete de los encuestados –dos mujeres y cinco hombres– participaron en los foros de consulta no es posible tener un resultado certero en este cruce. Las causas por las que se votó son muy similares: en el caso de las mujeres la mayoría votó porque piensa que es un derecho que hay que ejercer; en los hombres porque es un deber. Sólo una cuarta parte de las mujeres (25.4%) votó porque le interesa participar en la política interna de la Universidad, y en el caso de los hombres el porcentaje es similar (24.24%). Sin embargo, las mujeres en este subuniverso votan ligeramente más porque les convence un candidato o planilla (40.6%) que los hombres (34.34%).

Una de las causas por las que no se vota en ambos casos es por desconocimiento; sin embargo, existe una variación importante entre ambos grupos: 51.7% de las mujeres en contraste con 35.8% de los hombres. De esta forma, más hombres (19.2%) que

mujeres (11.4%) no acuden a las urnas porque no les convence ningún candidato o planilla, coincidiendo con la pregunta anterior, en donde mayor número de ellas votan porque sí les convence. Asimismo, es ligeramente mayor el porcentaje de las estudiantes (63%) que no participaron en los foros de consulta que el de los estudiantes (58.7%), debido a que no se enteraron; y es mayor el porcentaje de hombres que no lo hicieron porque no les interesó, no creen que sirva de algo o no tuvieron tiempo.

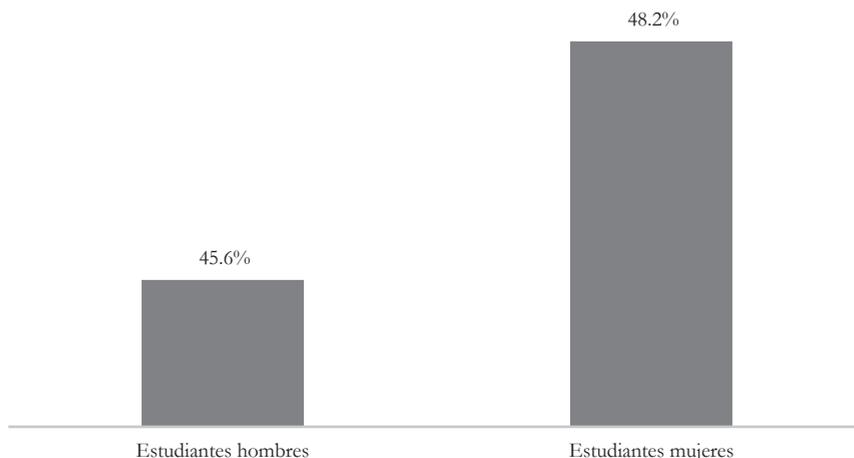
Gráfico 24. Comparativo por género de las causas principales por las que no votaron



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las demás formas de participación formal que se consideraron en este estudio, los porcentajes en ambos grupos son muy similares en el envío y firma de cartas, así como en dar a conocer la demanda ante el Consejo Universitario o de Gobierno. Sin embargo, las estudiantes (52.76%) participan más que los educandos (38%) hablando directamente con sus representantes, aunque de manera general, es decir, sumando la participación formal e informal (sin contar los niveles de votación o participación en los foros), los hombres intervienen ligeramente más que las mujeres; 48.24% de las educandas no ha participado políticamente dentro de la Universidad, contra 45.6% de los hombres, que tampoco lo ha hecho, de acuerdo con las variables propuestas en este estudio.

Gráfico 25. Nivel de nula participación objetiva formal por género



Fuente: elaboración propia.

La afirmación anterior se corrobora al analizar la participación informal de ambos grupos, donde los hombres, en general, son más participativos que las mujeres en este tipo de acciones. Por ejemplo, 11.11% de los estudiantes ha marchado, contra sólo 6.5% de las estudiantes que lo ha hecho. En lo que se refiere a la frecuencia con la que comentan, discuten o postean en las redes sociales asuntos de su vida universitaria, no se presentaron variaciones considerables entre ambos géneros.

El interés que tienen en la política universitaria es muy similar en los dos grupos y no se manifestaron en el estudio diferencias importantes en esta variable. Asimismo, al igual que en la participación objetiva formal, las mujeres se muestran un poco más participativas en la subjetiva formal: 79% de las estudiantes participarían hablando con sus representantes y 77% presentaría sus demandas, propuestas o problemas ante los Consejos, en cambio, en los estudiantes lo haría 74 y 68% respectivamente. En la participación subjetiva informal también se corroboran los datos de la participación objetiva, ya que los hombres participarían más en todas las acciones de este tipo.

Por otra parte, las mujeres también se muestran ligeramente más altas en el porcentaje cuándo se les pregunta si creen que los estudiantes deban participar directamente en las decisiones que se toman al interior de la Universidad: 92.6%

de ellas dieron una respuesta afirmativa y 86.4% de ellos lo hicieron en ese mismo sentido. En lo que se refiere a los canales de comunicación para participar, la opción más señalada en ambos casos son los foros de consulta, seguida de las redes sociales.

En relación con los métodos de participación, ambos géneros coinciden en ponderar las vías formales, aunque se muestran algunas inclinaciones entre las mujeres a utilizar más las vías formales que los hombres; por el contrario, en los varones se muestra una tendencia más acusada a utilizar los métodos informales que en el grupo femenino.

La competencia subjetiva (la capacidad que se cree tener para influir en la toma de decisiones al interior de la Universidad) es muy similar entre ambos géneros. En una escala del 0 a 10 las mujeres obtuvieron un promedio de 4.2 y los hombres de 4.4. Dentro de las causas no se presentan variaciones importantes entre ambos sexos al calificar a sus representantes en cuanto a su capacidad para resolver las demandas y problemas de los estudiantes: las mujeres los califican con 5.3 y los hombres con 5, en una escala de 0 a 10. En este mismo sentido, no se encontraron diferencias en los niveles de confianza; ambos sexos confían en primer lugar en sus compañeros y en segundo lugar en sus profesores, y menos en las autoridades universitarias. Los varones presentaron niveles un poco más elevados en la dimensión cognitiva: 49.1% afirma conocer las funciones de los consejos, 17.5% pudo mencionar el nombre de su representante en el consejo y 26.55% aseveró conocer el trabajo que desempeñan sus representantes en sus respectivos consejos. En el grupo femenino se obtuvieron los siguientes resultados: 40.9, 11.2 y 23.4% respectivamente. En ambos géneros la causa principal por la que no se conoce el trabajo de los representantes es la falta de información.

En la dimensión evaluativa no hay diferencias importantes entre ambos sexos: el porcentaje de hombres y mujeres que opina que la Universidad no es democrática es igual: 52.5% de hombres y mujeres así lo declaran. La calificación que le otorgan los estudiantes a sus autoridades en cuanto a su capacidad de conocer los problemas, demandas y propuestas de este subuniverso es muy similar: entre las mujeres fue de 5.4 y los hombres de 5.3 (en una escala del 0 a 10). Entre las razones se cuenta la nula comunicación entre autoridades y estudiantes, seguida de la falta de interés por parte de las autoridades. La evaluación de transparencia también es muy parecida: el grupo femenino le brinda una calificación de 4.8 y los varones 4.7 (en una escala de 0 al 10).

Ambos géneros consideran que el mayor problema de la Universidad es la ineficiencia administrativa, seguido por los costos excesivos y, finalmente, por los

planes de estudio. Es decir, no existe variación en cuanto a la ponderación de los problemas universitarios entre los géneros.

Área de conocimiento

El área de conocimiento con menor votación para escoger a sus representantes es la de Artes y Humanidades (37.8%); en las demás áreas al menos la mitad votó: Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías (50%), Ciencias Biológicas y de la Salud (54.2%) y Ciencias Sociales con el mayor porcentaje de votación (65%). La participación en los foros al ser tan escasa no se puede correlacionar con el área de conocimiento, pero en este caso podemos conocer que de los 7 alumnos que participaron, 3 fueron de Ciencias Sociales, 2 de Ciencias Biológicas y de la Salud y los 2 restantes de otras áreas.

Sin embargo, en Artes y Humanidades es donde más se vota (47.1%), porque les gustan las propuestas de los candidatos o planillas; en las demás áreas la mayoría lo considera un derecho que se debe ejercer. En Ciencias Sociales y Ciencias Biológicas y de la Salud las propuestas de los candidatos o planillas ocupan un segundo lugar; Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías el tercer lugar. En todas las áreas, menos en ésta, no se votó en virtud de no haberse enterado, sino que la principal causa fue porque no tuvieron tiempo para hacerlo. Destacan tres razones en segundo lugar con el mismo porcentaje (23.8%): “no me convenció ninguna planilla y/o candidato”, “no creo que los Consejos representen a los estudiantes” y “no me interesa la política universitaria”. Destaca Artes y Humanidades con 64.3% de la comunidad estudiantil que desconocía esta actividad. En Artes y Humanidades, así como en Ciencias Sociales, la segunda causa por la que no se vota es debido a que no les convenció ningún candidato o planilla.

Por su parte, el motivo principal de la inasistencia a los foros en todas las áreas fue que más de la mitad no se enteró; sobresale Artes y Humanidades, con 70.5% de los estudiantes.

En lo que se refiere a las demás variables de participación objetiva formal, quienes más dialogan con sus representantes son los estudiantes de Ciencias Biológicas y de la Salud, donde 64% manifestó haberlo hecho. En Artes y Humanidades, así como en Ciencias Sociales, esta actividad es la que más han realizado los entrevistados: 37.2% en ambas áreas. En ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías la forma de participación más habitual fue la representación de sus demandas o problemas ante

los Consejos y el envío o firma de cartas; en ambos casos 43.9% de los estudiantes afirma haberlo hecho.

El área de conocimiento menos participativa en general (formal e informal) es la de Ciencias Biológicas y de la Salud, donde la mitad de los estudiantes afirmaron no haber participado políticamente. La más participativa es el área de Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías, con 39% de la comunidad que no lo lleva a cabo, y le sigue Ciencias Sociales (46.5%) y Artes y Humanidades (48.8%).

En la participación objetiva informal, los más entusiastas son los estudiantes del área de Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías: 19.5% de esa comunidad ha participado en alguna acción no convencional (marcha). En Artes y Humanidades, la más recurrente son las pintas o pega de carteles, pues 16.3% de los educandos en esta área ha participado en ese acto. Por su parte, en Ciencias Sociales 8.1% lo ha efectuado. El área menos participativa es Ciencias Biológicas y de la Salud, donde sólo 6.1% ha hecho pintas o pega de carteles, 3.5% ha ido a una marcha y 2.6% se ha manifestado. En contraste, los estudiantes de Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías afirman que 12.2% lo ha realizado, aunque nadie señaló haber elaborado pintas o pegado carteles.

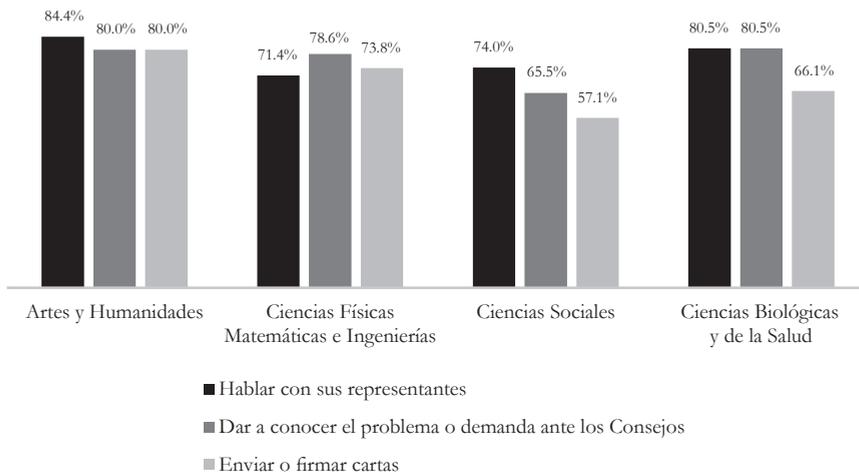
En cuanto al nivel de socialización de los asuntos universitarios, ya sea tratándolos personalmente o en las redes sociales una vez por semana, los resultados son: Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías (54.4%); en segundo lugar, Artes y Humanidades (46.7%); en tercero, Ciencias Sociales (35.6%); y por último Ciencias Biológicas y de la Salud (33.9%).

En todas las áreas se encontró que a la mayoría le interesa la política universitaria de forma regular: Artes y Humanidades (24.4%), seguida de Ciencias Sociales (19.8%), en esta área se halló el mayor porcentaje de estudiantes (11.9) que no tienen interés, el área que los secunda es la de Ciencias Biológicas y de la Salud (8.5%).

Por su parte, en la participación subjetiva (formal e informal), los estudiantes que están más dispuestos a participar son los de Artes y Humanidades, así como los de Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías, en ambos grupos todos participarían al menos de alguna forma; 4% de los educandos en Ciencias Sociales y 0.8% de los alumnos de Ciencias Biológicas y de la Salud no lo harían.

El área más participativa de forma subjetiva formal es la de Artes y Humanidades, ya que sus porcentajes de participación varían entre 84 y 80% en cada una de las variables consideradas en esta dimensión, y la menos participativa es la de Ciencias Sociales, donde los porcentajes oscilan entre 57 y 74%.

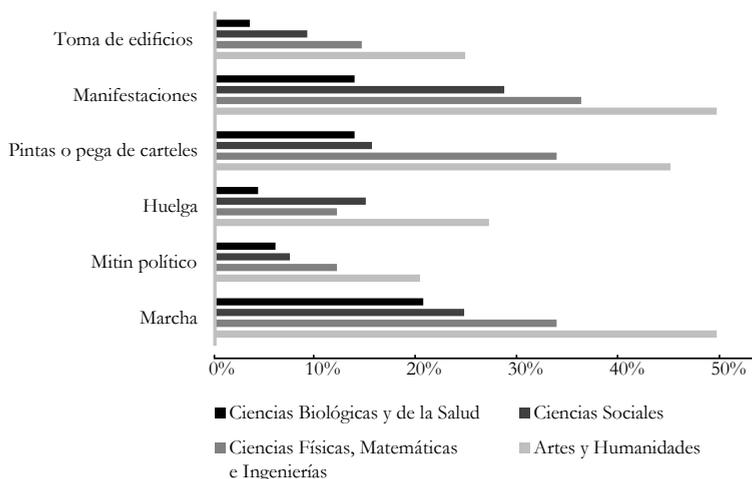
Gráfico 26. Nivel de participación subjetiva formal por área de conocimiento



Fuente: elaboración propia.

En lo que se refiere a la participación subjetiva informal, también Artes y Humanidades es la que tiene los niveles más altos, seguida de Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías, en tercer lugar Ciencias Sociales y, por último, Ciencias Biológicas y de la Salud.

Gráfico 27. Nivel de participación subjetiva informal por área de conocimiento



Fuente: elaboración propia.

Al preguntarles si creen que los estudiantes deban participar directamente en las decisiones que se toman al interior de la Universidad los porcentajes entre las áreas de conocimiento varían entre 95.6% (Artes y Humanidades) y 81.0% (Ciencias Físicas, Matemáticas e ingenierías) respecto a los estudiantes que piensan afirmativamente. En Ciencias Biológicas y de la Salud 92.4% opina que sí deberían participar directamente, así como 88.7% de los estudiantes del área de Ciencias Sociales, donde la mayoría (72.3%) piensa que la participación se debe dar a través de las redes sociales. En las demás áreas los estudiantes coinciden mayoritariamente en que debe ser mediante foros de consulta, mientras que las estudiantes las ven como una segunda mejor opción. En cuanto a los métodos de participación, en todas las áreas se inclinan más por los medios formales que por los informales.

Por su parte, en la competencia subjetiva se observó que el área de conocimiento con mayor participación subjetiva es la que menor competencia tiene; ese grupo tiene una mediana de 3.7 (en una escala de 0 a 10). Respecto a la capacidad que creen tener como alumnos para influir en sus sistemas de gobierno, la segunda con menos competencia es el área de Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías (4.4), mientras que Ciencias Sociales ocupa el tercer lugar (4.8) y Ciencias Biológicas y de la Salud es la menos participativa en todas las dimensiones, pero con mayor competencia (5.0).

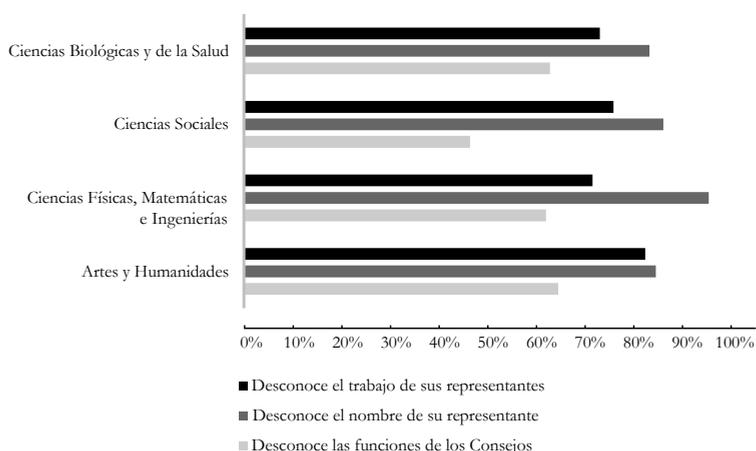
La confianza que los estudiantes tienen hacia sus autoridades en cuanto a su capacidad de conocer los problemas, demandas y propuestas de la comunidad estudiantil no cambia considerablemente entre las diferentes áreas, ya que varía entre 4.9 (Artes y Humanidades) y 5.6 (Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías) en una escala del 0 a 10. Aquí cabe señalar que quienes dieron una calificación alta afirmaban en la mayoría de los casos que sí conocen los problemas o demandas, pero no les importan. Quienes dieron una calificación menor a 6 piensan –en todas las áreas de conocimiento– que la causa principal es porque no hay comunicación entre autoridades y estudiantes, seguida de la falta de interés por parte de aquéllas.

En cuanto a la confianza que tienen los alumnos hacia los demás integrantes de la comunidad universitaria no hay variaciones considerables entre las áreas de estudio, pues todas coinciden en que en quienes más confían en relación con sus problemas y demandas es en sus compañeros, seguidos de sus profesores y, en tercer lugar, de las organizaciones estudiantiles. En cuarto lugar vienen los consejos y por último las autoridades.

En la dimensión cognitiva entre las áreas de conocimiento, Ciencias Sociales es el área de estudio donde se afirma conocer más las funciones de los consejos de representación (53.7%); sin embargo, es en la que se desconoce el nombre de alguno de sus representantes (85.9%). Artes y Humanidades (35.6%) dice conocer las funciones de los consejos y 84.4% desconoce el nombre de sus representantes. En Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías es donde menos se conocen los nombres de sus representantes (95.2%) y 38.1% mencionó conocer las funciones de los órganos de representación. En el caso de Biología y Ciencias de la Salud el porcentaje de alumnos que mencionó correctamente el nombre de sus representantes es de 16.9, mientras que 37.3% afirmó saber las funciones de los consejos.

En donde menos se conoce el trabajo que desempeñan los representantes en sus respectivos consejos es en Artes y Humanidades, pues sólo 17.8% tiene conocimiento de ello. En Ciencias Sociales el porcentaje es de 24.3, y en Ciencias Biológicas y de la Salud de 27.1. Donde se afirma tener más conocimiento es en Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías (28.6%). En todas las áreas, quienes no conocen el trabajo indican que la principal causa de ello es que no hay información al respecto.

Gráfico 28. Nivel cognitivo, por área de conocimiento



Fuente: elaboración propia.

En la evaluación, no hay diferencias importantes cuando se pregunta si se cree que la Universidad es democrática: la mitad opina que no, excepto en Artes y Humanidades, en donde más de la mitad (60%) opina en ese mismo sentido. Las calificaciones que los estudiantes dan a sus consejeros respecto a su capacidad para resolver los problemas y demandas de este subuniverso no presentan variaciones considerables: Artes y Humanidades 4.5; Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías 4.6, Ciencias Sociales 5.2; y Ciencias Biológicas y de la Salud 5.5 (escala del cero al 10). En cuestión de transparencia, también en todas las áreas reprueban a la Universidad, siendo la calificación más alta en Ciencias Biológicas y de la Salud (5.2) y la más baja en Artes y Humanidades (4.0), en una escala de 0 a 10. En la misma escala Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías le dan una calificación de 4.2 en este mismo ítem, mientras que Ciencias Sociales le otorga la misma.

En resumen, se observa que los estudiantes que evalúan a la Universidad como deficiente se encuentran en Artes y Humanidades; en Ciencias Biológicas y de la Salud obtuvo una mejor evaluación, y es aquí que existen los niveles más bajos de participación política.

Por lo que se refiere a los problemas que se consideran más importantes por área de conocimiento, en Artes y Humanidades se habla de ineficiencia administrativa, costos excesivos, desconocimiento por parte de las autoridades de las demandas o necesidades de la comunidad universitaria y de los planes de estudio. En Ciencias Físicas, Matemáticas e Ingenierías se menciona la falta de equipo o materiales de trabajo, que los estudiantes no son tomados en cuenta y la higiene en los baños. Para los estudiantes de Ciencias Sociales se trata de los costos excesivos, los planes de estudio y la ineficiencia administrativa; en Ciencias Biológicas y de la Salud los principales problemas son la ineficiencia administrativa, la falta de material bibliográfico en las bibliotecas y los planes de estudio.

Correlación de variables

Por último, en este estudio se quiso investigar si había una relación entre la variable democracia (¿cree usted que la Universidad es democrática?) y la variable voto (¿emitió su voto en las pasadas elecciones para consejeros universitarios?). Para ello se utilizó la correlación de Spearman. En el caso de los académicos, el valor fue de 0.126, mientras

que en el de los estudiantes de .088, por lo que se puede afirmar que no existe relación entre ambas variables. Tampoco existe si la dimensión cognitiva se relaciona con el voto: el resultado en caso de los académicos fue de 0.311 y el de los estudiantes de 0.126. Podemos afirmar que las dimensiones cognitivas y evaluativas no están directamente relacionadas con la forma más básica de participación formal: el voto.

CONCLUSIONES

Comprobación de hipótesis

Desde el principio del estudio quedó establecido que toda acción participativa por parte de la multiplicidad de actores que conforman la comunidad ha de inscribirse en el marco de las estructuras, procesos y contextos, internos y externos, en los cuales se procesan los asuntos y las políticas universitarias, necesariamente dinámicas y cambiantes. A lo largo de su desarrollo afloraron las principales opiniones de los académicos y estudiantes entrevistados, principales actores del quehacer universitario, en relación con su punto de vista sobre diversos aspectos de participación política al interior de la UAEM, una de las instituciones más relevantes de la educación superior pública en México; nos interesó conocer en qué medida la comunidad académica y estudiantil de esta casa de estudios participa en la vida institucional, de tal suerte que se puedan confirmar o no las siguientes hipótesis:

- a) Concorre al interior de la Universidad una amplia participación política formal / objetiva, como podría esperarse en este tipo de comunidades.

La primera hipótesis del trabajo quedó comprobada para el subuniverso académico, ya que su participación objetiva formal es alta. No es así en el caso de los estudiantes, donde resultó de media a muy baja.

- b) Concorre al interior de la Universidad una amplia participación política formal / subjetiva, como podría esperarse en este tipo de comunidades.

Esta hipótesis no se ratifica, ya que para ambos subuniversos la participación subjetiva formal resulta paradójica, pues si bien el interés en la política va de media a baja, la gran mayoría está dispuesta a resolver sus problemas mediante el diálogo y la negociación.

- c) Concorre al interior de la Universidad una amplia participación política informal/objetiva, como podría esperarse en este tipo de comunidades.

En este caso, la hipótesis no se cumple, puesto que en la comunidad académica, este tipo de participación es casi nulo, mientras que en el ámbito estudiantil es muy baja.

- d) Concorre al interior de la Universidad una amplia participación política informal / subjetiva, como podría esperarse en este tipo de comunidades.

Este supuesto tampoco se cumple en virtud de que tanto en el subuniverso académico como en el caso de los alumnos este tipo de participación es muy baja.

- e) El nivel de participación política refleja cambios importantes en los dos subuniversos estudiados.

Esta hipótesis se cumple relativamente, ya que en la participación formal objetiva sí se reflejan cambios importantes entre los dos subconjuntos, mientras que en la objetiva informal y en la subjetiva formal los cambios son mínimos. En lo que se refiere a la participación subjetiva informal, los cambios son más perceptibles, pues en ella existe una mayor participación por parte de los estudiantes.

- f) Existe un mayor nivel de participación subjetiva en relación con la participación concreta u objetiva.

Esta hipótesis sólo se cumple en el caso de la participación informal que va de nula a muy baja en el caso de los académicos, y de muy baja a baja en el caso de los estudiantes. La participación formal sube de media/alta a alta/muy alta en el caso de los profesores y se incrementa de media/baja a media/alta en los estudiantes. Sin embargo, en ambos subuniversos se refleja una paradoja: éstos se muestran poco o regularmente interesados en la política interna de la UAEM.

- g) Preexiste un alto nivel de competencia en la comunidad universitaria

Esta hipótesis no se cumple, ya que ambos subuniversos piensan que su capacidad para influir en las decisiones de las autoridades es reducida.

Es necesario señalar que las conclusiones e inferencias producto de esta indagación son de carácter probabilístico. Se ha incluido en cada formulación el sentido de posibilidad más que el de seguridad, en tanto que se reconoce que, como en toda investigación empírica o teórica, en este esfuerzo indagatorio abundan más las zonas grises que los blancos y negros absolutos. El grado de impredecibilidad, por lo tanto, es grande. Sin embargo, el trabajo reseñado ha permitido un grado de avance en el conocimiento de un fenómeno vago e impreciso como es el de la participación política en las macrouniversidades, grado que es menor al deseado y prescrito en su régimen legal.

Un panorama general

Desde una perspectiva general, el estudio reseñado mostró un alto nivel de participación formal por parte de la comunidad académica, ya que los porcentajes de votación para elegir a sus representantes está por encima de otras universidades; es el caso, por ejemplo, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de cuyo personal académico sólo votó uno de cada dos docentes para elegir a sus representantes (Dorantes, 2012), frente a 73% de participación en la UAEM. Sin embargo, debe preguntarse la razón de este alto nivel de participación en este rubro, ya que en otros canales formales, como los foros, donde se diseña el futuro de la Universidad y de su comunidad a mediano y largo plazo, la participación es baja.

En este mismo sentido, se observa una participación de media a baja en las demás áreas formales contempladas en esta investigación. La participación del cuerpo académico es baja incluso en organismos formales como la FAAPUAEM. No es el caso en cuanto a su pertenencia a esta organización, sino en relación con la capacidad que los profesores le asignan para resolver sus problemas como académicos, así como por la confianza que le otorgan.

Asimismo, el nivel alto de votación para elegir a los representantes sindicales contrasta con las evaluaciones que los académicos hacen de su institución, que en general es muy baja, y que muestra una desconfianza generalizada hacia sus autoridades y hacia el sistema de gobierno, sobre todo en temas de transparencia, democracia, y capacidad de las autoridades para atender demandas.

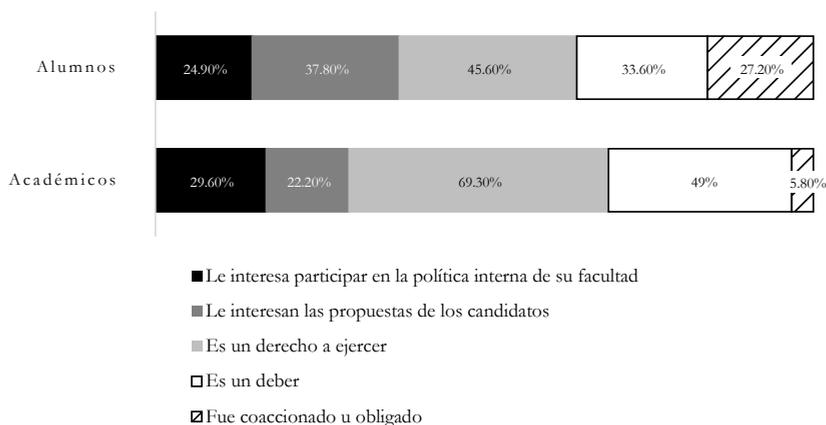
Los niveles de conocimiento (cognitivos) reflejan una cultura cívica poco participativa, ya que menos de la mitad de los profesores sabe el nombre de su representante sindical, y aunque más de 80% participaría dialogando con ellos para resolver sus conflictos, este canal no se vislumbra como un conducto factible de participación debido al bajo nivel cognitivo: no se puede dialogar con un representante si se desconoce su identidad. Por lo tanto, es posible concluir que la participación formal del profesorado en la UAEM es de mediana a baja, salvo en lo que corresponde a la emisión del voto gremial.

En lo que se refiere a la participación informal, los resultados demuestran cifras muy bajas o casi nulas. En consecuencia, cabe inferir que dada la baja participación política del personal académico de la UAEM, su incidencia dentro de la agenda política institucional es de ese mismo grado.

En el caso de la comunidad estudiantil, los resultados de la investigación muestran una participación de baja a muy baja, en tanto que no participa casi la mitad de sus miembros para elegir a sus representantes (44%), pese a la costumbre de pasar a cada salón con las urnas y papeletas para que los alumnos sufraguen. Si bien no se les obliga a sufragar, ni mucho menos a votar por alguna planilla en específico, sí se evidencia una cierta presión, tanto de algunos compañeros como de las autoridades. Asimismo, al no existir un mecanismo que garantice la secrecía del voto, es posible saber quién votó y quién no lo hizo. Luego entonces, puede darse el caso de que se ejerza coacción en ese sentido, lo que ensombrece un proceso democrático que debe ser transparente, libre y secreto. Sólo 29% de los alumnos que votaron no mencionó haberlo hecho porque pasaron a su salón para tal fin.

Sin embargo, se notó que el voto estudiantil, a pesar de que es menor al del profesorado, es de mejor calidad, ya que en el caso de los estudiantes 37% ejerció un voto informado y/o de convicción al sufragar, debido a su gusto o interés en las propuestas de la planilla y/o candidatos respectivos. En contraste, en el caso de los académicos sólo 22% manifestó haberlo hecho por esa razón y 29% porque le interesa la política universitaria, lo que de nuevo lleva a preguntarse porqué la comunidad académica tiene un nivel de participación electoral tan alto si no les interesan ni la política universitaria ni las propuestas de los candidatos o planillas en general.

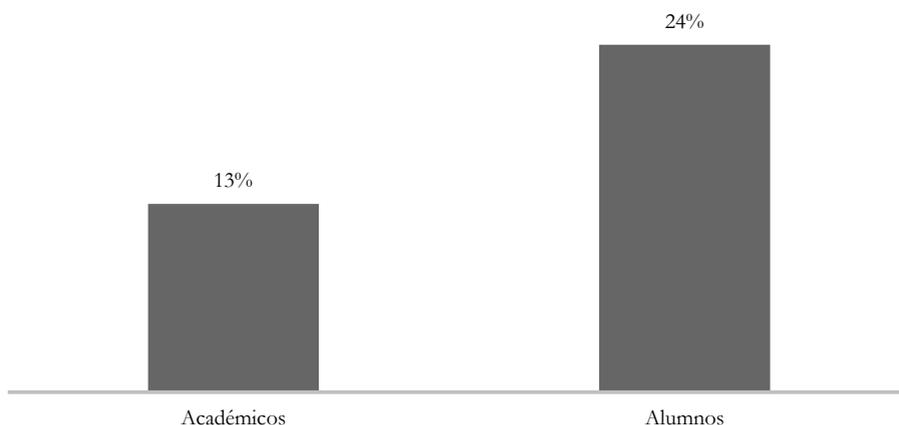
Gráfico 29. Comparativo de calidad de voto entre académicos y estudiantes



Fuente: elaboración propia.

En los demás rubros de participación formal se encontró que ésta es baja o casi nula si se toma en cuenta otro tipo de participación, como es el caso de los foros de discusión política. Por su parte, la participación informal de los estudiantes fue un poco mayor que la de los académicos; sin embargo, su nivel es de bajo a muy bajo.

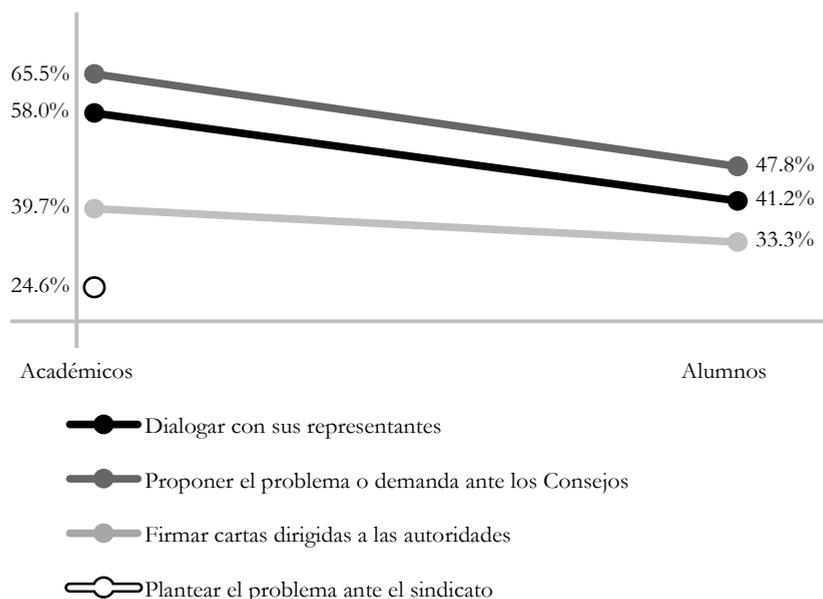
Gráfico 30. Comparativo de la participación objetiva informal entre académicos y estudiantes



Fuente: elaboración propia.

Los niveles cognitivos de los estudiantes también resultaron muy bajos y por debajo de los académicos, aunque en general sus evaluaciones perciben un poco mejor a la UAEM, sus autoridades y sistema de gobierno, aunque no deja de ser una opinión reprobatoria. Como es lógico, la competencia subjetiva de este grupo también es menor (4.4) que la de la comunidad académica (5.4).

Gráfico 31. Competencia subjetiva en cuanto al repertorio de participación formal



Fuente: elaboración propia.

En suma, como se ratificó en las hipótesis, la participación de los estudiantes es menor que la de los académicos, siendo en lo general de baja a muy baja, en contraste con las de los profesores, que es de media a baja.

Por otro lado, un hallazgo adicional producto de esta investigación exploratoria y participativa es que gran parte de la desconfianza, desconocimiento y baja participación de la comunidad en la política universitaria puede deberse a que no existen canales de comunicación adecuados entre autoridades y comunidad. Una gran parte de la población universitaria no participa políticamente porque no se entera de los procesos políticos formales de participación y desconoce la labor que desarrollan sus representantes, lo que sin duda genera mayor desconfianza entre la comunidad, así como un bajo nivel de conocimiento respecto de los objetos políticos de la Institución.

En suma, mediante esta investigación se concluye que la participación de la comunidad de la UAEM es baja. Esta situación contrasta con estudios como los de Almond y Verba, quienes asumen que a un nivel mayor de educación se dan niveles

de participación más altos con el consecuente desarrollo de una cultura cívica del ciudadano. No obstante, la realidad empírica reflejada en este estudio da señales de que la variable “educación” no está forzosamente vinculada directamente con la participación. También pone en duda la idea de que en comunidades pequeñas, como es el caso de la UAEM, se produzcan niveles de participación y cognitivos más altos que en comunidades más amplias. No obstante, queda clara la necesidad de continuar los estudios de este tipo, con el fin de contrastar los diferentes análisis sobre la materia y poder llegar a conclusiones más sólidas.

Los resultados aquí presentados también dejan ver que no existe una brecha tan amplia en materia de participación política entre los géneros. Donde existen diferencias más evidentes respecto de la participación política es dentro de las áreas de conocimiento. Este estudio refleja una relación inversa entre participación y evaluación positiva: las áreas más participativas evalúan negativamente a la UAEM, y las menos participativas lo hacen de manera positiva. Asimismo, las primeras tienen menor competencia subjetiva política y viceversa. Esto plantea una interesante paradoja: quienes más participan más desilusión muestran acerca de su sistema universitario de poder, así como sobre su propia capacidad de influir en las decisiones institucionales. Totalmente, el presente estudio hace evidente que los problemas en cada área de conocimiento, si bien son similares y en algunos casos idénticos, no son los mismos ni se ponderan igual en todas las áreas, lo que lleva a pensar en la necesidad de realizar planes de desarrollo para cada área de estudio y de acuerdo con sus necesidades y urgencias.

Por otra parte, es ineludible recalcar que la participación política de los universitarios es la abstracción conceptual de una cultura y tipo de intervención más amplia, como la nacional y la global, y que la política de la Universidad es un reflejo de la estatal y nacional. Por lo tanto, no es posible disociarla de una realidad más amplia en la matriz superior del sistema político en que se inscribe.

De la misma manera, la comunidad universitaria es un universo concreto con características particulares y relaciones hacia objetos políticos específicos de esta colectividad, lo que la convierte en un objeto de estudio legítimo que brinda resultados fructíferos dentro de la investigación en torno a la participación política. En este sentido, la realidad universitaria no se puede abstraer de la realidad nacional, y los bajos niveles de participación, como afirma Dorantes, también son causa de aspectos más amplios como:

la degradación de la democracia en tanto que la serie de crisis: ideológica, económica, financiera y política, por las que ha atravesado el país ha afectado la base estructural de la participación como mecanismo regulador del poder y la gestión tecnologicada de la sociedad, junto con la filosofía de la globalización neoliberal de acompañamiento, que ha evidenciado la obsolescencia de la teoría clásica de la democracia, en donde sobresalen su pérdida de capacidad funcional, el carácter intervencionista de sus agentes y actuaciones y la elevada factura de su mantenimiento, urgiéndola a reconciliarse con la realidad empírica (Dorantes, 2012: 165).

PUNTO FINAL

Los resultados de la investigación revelaron un problema real, complejo y ampliamente debatido en múltiples foros y en un congreso institucional, cuyas propuestas de solución han sido largamente relegadas o, en el mejor de los casos, insuficiente y parcialmente implementadas. Este problema es la manera en que se elaboran las políticas en la institución y se toman las decisiones cruciales, en otras palabras, la forma en que se construye la agenda universitaria de poder.

Muchas autoridades universitarias y buena parte de los grupos que disputan el liderazgo y que controlan la institución y los medios para el ejercicio del poder no han comprendido a cabalidad que para poder llevar a la práctica sus diversos planes de trabajo sin alterar la estabilidad de la Universidad, o para lograr una estabilidad más permanente, es necesario superar las concepciones de poder, de cambio y de participación política institucional. Es decir, se deben suscitar visiones y ejercer acciones de fondo que posibiliten la alternancia de proyectos académicos, e incluso de grupos políticos universitarios, así como reafirmar los auténticos valores universitarios de liderazgo académico, proyección social, auténtica representatividad, democracia y pluralidad, confianza y legitimidad, diálogo y consenso, deslinde entre academia, administración y gobierno. En suma, se deben redefinir las relaciones de la Universidad con el Estado, con el mercado y con la sociedad.

Los diversos conflictos, unos más graves que otros, han reflejado la disputa por lograr la prevalencia de diversos intereses de grupos privilegiados que operan en su interior, y han acusado la urgencia de analizar en profundidad el peligro y los altos riesgos que para un sistema complejo, diferenciado y plural, como es la UAEM

(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), representa el mantenimiento de una estructura de poder real poco diferenciada. Se trata de una configuración mediante la cual la elección y definición de los problemas relevantes, la especificación de las alternativas de solución y, sobre todo, la toma de decisiones al respecto han sido y siguen siendo 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.

Del trabajo descrito en este libro cabe augurar que la estrecha participación en la selección de alternativas políticas que se lleva a cabo en la institución puede reforzar las tendencias en la dirección de la estructura y perjudicar su estabilidad. Al limitarse el acceso a la arena política sólo a los grupos legitimados o previamente reconocidos como actores universitarios, las agrupaciones excluidas pueden llevar a cabo acciones extralegales para atraer la atención a sus demandas por parte de quienes toman las decisiones políticas, financiero-administrativas y académicas, y con ello forzar su ingreso al sistema político universitario, poniendo en severo riesgo la gobernabilidad y, por ende, la sana estabilidad del sistema.

Asimismo, se infiere 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 amplia, lo que en los hechos atenta en contra de la estabilidad institucional, 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. Ha quedado claro, pues, que de no modificarse estas condiciones, cualquier iniciativa relevante para mejorar la salud académica y democrática de la institución tendrá pocas posibilidades de prosperar.

La investigación permite concluir que la participación comunitaria en las prioridades políticas y de política de la Universidad es un fenómeno muy complejo y poco comprendido, lo que hace que la búsqueda de respuestas a la escasa participación política sea tarea ardua. La explicación de sus causas y efectos es multifactorial, tanto en su naturaleza y desarrollo como en su contenido, por lo que su articulación con la toma de decisiones y la elaboración de las políticas universitarias es un asunto delicado.

El análisis de sus resultados sugiere, en suma, que la participación política de la comunidad de la UAEM no influye en la construcción de la agenda universitaria de poder como suele esperarse en estos universos. El estudio de otros casos seguramente ayudará a refinar los modelos de influencia, con objeto de profundizar en el estudio de la participación política *vis a vis* la elaboración de políticas institucionales, y posiblemente a descubrir nuevos vínculos entre dicha participación y la naturaleza de los problemas, así como su relación con las respuestas políticas y de política universitaria.

Finalmente, los autores aceptan que su perspectiva en la elaboración de esta investigación permanece en la obscuridad más de lo deseado, ya que en el mundo de la realidad fenomenológica también persiste en buena medida en el espectro del claro oscuro.

EPÍLOGO

De entre las causas estructurales del nivel medio-bajo de participación de las comunidades académica y estudiantil de la UAEM se pueden realizar algunas inferencias, muchas de ellas comunes con otras instituciones públicas de educación superior en México; no obstante, éstas deben ser consideradas como hipótesis de trabajo:

La degradación de la democracia, en tanto serie de crisis ideológica, económica, financiera y política por las que ha atravesado el país, afecta a la base estructural de la participación como mecanismo regulador del poder y la gestión tecnologizada de la sociedad, junto con la filosofía de la globalización neoliberal de acompañamiento, que ha evidenciado la obsolescencia de la teoría clásica de la democracia, en donde sobresalen su pérdida de capacidad funcional, el carácter intervencionista de sus agentes y actuaciones y la elevada factura de su mantenimiento, urgiéndola a reconciliarse con la realidad empírica.

Ello corrobora que en las universidades públicas los procesos predecisivos, en los que sólo participan las elites institucionales, representan el papel más crítico en la construcción de la agenda de poder, es decir, en la determinación de los problemas que el sistema universitario habrá de considerar, en la elección de alternativas de solución correspondientes y en la toma de decisiones correspondiente. Queda claro, pues, que 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 incesante de fuerzas en la matriz social más extensa: un entorno educativo nacional histórico y crecientemente empobrecido, en medio del cual la racionalidad educativa gubernamental, las políticas educativas y la visión de los grupos que coordinan el sistema de educación superior ha sido producto de la obediencia puntual de la administración pública a las políticas internacionales de corte neoliberal, en donde se considera a la educación, a la investigación y a la creación y difusión cultural un gasto más que una inversión. Dicha convicción se refleja en una muy pobre asignación de recursos a la educación en general y a la formación profesional, a la investigación y desarrollo tecnológico y, por ende, a la difusión de los beneficios de la enseñanza superior en todos sus ámbitos.

Todo lo anterior impacta en los niveles académicos universitarios, donde los profesores e investigadores, más que participar de manera activa en las tareas institucionales, dedican su tiempo extra académico a buscar fuentes alternas de trabajo remunerado que les permita balancear su ecuación ingreso-gasto, sin las posibilidades reales de un retiro digno en el futuro. Es por ello que para muchos académicos los principales problemas que enfrentan sus instituciones educativas son los de orden financiero, de organización y de administración. Ello es en buena medida explicable por el alto grado de complejidad que ha alcanzado el sistema universitario mexicano, por lo que desde hace muchos años el financiamiento ha sido el tema más relevante en las agendas de las universidades públicas.

La prevalencia de lo político sobre las consideraciones académicas en sectores importantes de las instituciones educativas, fundamentalmente en el de las autoridades, ha derivado en una decreciente participación y un creciente desinterés de los claustros tradicionales en la deliberación sobre la cuestión académica, aunado a una permanente exclusión de la mayoría de los académicos de los procesos de toma de decisiones.

La visión de muchas autoridades y grupos universitarios en el país es más burocrática, incluso aristocrática, que democrática, más enfocada a la administración y basada en criterios racionales de eficiencia técnica y eficacia económica que en consideraciones éticas y académicas que garanticen el desarrollo de la institución. Estas ópticas devienen en un incremento, más que en una evolución productiva, de las tensiones entre tradición y modernización.

Lo anterior ha forjado, por un lado, el fortalecimiento del control político de las universidades e institutos de educación superior y, por el otro, una serie de procesos de desempoderamiento de las comunidades y de burocratización del personal académico, debido a la obligación, en el marco ideológico neoliberal y mediante la llamada, de manera eufemística, “cultura de la evaluación”, de redactar informes –más que procesos de autoevaluación crítica– sobre los resultados de las tareas docentes y de investigación. En tanto que múltiples y diversas prestaciones dependen de estos farragosos documentos, es posible explicar el mayor interés de muchos académicos en satisfacer dichas exigencias que en fomentar actividades solidarias con la institución, sobre todo en tiempos críticos. Ello ha generado que una de las tensiones universitarias históricas y cruciales entre democratización y eficiencia tienda a resolverse a favor de esta última. Asimismo, muchos profesores e investigadores universitarios se han vuelto rehenes, o en el mejor de los casos, clientes de los integrantes de las múltiples comisiones dictaminadoras –o desmovilizadoras–, cuyas evaluaciones han adquirido tintes burocráticos e incluso políticos, operando contra la idea clásica de comunidad académica.

La generación de un nivel de cinismo y desilusión por parte de los universitarios y, en general, de la ciudadanía hacia las instituciones políticas establecidas y los políticos profesionales ha derivado, entre otros aspectos, en una partidización deslegitimadora de la política, en una creciente influencia de los denominados poderes fácticos y en una competencia electoral que se realiza fundamentalmente en las arenas mediáticas, mientras que las contiendas se diriman en los tribunales judiciales. Pero de manera prioritaria, ha derivado en una inédita falta de acuerdos entre los agentes políticos que puedan garantizar un crecimiento sostenido de la nación. Es por ello que muchos académicos que por alguna razón están desilusionados de la participación política quieren que los dejen tranquilos en sus laboratorios, en sus cubículos, alejados de toda participación institucional.

En consecuencia, los valores individuales prevalecen sobre los sociales y humanos, resolviendo la contradicción histórica en el seno de las instituciones académicas: producción social *versus* elaboración personal de conocimientos, a favor de esta última.

Por otro lado, la defensa a ultranza de la autonomía por parte de varias de las comunidades universitarias parece más un reflejo, condicionado en buena medida por el desgaste que el propio concepto conlleva, que el producto de una reflexión histórica

y actualizada de sus orígenes, desarrollo y contenido real. Es así que para unos ha generado un espacio crítico y libre de las injerencias externas, incluso para realizar procesos de autoevaluación para el mejor desarrollo de sus funciones básicas, y para otros ha significado la capacidad de realizar actos de violencia en contra, incluso, de la propia institución, confundiendo autonomía con extraterritorialidad.

Asimismo, la falta histórica de una honda cavilación para actualizar ese crucial concepto sigue confundiendo a muchos universitarios, que quizás no alcancen a comprender que la autonomía fue una conquista histórica de la derecha frente al estado revolucionario en la década de los años veinte, con diversas rutas de evolución. Por un lado, permitió la libre producción del saber, pero por el otro, facilitó cada vez más la libre producción profesional para el mercado capitalista, poniendo sobre la mesa las preguntas cruciales de ¿una autonomía para qué?, ¿para quién?

En buena medida, parece que un mayor número de miembros de las comunidades universitarias pasa por alto que la autonomía universitaria ha sido ejercida más por las autoridades, considerada por ellas como un ejercicio responsable, desde la construcción de la agenda de poder hasta la selección de su personal académico, que por la propia academia o la grey estudiantil. Asimismo, en diversas ocasiones ha sido esgrimida por el gobierno federal tanto para desentenderse de los problemas acuciantes de la institución o de los conflictos internos bajo la consigna “dejen que haga lo que quiera, pero contrólenla”.

Una estructura universitaria de poder altamente centralizada que opera en instituciones sumamente diferenciadas y complejas, donde el juego de fuerzas entre los grupos de interés internos y externos controla el proceso de toma de decisiones, básicamente en cuanto a la distribución de recursos, espacios de trabajo y otorgamiento de privilegios se traduce, por una parte, en una sub-representatividad real que impide la participación activa, razonada y suficiente de la mayoría de los profesores, investigadores y estudiantes, así como de sus principales organizaciones, en tanto que interlocutores válidos en los procesos de elaboración de políticas universitarias. También da como resultado la desigualdad en las arenas distributivas, y la deficiente correlación entre legalidad (autoridad formal) y legitimidad (autoridad académica). En buena medida, esta condición ha derivado en el abatimiento de la moral institucional, la desconfianza en las autoridades y en la mínima participación en la vida comunitaria en el diseño y el desarrollo de la Universidad.

En suma, la pérdida del protagonismo y la baja participación política de profesores y alumnos es producto, entre otras razones, de la llamada cultura de la evaluación mencionada, y es llevada a sus últimas consecuencias al otorgar un amplio poder selectivo y discrecional a las miniburocracias dictaminadoras, lo que ha generado un círculo vicioso en el cual la comunidad no confía en sus autoridades y en la que éstas desconfían de los académicos y de los estudiantes, obligándoles a seguir y acatar las leyes de estímulo y castigo, sobre todo salarial.

Una fuerte resistencia al cambio institucional y a la organización de la comunidad por parte de algunas autoridades, claustros académicos y grupos políticos, que le permita a la Universidad, mediante la participación activa (objetiva) de toda la comunidad, actualizarse en función de los avances democráticos y las realidades socioeconómicas de su entorno. Es decir, una transformación colectiva e incluyente producto de la suma de los evidentes cambios operados tanto en el personal académico y los estudiantes como en las propias elites universitarias (académicas y administrativas), acorde con la evolución de la vida democrática, del mercado profesional y de amplias porciones de la sociedad, incluso de la realidad internacional.

Incluso frente a las circunstancias cambiantes y ante la emergencia de nuevos problemas y encrucijadas, las autoridades políticas universitarias y los más relevantes grupos de interés que operan en el sistema tratan, por lo general, de mantener las viejas estructuras y la legislación correspondiente, reforzando, más que transformando la contradicción entre la estabilidad y el cambio, ya que toda innovación significa la amenaza hacia los intereses de alguien, lo que aumenta las posibilidades de que surja un conflicto. Por ello, los cambios en las instituciones educativas superiores son más de carácter gradual y formal que radicales y profundos, más específicos que generales, más sobre aspectos académicos formales y de eficiencia administrativa que de gobierno y distribución del poder. En esas condiciones, la pregunta central es: ¿cómo lograr las reformas necesarias sin la participación de los actores más relevantes del escenario universitario?

Hay ausencia en la mayoría de las instituciones universitarias de una agenda y de canales de comunicación biunívoca menos institucionales y formales, y más abiertos a la crítica y la participación de la comunidad, que provean a las autoridades universitarias de los flujos comunicativos directos capaces no sólo de informar, sino de construir, mediante razonamientos técnicos y explicaciones políticas, una deliberación argumental que permita a las autoridades convencer, articular los apoyos y concretar

los acuerdos necesarios con la mayoría de las fuerzas políticas actuantes, reconocidas y no legitimadas, en favor de sus políticas; en resumen, de institucionalizar la discusión para sintonizar participación política y comunicación.

REFERENCIAS

- Aarts, K. y J. Thomassen (2008a), "Satisfaction with Democracy: Do institutions Matter?", *Electoral Studies*, 27: 5-18.
- Abramson y Aldrich (1982), *Analyzing Repeated Surveys*, SAGE, University Paper.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1970), *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Euramérica.
- Anduiza, Eva y Agustí Bosch (2004), *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel.
- Barnes, S. M., Kaase, K. Allerback, B. Farah, F. Heunks, R. Inglehart, K. Jennings, H. Klingerman, A. Marsh y L. Rosenmayr (1979), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, London, Sage.
- Berelson, B., P. Lazarsfeld y S. P. Pheasant (1954), *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, University of Chicago Press.
- Blais, A. (2006), "What Affects Voter Turnout?", *Annual Review of Political Science*, 9:111-125.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (1986), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores.
- Cabrero, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *Policy Sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 2, pp. 189-229, México.
- Campbell, A., P. Converse, W. Miller y D. Stokes (1960), *The American Voter*, New York, Wiley.
- Campbell, Miller y Stokes (1960), *The American Voter*, New York, Wiley.
- Clark, Terry y Vincent Hoffman Martinot (eds.) (1998), *La nueva cultura política*, Estados Unidos, Westview Press.
- Cobb, R. y Ch. Elder (1986), *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México, Noema.
- Contreras Ibáñez, Carlos César, Fredi Everardo Correa Romero y Luis Felipe García y Barragán (2005), "Participación política no convencional: Culturas de protesta vs culturas institucionales", en *Polis: Investigación y Análisis sociopolítico y Psicosocial*, México: Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa.

- Conway, M. (1986), *La participación política en los Estados Unidos*, México: Gernika.
- Cornelius, Wayne (1973), "La urbanización como un agente en la inestabilidad política latinoamericana: el caso de México", *Línea*, núm. 3.
- Dalton, R., S. Flanagan y P. Beck (1984), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Diamond, L. (ed.) (1994), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder-Col, Lynne Rienner Publishers.
- Dorantes, Gerardo (2012), *La construcción de la agenda de universitaria de poder*, México: UNAM,
- Di Palma, Giuseppe (1970), *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*, New York, Free Press.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (1998), *La cultura política de los alumnos de la UNAM*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y cultura política: México 1993-2001*, México, Siglo XXI.
- Faulks, Keith (1999), *Political Sociology*, Edinburgh Scotia: Edinburgh University Press.
- Franklin, M. (1985), *The Decline of Class Voting in Britain*, Oxford, Clarendon Press.
- Huntington, S & J. Nelson (1976), *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge-Mass, Harvard University Press.
- Inglehart, Ronald (1991a), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Inglehart, Ronald (1991b), *Modernización y cambio cultural: la persistencia de los valores tradicionales*, Barcelona, Quaderns de la Mediterrània.
- Key, V. O. (1966), *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*, New York, Random House.
- Klingeman, Hans y Dieter Fuchs (eds.) (1998), *Citizens and the State*, New York, Oxford University Press.
- Lane, Robert (1959). *Political Life: How And Why Do People Get Involved in Politics*, Glencoe, IL: Free Press.
- Lazarfeld, P., B. Berelson y H. Gaudet (1944), *The people choice. How the Voter Make his Mind in a Presidential Campaign*, Columbia University Press.
- Lipset, Seymour (1960). *Political Man: The Social Bases of politics*, Garden City, New York, Doubleday & Company Inc.

- McClosky, Herbert (1993), *Consensus and Ideology in American Politics*, Irvington Publishers.
- McAllister, Ian y Stephen White (2009), "Conventional citizen participation", en Christian W. Haerpfer, Inglehart Bernhagen Patrick, and Welzel Christian F. Ronald, *Democratization*, Estados Unidos Oxford, University Press.
- Milbrath, L. (1965), *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago, Rand McNally College Publishing Company.
- Miller, W. y M. Shanks, (1996), *The new American Voter*, Harvard, University Press
- Moran, M. & Benedicto, J. (1995), *La cultura política de los españoles*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Murga, Antonio (2006), *El apoyo político en el primer gobierno de la alternancia*, Tesis Doctoral, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Nie, Norman, Powell, Bingham y Prewitt Kenneth (1969), "Social Structure and Political Participation", *American Political Science Review*, 62, June and September 1969, pp. 361-378, 808-832.
- Nevitte, Neil (1996), *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Ontario, Canada: Broadview Press.
- Pasquino, G. (1992), "Participación política, grupos y movimientos", en G. Pasquino *et al.*, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, PP. 179-215.
- Pateman, C. (1970), "The civic culture: a philosophic critique", en Almond & Verba (1980).
- Parry, G. G. Moyser y N. Day (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1970), "The civic culture: a philosophic critique", en Almond y Verba (eds.) (1980), *The civic culture revisited*, Boston, Little, Brown.
- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone*, New York, Simon & Schuster Paperbacks.
- Rosenbaum, Walter (1976), "The Paradoxes of Public Participation", *Administration & Society*, 8:3 (November), 355-383.
- Rosenstone, Steven y John Hansen (1993), *Mobilization, participation, and Democracy*, New York, Macmillan.
- Saucedo, Manuel y Sobral, J. (1986), "Participación política y conducta del voto", en *Papeles del Colegio*, vol. IV, Madrid, Colegio Oficial de Psicólogos.
- Shin, D. (1999), *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney (1998), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, *Cambridge Studies in Comparative Politics*, Cambridge University Press.

- Thomassen, J. y H. Van der Kolk (2009), "Effectiveness and Political Support in Old and New Democracies", en H.D. Klingemann (ed.), *The Comparative Study of Electoral Systems*, New York, Oxford University Press.
- Topf, Richard (1995), "Beyond Electoral Participation", en Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (comps.), *Citizen and the State*, Nueva York, Oxford University Press.
- Van Deth, Jan, Ramón Montero y Anders Westholm (2006), *Citizenship and Involvement in European Democracies*, Routledge.
- Verba, Sidney y Norman Nie (1972), *Participation in American: Political Democracy and Social Equality*, New York, Harper and Row.
- Verba, Sidney, Norman Nie y Jae-on Kim (1978), *Participation and Political Equality: a Seven Nation Comparison*, New York, Cambridge University Press.
- Welch, Stephen (1993), *The concept of political culture*, Ipswich, St. Martin's Press.
- Yee, H. (1999), *The Political Culture of China's University Students: a Comparative Study Of University Students In Mainland China, Hong Kong, Macau and Taiwan*, Commack-New York: Nova Science Publishers.

CIUDADANÍA JUVENIL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

*Martha Elisa Nateras-González**

*Ivett Tinoco-García**

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las discusiones teóricas sobre la ciudadanía han cobrado un renovado interés dentro de las ciencias sociales, centradas fundamentalmente en dos aspectos: el derecho de ciudadanía que hoy en día se encuentra en una situación compleja en muchos países, pues la exclusión de los derechos políticos y sociales básicos a ciertas categorías de ciudadanos, las crecientes desigualdades y el incremento de la desconfianza de la sociedad hacia las instituciones políticas son síntoma de graves problemas en los modelos contemporáneos de ciudadanía, y la consolidación de la democracia en las sociedades contemporáneas, la cual se sustenta en buena medida en el comportamiento de la ciudadanía. Por ello, existe una constante preocupación por pensar la teoría de la ciudadanía también como fundamento de la democracia.

Para algunas voces las democracias actuales no son capaces de satisfacer las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más compleja, pues los canales convencionales de participación muestran sus limitaciones a la hora de transmitir las demandas e intereses de los diferentes grupos sociales. Estas cuestiones son las que están en la base de la extendida preocupación por lo que se ha dado en llamar la calidad de la vida democrática.

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: marnateras@gmail.com

Para O'Donnell (2004), las democracias consolidadas cuentan con una ciudadanía de doble faz: una potencialmente activa y participativa que emerge de los derechos que le otorga el régimen democrático, y otra cara, adscriptiva y pasiva, adquirida por el hecho de pertenecer a una nación determinada. En cambio, en nuestro continente la incipiente democracia que tenemos se ha caracterizado por negar a muchos ciudadanos sus derechos, así como por otorgar privilegios y exención de obligaciones a otros. Esta actuación por parte del Estado termina por negar el derecho de ciudadanía.

Por ello se deben proponer nuevas formas de articular el funcionamiento de la ciudadanía, sobre todo entre las nuevas generaciones, pues es un instrumento fundamental para superar los problemas de las sociedades democráticas y dar un nuevo impulso a la vida cívica, aunque reconocerle derechos a la juventud no es fácil en la vida política latinoamericana, si se sigue concibiendo a los jóvenes sólo como protagonistas en roles residuales. Por tanto, el objetivo de esta ponencia es reflexionar en torno al reconocimiento de las nuevas formas de participación política de los jóvenes.

Participación política y ciudadanía en los jóvenes

La atención teórica en América Latina hacia la juventud inicia en las primeras décadas del siglo xx, pero las Ciencias Sociales la retoman como categoría de análisis hasta la segunda mitad del siglo, en el contexto de la sociedad de consumo, la exclusión y la desigualdad. Los jóvenes son un sector de la población diverso, con múltiples identidades, donde entra en juego lo material, lo simbólico, lo cultural, lo socioeconómico, la dimensión de género, lo político, lo étnico y lo religioso; elementos que se mezclan permanentemente. Por lo tanto, desde un punto de vista conceptual, el contenido empírico de esta categoría teórica sólo es entendible a partir de estudios concretos.

Formular una noción de ciudadanía juvenil que reconozca las transformaciones políticas y culturales requiere examinar las posibilidades reales que tienen los jóvenes para acceder a sus derechos en una sociedad desigual y en una economía excluyente, y al mismo tiempo entender las formas en que los jóvenes, en el marco de la globalización, reproducen lo social a través de los significados que hoy en día otorgan al consumo, a los medios de comunicación y a la cultura.

En nuestros días, el paso a la vida adulta ha dejado de ser un proceso homogéneo, y la misma idea de juventud como etapa intermedia para adquirir e interiorizar las reglas o valores para llegar a la madurez social no es viable, debido a que la etapa de dependencia familiar se ha alargado. Por lo tanto, en el nuevo modelo de juventud que se construye, la seguridad tiende a desaparecer, provocando que los jóvenes dependan de situaciones que obstaculizan su presencia como sujetos autónomos en la esfera pública y les impidan asumir responsabilidades colectivas.

Por otro lado, las culturas juveniles se construyen ante la presión de las industrias culturales que promueven el consumo como forma de vivir la vida. La música, en todas sus variantes, las formas de vestir, los símbolos y otros lenguajes se universalizan a través de los distintos medios de información y comunicación.

Todo esto nos lleva al reconocimiento de múltiples ciudadanía, no sólo de aquella que se construye a partir de los derechos y obligaciones asignados por el Estado a través de las leyes, sino de las que se realizan a partir de la articulación de experiencias e identidades sociales diferenciales, influidas por factores tales como edad, raza, género y clase social, lugares concretos donde la ciudadanía se enuncia, negocia y reproduce. Esto le da un carácter complejo y multidimensional.

El desequilibrio entre la dimensión cultural y la estructural, así como los cambios provocados por la globalización, han contribuido al surgimiento de nuevas prácticas, que más que definir al ciudadano, lo moldean. Estas nuevas formas de ciudadanía han inaugurado espacios en los que la gente participa en calidad de ciudadanos. En este proceso juegan un papel fundamental la cultura del consumo y los medios de comunicación.

Para entender el carácter complejo y multidimensional de la ciudadanía se deben tomar en cuenta tres factores:

1. Cómo se manifiesta su sentido de pertenencia y el vínculo con la comunidad a partir de sus derechos, obligaciones y marco institucional;
2. Cómo construyen sus identidades ciudadanas y cómo se definen como ciudadanos a través de los discursos e imaginarios y
3. Cuáles son las prácticas sociopolíticas que llevan a cabo los ciudadanos, dentro del marco institucional y de las culturas políticas que configuran la esfera pública.

SENTIDO DE PERTENENCIA

La participación como elemento fundamental del sentido de pertenencia y del ejercicio ciudadano constituye una dimensión clave de la inclusión de los jóvenes en la sociedad. Es decir, la participación es un dispositivo clave para que los jóvenes puedan expresarse o reaccionar ante situaciones como la exclusión y la desigualdad social. En un sentido básico, la participación se expresa cuando los jóvenes contribuyen activamente en procesos y actividades o participan en el ejercicio del poder.

Para Dina Krauskopf (2008) el análisis de la participación juvenil en América Latina se ha abordado, principalmente, a través de tres vertientes. La primera es a partir de la perspectiva de la identidad, y otorga especial atención al surgimiento de nuevas sensibilidades, expresiones y producción de sentido entre los jóvenes. La segunda se deriva de la perspectiva de los derechos, privilegia la participación ciudadana de los jóvenes a partir de sus propias condiciones de existencia, y la considera en el contexto de la democracia. La tercera tiene que ver con la participación política de la juventud, y valora la adhesión de los jóvenes a los espacios consagrados a la política, desde su afiliación a los partidos políticos, sus inclinaciones electorales y la valoración que los jóvenes hacen de las instituciones.

Según Krauskopf la participación se expresa, de manera elemental, cuando los jóvenes contribuyen activamente en sus contextos desarrollando procesos y actividades con capacidad para decidir e intervenir en las decisiones o, por lo menos, influir en ellas y que éstas tengan repercusiones en su vida. De esta forma, la participación deja de ser un concepto unívoco, histórico y desvinculado de otras dimensiones. Para el análisis de la participación de los jóvenes en un contexto democrático se debe considerar una serie de elementos como: el sistema político, la disposición a la inclusión, la forma de canalizar la propuesta de iniciativas, los mecanismos de consulta y de transmisión de información, las formas de institucionalización y la legitimación de la participación, la resolución de las distancias generacionales, las formas de asociatividad, y las leyes dirigidas a la juventud.

Sin embargo, el sesgo que toma el mundo adulto-céntrico hace más difícil generar intervenciones políticas para los cambios culturales que protagonizan los jóvenes. Por ejemplo, las prácticas que prevalecen al interior de los partidos políticos, como las formas de cooptación, producen entre ellos alejamiento, debido

a que la participación debiera involucrar una relación de equidad y democratización intergeneracional. Las formas de asociatividad juvenil en la actualidad condicionan los niveles de participación, considerando el papel central que tienen los jóvenes como corresponsables para enriquecer el espacio de la acción pública y el desarrollo democrático, pues la participación juvenil no sólo requiere ser entendida desde el mundo de los adultos. También deben reconocerse las propias formas de empoderamiento¹ que construyen los jóvenes y las transformaciones que se han dado en la expresión de los contenidos de la participación juvenil; cuando ésta es autónoma, los jóvenes son los primeros en actuar, desarrollan proyectos y propuestas propias, fijan objetivos, metodologías, se expresan, si es necesario, con sus propios códigos, y buscan apoyo, asesoría y acompañamiento adulto si así lo requieren. “La participación asume carácter de compromiso cuando los jóvenes reciben y proveen información con retroalimentación para mejorar objetivos y resultados” (Krauskopf, 2008: 171).

No obstante, en el imaginario social de los adultos la juventud no goza de buena reputación y, por tanto, tiende a ser estigmatizada. De hecho, las políticas no han sido propensas a abrir canales de expresión y atención de demandas de la juventud. En este contexto, es normal que se presente resistencia por parte de los jóvenes, ante la falta de propuestas incluyentes para este sector. Lo anterior aunado al creciente individualismo y al descentramiento de la política como eje articulador de la participación provocan que las juventudes contemporáneas busquen participar en otras esferas sociales, lejos de la política estatal y pública. Una muestra de ello son las encuestas de juventud en América Latina, las que dan cuenta de la resistencia de los jóvenes a participar en los comicios electorales, pues muchos perciben al sistema político y de partidos como alejado de las demandas juveniles y sin compromiso de contribuir a una mayor igualdad. Asimismo, el porcentaje de militantes en partidos políticos tiende a ser muy reducido y sólo una minoría señala tener preferencias y orientaciones político-ideológicas (Krauskopf, 2008).

¹ Se entiende el empoderamiento como la capacidad de los jóvenes de hacer uso de sus derechos y asumir responsabilidades a nivel colectivo.

IDENTIDADES CIUDADANAS

En los jóvenes, la ciudadanía se relaciona con el papel que desempeñan en la vida social, con las relaciones que establecen con los demás, con sus objetivos y con los sentidos que le dan a su forma de ser. Las actividades sociales se reproducen en la vida cotidiana, tanto a nivel individual como colectivo, y partir de ellas los jóvenes se proyectan ante los demás, interactúan y adquieren una posición determinada en el funcionamiento y entramado social. En la vida cotidiana ocurre y transcurre su vida normal, allí se edifica el mundo de los significados que construyen los imaginarios colectivos y las representaciones sociales.

Los cambios sociales, culturales, económicos y políticos producidos en las últimas décadas repercuten en las formas de participación de los jóvenes. Actualmente este sector de la sociedad lleva a cabo acciones en los ámbitos institucionales formales y no formales, como el deporte, la religión, las actividades artísticas, sociales, civiles, culturales y de beneficencia no reconocidas como ejercicio político.

Desde una perspectiva comunitarista, la ciudadanía juvenil se relaciona con quienes participan en la vida de las sociedades, y se refiere a la vinculación de los ciudadanos a los colectivos, al reconocimiento de sus derechos y obligaciones, y a las posibilidades de participación en la toma de decisiones de la comunidad a la que pertenecen. La posibilidad de incidir en la toma de decisiones es fundamental para decidir qué actitudes, comportamientos, compromisos y responsabilidades asumirán frente a los otros.

La visión republicana que pugna por la educación para la ciudadanía posiblemente pensaría en las universidades como formadoras de ciudadanos, además de preparar profesionales y científicos. No obstante, la preparación universitaria no centra su función en la formación ciudadana, y aunque reconozca su importancia entiende que no es su responsabilidad.

Es a través de los procesos de socialización que el individuo construye la realidad objetiva y subjetiva. Existen distintos tipos de socialización: la primaria, que permite al individuo construir su identidad personal, edificando un yo que determina sus acciones, su pensar y su sentir. La socialización secundaria se desarrolla a partir de la internalización de “submundos” institucionales, y en este proceso se transforma el yo interior. Los principales agentes de socialización son la familia, la escuela, los grupos de pares y los medios de comunicación.

En el espacio escolar convergen varios agentes de socialización: los profesores, los libros, el currículo, las normas, las autoridades y los propios pares académicos, pero la socialización que esta institución produce no tiene el mismo efecto en todos los miembros de la sociedad, a pesar de que en la escuela se impartan y compartan valores y roles más o menos homogéneos. La educación, si bien juega un papel fundamental en el interés y la participación cívicas, no es detonadora de la participación política o del desarrollo de valores ciudadanos. La socialización política es un proceso de aprendizaje e interiorización de valores, símbolos y actitudes frente a la política. A partir de la socialización primaria y la socialización secundaria o “resocialización” se construye la cultura individual. Esta reelaboración individual, sumada a la participación y el comportamiento que emerge de la experiencia y el razonamiento, da como resultado una determinada cultura política, donde intervienen evaluaciones, informaciones y vínculos afectivos que condicionan distintos tipos de comportamiento político. Asimismo, existen elementos como el estatus socioeconómico, la edad, el sexo, o la participación en grupos comunitarios que también influyen de manera significativa en la definición de la cultura política. Para Almond y Verba (2007) en este proceso intervienen actitudes políticas y no políticas, pues en las elecciones y preferencias de los individuos toman parte las costumbres, las tradiciones y la cultura, pero también el sistema político. Para otros autores (Durand Ponte, 2004) la cultura política del individuo es resultado de un proceso personal y complejo y no está determinada por el sistema político, sino por el lugar que ocupa en otras culturas sociales o de otro tipo como las tradiciones, los ritos o el arte, que definen sus comportamientos, valores y actitudes.

PRÁCTICAS POLÍTICAS

La socialización y la cultura política son fundamentales para definir el interés de los jóvenes por la política. Sin embargo, en el caso mexicano, el alejamiento de la población de la política es también un asunto histórico, pues durante mucho tiempo el gobierno logró dar un cauce institucional a las diferentes demandas de la sociedad. A su vez, la participación política de la mayoría de los ciudadanos se llevaba a cabo a través de las estructuras corporativizadas del partido hegemónico.

Actualmente las instituciones formales consideran que es fundamental para la calidad de la democracia fomentar el asociacionismo juvenil, respetando sus intereses y sin imponer condiciones externas; no obstante, para ello se requiere que las organizaciones juveniles y las instituciones generen acciones para la definición de las políticas públicas, pues la influencia ciudadana es el principal requerimiento para crear un marco analítico entre gobernantes y gobernados, donde los primeros ejerzan la facultad de decidir y los segundos la prerrogativa de intervenir (SEGIB y OIJ, 2008), sin perder de vista que las nuevas generaciones juveniles, además de mantener lazos institucionales, generan esquemas de autosocialización a partir de sus propias formas de pertenencia, de participación en lo colectivo y de vinculación por medio de la tecnología de la comunicación.

Para tener una idea más clara de cómo opera la ciudadanía en la vida cotidiana es importante conocer cuáles son sus características institucionales, culturales y políticas en grupos sociales específicos, pues en buena medida la discusión del ejercicio ciudadano se sigue ubicando en el plano del deber ser. Esto se debe en parte a que la ciudadanía, de origen se ha visto limitada por varias razones, una de ellas tiene que ver con la manera en que los ideólogos de la Revolución francesa establecieron una clara diferencia entre ciudadanos “pasivos” y ciudadanos “activos”. Por tanto, los ciudadanos activos, dentro de esta lógica, eran los únicos autorizados para ejercer sus derechos políticos, debido a que el derecho al sufragio estaba sujeto a una serie de condiciones como la residencia, el origen, el pago de impuestos y la servidumbre.

Como respuesta a los grandes desafíos que enfrentan las democracias –consolidadas o en proceso de consolidación– ha surgido un discurso que considera como tarea prioritaria la promoción de la ciudadanía “activa” entre las nuevas generaciones, debido, por un lado, a la necesidad de complementar el discurso de los derechos con el de obligaciones, particularmente la participación cívica en la vida de la comunidad y, por otro lado, el de una mayor presencia e intervención de los ciudadanos en asuntos que los afectan directamente. No obstante, las instituciones políticas se muestran limitadas e incapaces de satisfacer demandas y necesidades sociales, pues la mayoría de las veces están comprometidas con los intereses privados.

Algunos autores (Benedicto y Morán, 2002, 2003 y 2008) desarrollan una propuesta de ciudadanía activa que se sustenta en un gran protagonismo cívico de los jóvenes a partir de dos principios fundamentales:

El reconocimiento de su condición de ciudadanos plenos, más allá de la red de dependencias en las que están inmersos, y la vinculación directa del ejercicio ciudadano con el proceso de formación de sujetos autónomos.

El protagonismo cívico depende del enfoque con el que se analice; en el discurso neoliberal es individualizado y carente de factores de identificación que lo hagan sentirse miembro de un colectivo, se orienta a los derechos civiles y las obligaciones voluntarias, pues su lenguaje es en general despolitizado. Desde un punto de vista democrático, se pugna por el retorno de la sociedad civil desde abajo; a partir de la acción voluntaria de los individuos y su participación en los movimientos sociales. Dentro del enfoque de la tercera vía se demandan las responsabilidades individuales, pero encontrando un nuevo equilibrio entre derechos y obligaciones, la intervención activa del Estado en calidad de agente de la solidaridad colectiva y la responsabilidad individual de los ciudadanos (Benedicto y Morán, 2002).

La ciudadanía activa no es un concepto neutro, pues adquiere diferentes significados en función de la matriz ideológica e intelectual del discurso en el que nos ubiquemos. Esto nos lleva a pensar que la dimensión de ciudadano activo no se limita a la participación política sino que radica, sobre todo, en el hecho de asumir una responsabilidad de solidaridad para con la comunidad, la cual se materializa a través de la participación voluntaria, despolitizada y de corte asistencial de beneficio a la comunidad. En este sentido, la participación del ciudadano se centra en las funciones y acciones de asistencia, desarrolladas a través de redes informales o de organizaciones voluntarias.

Sin embargo, apostar por las obligaciones cívicas para generar mayor protagonismo y capacidad de intervención en sociedades como las latinoamericanas, donde subsisten grandes desigualdades en cuanto a derechos, poder e influencia, significa retornar al discurso del deber ser, pues la desigualdad y la exclusión siguen siendo un gran obstáculo para el acceso a una ciudadanía plena.

Por ello, para hablar de ciudadanía activa es fundamental considerar la desigualdad social para entender la forma en que los grupos logran insertarse en la vida ciudadana común, así como la heterogeneidad cultural de las sociedades contemporáneas para entender la capacidad de los jóvenes de combinar los viejos principios de la ciudadanía clásica con los nuevos elementos proporcionados por sus comunidades de origen o las que ofrece la sociedad global (Benedicto y Morán, 2002).

El ejercicio pleno de la ciudadanía requiere de ciertas condiciones, y una de ellas es la independencia económica. Sin embargo, los cambios socioeconómicos en las últimas décadas han trastornado profundamente la obtención de esta independencia, contribuyendo a consolidar la imagen de la juventud como un periodo de cuasi-ciudadanía prolongada en la que los jóvenes asumen sus responsabilidades cívicas mientras no cuenten con las condiciones socioeconómicas para el ejercicio efectivo de sus derechos (Benedicto y Morán, 2003).

El discurso sobre la necesidad de un modelo más activo de ciudadanía al parecer no considera del todo los problemas estructurales que hay detrás. Por tanto, la propuesta de una ciudadanía activa no está exenta de los problemas que se pueden generar debido a las propias contradicciones en que se mueve nuestra sociedad. Estas contradicciones generan limitaciones en la construcción activa y participativa de la ciudadanía juvenil. Muchas voces y desde muchos ámbitos hablan de la necesidad de fomentar entre las nuevas generaciones una gran responsabilidad ante los asuntos de su comunidad y romper el escepticismo entre los jóvenes acerca de que las cuestiones de índole política son ajenas y no van acorde a sus intereses. Lo anterior, aunado al proceso de alargamiento de la juventud está provocando que cada vez sea más difícil que los jóvenes accedan a su condición de ciudadanos.

Esta situación contradictoria, entre la responsabilidad ante la comunidad y la incapacidad material para ejercerla, estimula la incertidumbre entre los jóvenes y los desorienta en torno al papel y la posición que ocupan en y ante la comunidad. Mientras que para generaciones anteriores ser ciudadano se manifestaba básicamente a través de la participación en la esfera política, actualmente hay un auge entre los jóvenes de formas de acción colectiva o actividades centradas en la solidaridad social que muestran que los significados de la participación cívica se han transformado. Hoy los espacios donde se expresa o materializa la ciudadanía al ampliarse propician la generación de identidades y pautas de comportamiento actualizadas. Esto ha favorecido la creación de nuevas culturas juveniles que se manifiestan a través de los llamados estilos de vida, los cuales se revelan también en los espacios de ocio o de intersección de la vida institucional formal y les confieren identidad como grupo.

Lo anterior nos hace pensar que, efectivamente, la ciudadanía se reduce a un conjunto de mecanismos y reglas formales. A pesar de que el binomio activo-pasivo tendría que ubicarse dentro de la lógica del funcionamiento de la ciudadanía, en donde se conjuguen acciones individuales y movilizaciones de grupo y organizaciones

sociales, el conjunto de prácticas de ciudadanía que se desarrollan en la esfera pública, los diseños institucionales que pretenden establecer una determinada relación entre pertenencias sociales, derechos y participación, así como el papel que juega el Estado dan cuenta del desinterés, inconformidad, desconfianza, distanciamiento, impotencia, frustración, rechazo e insatisfacción cada vez más generalizados, lo que provoca una especie de aversión hacia la política. Este escepticismo provoca que los ciudadanos transiten entre la apatía y la participación.

La principal dificultad para comprometer activamente a los jóvenes en los procesos políticos y sociales de su comunidad es que no se les considera ciudadanos plenos ni se les reconoce su capacidad y legitimidad para influir en éstos. Se dice que los jóvenes son los ciudadanos del futuro, o que son ciudadanos incompletos, pues no han llegado al final del proceso, o su posición no es legitimada por ubicarse en una etapa transitoria.

Cuando los jóvenes logran ver que a través de sus acciones se obtienen beneficios positivos y recurren a la participación para que cambien las prácticas establecidas, pero si no logran ver los frutos de su intervención prefieren abandonar la lucha y se refugian en la esfera privada de intereses. Esto termina por ubicar en el centro de su discusión los intereses y deseos individuales, lo que amenaza con alejarlos de las cuestiones sociales. El abstencionismo electoral, la falta de interés por ser representados por instituciones de gobierno y por participar en acciones colectivas en la solución de problemas sociales cercanos son una clara manifestación de que no quieren actuar en la esfera pública.

Aún con todos los obstáculos para el ejercicio de una ciudadanía plena por parte de los jóvenes, un importante punto de partida para analizarlos es reconociéndolos como actores sociales, con capacidad de acción democrática en calidad de sujetos de derechos en pleno ejercicio ciudadano, aunque en el ámbito escolar se les reduzca al rol de estudiantes y en la familia al de hijos.

Son estas consideraciones las que nos llevan a plantear que, para el estudio de la ciudadanía y de sus procesos de formación, lo conveniente es focalizar la investigación en las prácticas individuales y colectivas de los ciudadanos y en los referentes discursivos y simbólicos que las orientan. En las acciones dotadas de sentido e intencionalidad, situadas históricamente, desplegadas en la vida pública y privada desde variadas identidades individuales y colectivas, es conveniente indagar y formar las expresiones ciudadanas que señalan las formas concretas en que los individuos viven su vínculo con la comunidad política, es decir, cómo manifiestan su condición de ciudadanos.

Factores que intervienen en la participación de los jóvenes

El ejercicio ciudadano, como ya se señaló, no sólo requiere de la aceptación social, sino que tiene que ver también con la cotidianidad personal, con el compromiso social, con la interacción, tanto en el ámbito familiar como en la escuela o con los grupos de pares, donde los jóvenes participan y desde allí se enfrentan con las rígidas y fragmentadas estructuras sociales. No obstante, esto contrasta con la mayoría de políticas públicas orientadas a los jóvenes y con los discursos sobre ciudadanía juvenil, pues éstos no pasan de ser retórica vacía, obsoleta e inflexible, que no elimina las exclusiones y grandes dificultades en las que viven ciertos grupos, y sólo crean espejismos y falsas imágenes para las representaciones mediáticas, provocando que las agencias de la cultura de masas generen patrones de pensamiento y acción que reciben y utilizan como si fueran propios y que influyen fuertemente en éstos.

Para algunos autores (Recchi, 2003) el nivel de escolaridad es fundamental para que los individuos se interesen en la cosa pública, debido a que éstos son así más difíciles de manipular y menos alienados políticamente; los valores que se adquieren en la escuela llevan a definir la participación como una virtud y un deber moral, y un mayor nivel de instrucción dota a los jóvenes de los medios y competencias para comprender los problemas políticos y conocer los canales de movilización.

Sin embargo, la capacidad de reacción de los individuos ante los estímulos para la participación electoral no necesariamente está relacionada con los títulos educativos con que cuentan, pues hay que recordar que la participación política es una construcción conceptual que conjuga dimensiones de comportamiento y conductas profundamente diferentes. Las causas que propician la participación electoral pueden frenar en la misma medida la participación política en el sentido amplio, desde la disposición a firmar una petición o a presentarse como candidato en las listas de un partido.

Es común afirmar que la política es una actividad que no genera entusiasmo ni adhesión entre los jóvenes mexicanos, y su escasa presencia en el espacio político formal es bastante visible; se puede decir que, en general, el grupo comprendido entre 18 y 25 años mantiene una actitud de rechazo, desinterés y desconfianza hacia las actividades públicas. De manera general se presentan los resultados de siete investigaciones que dan cuenta empíricamente del interés de los jóvenes en la política y la confianza en los sistemas político y electoral:

<i>Año y estudio</i>	<i>Opinión de los jóvenes</i>	<i>Agentes e instituciones generadores de credibilidad</i>	<i>Percepción de la política</i>
1996 <i>Los mexicanos de los noventa</i> Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS)	Muestras de escasa credibilidad, alejamiento y evaluación negativa tanto de las actividades de la esfera política como de los actores.	Partidos políticos 5.5% Gobierno 5.8% (últimos lugares como agentes generadores de credibilidad).	De cada 10 jóvenes, cuatro opinaron que los asuntos incluidos en la agenda de la Cámara de Diputados son de interés exclusivo de los profesionales de la política, por tanto no fueron de interés para ellos.
1996 <i>La reforma electoral y su contexto sociocultural (Estudio para medir la percepción de los mexicanos)</i> IFE - IIS UNAM	De cada 10 jóvenes, cuatro contestaron no participar ni ser miembro de algún partido político.	Entre la población de 18 a 25 años se reveló que en la escala de credibilidad los partidos políticos y el gobierno persistían en los últimos sitios.	
1997 Víctor Manuel Durand Ponte	Casi 90% de los jóvenes opina que el gobierno sólo actúa para favorecer los intereses de unos pocos y los partidos políticos fueron considerados como organizaciones que dividen a las personas y no fomentan la participación democrática.	Los partidos políticos, el gobierno y los integrantes del Congreso de la Unión se ubicaron entre las instituciones con menor aceptación y menor grado de confianza.	El IFE es considerado como una organización que defiende a los profesionales de la política y que dificulta la participación ciudadana.
2000 Julia Flores Yolanda Meyenberg	Se encontró un juicio negativo y de mínima credibilidad y confianza de la población joven hacia las actividades en el espacio político. Los cambios en la política y el gobierno fueron percibidos como negativos.	La confianza en los partidos políticos es mínima, fueron señalados por siete de 10 como organizaciones que representan mínimamente sus intereses debido a que no se hacen responsables de las demandas de sus votantes.	Más de la mitad manifestó tener poco interés por la política y una cuarta parte dijo no interesarse nada. Siete de 10 señaló que no hablaba en su casa de política, y un porcentaje similar dijo que no organizaría una reunión para apoyar a un candidato de algún partido. La mitad declaró no interesarse en lo absoluto por los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados.

continúa...

<i>Año y estudio</i>	<i>Opinión de los jóvenes</i>	<i>Agentes e instituciones generadores de credibilidad</i>	<i>Percepción de la política</i>
2000 Consulta Infantil y Juvenil IFE	En qué actividades estarían dispuestos a participar los jóvenes: por el respeto de los indígenas, la defensa del medio ambiente, la paz y los derechos humanos. En qué actividades no participarían: a favor del aborto, actos de partidos políticos y por los derechos de los homosexuales.		
2000 Encuesta Nacional de la Juventud			Tres cuartas partes de los jóvenes entre 15 y 29 años declararon que con sus parejas hablaban poco o nada de política.
2005 Encuesta Nacional de la Juventud	Los jóvenes se ven como ciudadanos activos sólo a través del ejercicio electoral. 6 de cada 10 afirman que sí vale la pena votar, pero sólo 4 de cada 10 están dispuestos a participar en las elecciones.	Las instituciones con mayor credibilidad son: la familia, los médicos y la escuela. Las instituciones y personajes peor calificados son: la policía, los partidos políticos, los diputados federales y los sindicatos. El IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) tienen niveles intermedios de 7.3 y 7.6 respectivamente.	A los jóvenes no les interesa la política por considerarla un mundo completamente ajeno a ellos. La edad y el sexo son factores determinantes, el interés crece de manera proporcional a la edad, el grupo etario que manifestó mayor interés fue el de 25 a 29. De cada 10 varones, 2 respondieron estar muy interesados en la política, mientras que sólo 1 de 10 mujeres dijeron estar muy interesadas. Sólo 12.9% dijo leer, ver, o escuchar noticias o programas sobre política o asuntos públicos.
2010 Encuesta Nacional de la Juventud	La mayoría de los jóvenes entre 15 y 24 años señalan estar de acuerdo con “votar en las elecciones” y “obedecer siempre las leyes y las normas”. Asimismo, dicen tener mayor oportunidad de participar en la vida política de su país que en la época de sus padres.	De los encuestados entre 15 a 24 años el ejército cuenta con 7.5% de credibilidad, siendo esta la institución con menor nivel de confianza juvenil.	Para 30% de los jóvenes, la política es su último tema de interés y 78.3% de los encuestados entre 15 y 19 años dijeron hablar poco o nada de política con su pareja.

Fuente: elaboración propia con base en resultados de las investigaciones referidas.

Los estudios referidos se iniciaron hace aproximadamente dos décadas y, como se puede observar, muestran un desencantamiento paulatino en torno a la percepción de los jóvenes sobre la vida política y la participación. A nivel local, dos investigaciones recientemente realizadas con estudiantes universitarios, aunque con peculiaridades propias del grupo específico al que se investiga, registran coincidencias con las anteriores investigaciones, lo cual resulta interesante:

<i>Año y estudio</i>	<i>Opinión de los jóvenes</i>	<i>Agentes e instituciones generadores de credibilidad</i>	<i>Percepción de la política</i>
2012 <i>Construcción de la ciudadanía y participación de los jóvenes de la Universidad Autónoma del Estado de México</i>	Para los jóvenes universitarios los principales derechos del ciudadano son votar y ser votado, lo que ubica en primer plano la idea de los derechos y las obligaciones. Asimismo, para casi una cuarta parte de los encuestados la principal obligación del ciudadano es la participación social. El mal ciudadano es el corrupto, el que no participa, el que no respeta la ley y el que no cumple con sus obligaciones de ciudadano.	El nivel de confianza que los jóvenes universitarios tienen en el gobierno es mínimo porque perciben que las autoridades actúan más en función de sus intereses personales. Para 48.4%, la policía es la institución con menos credibilidad, para 25.8 % son los partidos políticos y para 12.9% es el IFE.	La política que rechazan los jóvenes es aquella ubicada en la formalidad, aunque el compromiso de los ciudadanos lo entienden en dos direcciones, hacia el Estado y hacia la sociedad, por lo tanto hablamos de una forma de participación y de un comportamiento cívico cercanos al republicanismo y al comunitarismo.
2013 <i>La participación política de la comunidad universitaria en la Universidad Autónoma del Estado de México</i>	La principal forma de participación de la comunidad académica es la formal, y la más reconocida es la de escoger a sus representantes, incluso por encima de la media nacional, que fue del 63% (votaciones nacionales de 2012) contra 73% en este caso.	Los alumnos desconfían en la capacidad de sus representantes formales (universitarios) para resolver los problemas y sus demandas; en cambio en quienes más confían los estudiantes es en sus compañeros y posteriormente en sus profesores	Sólo a uno de cada cinco alumnos entrevistados (18.6%) le interesa mucho la política universitaria. Al resto le interesa de forma regular, poco o nada. La brecha en materia de participación política entre los diferentes géneros no es tan amplia como a nivel nacional, las diferencias se presentan dentro de las distintas áreas de conocimiento

Fuente: elaboración propia con base en resultados de las investigaciones referidas.

Resulta abrumadora la evidencia acerca del escaso interés de los jóvenes por la política en México. Ante este panorama, no parece asombroso que los jóvenes se manifiesten abiertamente como apolíticos, ya que el imaginario que se ha construido de la política es el de un campo de actividades cuyos protagonistas son los políticos profesionales y la política se ubica en el ámbito institucional formal. Entendida de este modo la política, resulta hasta cierto punto normal que se rechace todo aquello que parezca cercano, sobre todo cuando se han multiplicado los otros ámbitos de la vida social en los que participan todos los que se identifican como jóvenes.

Este claro desinterés y apatía de los jóvenes por la política también podría ser el resultado de que su funcionamiento se asocia con la corrupción, y a que la dimensión política ha sido reducida a la existencia de partidos políticos, a la realización de elecciones libres y competitivas, a la actividad llevada a cabo por profesionales y al espacio ocupado por las diversas instituciones del Estado. Esto ha propiciado que la política, reducida a esto, sea objeto de cuestionamientos y críticas por parte de los jóvenes, que piensan que los partidos políticos no son organizaciones representativas para transmitir y atender las demandas de la población, lo que ha construido un imaginario donde la política es una actividad que genera desconfianza y desinterés.

Tomar como referencia estos estudios para conocer el interés de los jóvenes en la política es importante, pero no hay que perder de vista que los estudios sobre la participación juvenil o bien se restringen al análisis de las actividades desarrolladas en el marco de las instituciones clásicas (partidos políticos, por ejemplo), o lo amplían integrando aspectos sociales y culturales más vastos. Pero existe también un enfoque, en el que se insertan los estudios que toman a los jóvenes como actores y productores culturales (Reguillo, 2000), que abordan el tema de la constitución de colectivos juveniles, identificando la aparición de formas culturales emergentes portadoras de nuevos signos de lo político (Feixa, 1999; Reguillo, 2000).

Estos trabajos sostienen que a través de estas formas los jóvenes experimentan el poder, la autoridad, los proyectos, la gestión, el reclutamiento, las interacciones y el lenguaje, lo cual supone explorar las prácticas sociales de uso y de simbolización del espacio público. Lo destacable es que ambos enfoques suelen resaltar los impactos de las grandes transformaciones sociales, la redefinición de los escenarios culturales, las nuevas tecnologías, los modos de organización del trabajo, y el descreimiento en las instituciones políticas.

CONCLUSIÓN

Los jóvenes de hoy perciben al sistema político y al sistema de partidos como alejado de las demandas juveniles y sin compromiso por generar una mayor igualdad; por ello, los valores e intereses de los partidos políticos marcan en buena medida su comportamiento electoral y político. De hecho, la aversión por la participación política se puede ver, entre otros factores, en el declive de la afiliación de los electores a los partidos políticos y en la desconfianza en las instituciones. El desinterés y apatía de los jóvenes por la política puede ser resultado de que el funcionamiento de la política se asocia con la corrupción, o de que la dimensión política se reduce a la existencia de partidos políticos, a la realización de elecciones libres y competitivas y a que se muestre como una actividad realizada sólo por profesionales. La política, reducida a esto, es objeto de cuestionamientos y críticas por parte de los jóvenes, que piensan que los partidos políticos no son organizaciones representativas para transmitir y atender las demandas de la población.

No obstante, este alejamiento y desinterés no significan necesariamente que la juventud sea apolítica, pues la reflexión de este trabajo gira en torno a la idea de que el grado de politización en las prácticas de los jóvenes se expresa de otras maneras y por canales diferentes, que no se encuentran ubicados estrictamente en el campo político, pero que en un momento determinado podrían encaminarse a esa dimensión, que se ha denominado “lo público no estatal”, ya que la política que rechazan los jóvenes es aquella ubicada en la formalidad. Para algunos, este nuevo escenario es señal de una transformación de la cultura de la participación, en donde si bien las nuevas formas de participación no sustituyen a las viejas sí varían simultáneamente.

Por esta razón, es necesario redescubrir los ámbitos en los que se da la ciudadanía, abordar fenómenos que lleven al redescubrimiento de lo político, así como fomentar el asociacionismo civil, el incremento de la conciencia ciudadana, la construcción de valores colectivos y de instituciones que merezcan la confianza de la población. En este proceso, la familia, la educación, la sociedad y la cultura son fundamentales en la producción de los imaginarios que permiten elaborar y organizar los sistemas de representaciones.

Por ejemplo, antes de la década de los ochenta, las generaciones de jóvenes transitaron por procesos de socialización en donde la familia, la escuela, la iglesia, el ejército, los partidos políticos u otras formas institucionalizadas tuvieron un peso

determinante. En la actualidad, los espacios y motivos para la participación de los jóvenes en el ámbito público y en la política han cambiado radicalmente, pues las formas propias de expresión, empoderamiento y pertenencia que construyen los jóvenes le han dado un giro a los contenidos y a la propia participación juvenil. Por tanto, ésta no debe ser entendida sólo como el involucramiento en proyectos y programas específicos. Un aspecto fundamental es que a través de las redes sociales los jóvenes están hoy en día definiendo y redefiniendo los temas de discusión, y que incluso definen, por esa vía, la agenda política y de gobierno.

REFERENCIAS

- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (2007), “La cultura política”, en Albert Battle (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Ariel.
- Beltrán, Ulises, Fernando Castaño, Julia Flores, Yolanda Meyenberg y Blanca Del Pozo (1996), *Los mexicanos de los noventa*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Benedicto, Jorge y María Luz Morán (2002), *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*, Madrid, Instituto de la Juventud José Ortega y Gasset.
- Benedicto, Jorge y María Luz Morán (2003), “Los jóvenes: ciudadanos en proyecto”, en Jorge Benedicto y María Luz Morán (coords.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Instituto de la Juventud José Ortega y Gasset.
- Benedicto, Jorge y María Luz Morán (2008), “Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 3, tercera parte: Ciudadanía, participación y sentido de pertenencia en jóvenes europeos y latinoamericanos, Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, México, Siglo XXI Editores.
- Feixa, Carles (1999), *De jóvenes, bandas y tribus. Antropología de la juventud*, Barcelona: Ariel.
- Flores, Julia y Yolanda Meyenberg (2000), *Ciudadanos y cultura de la democracia: reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, IFE-DECEYEC.
- Instituto de la Juventud del D.F. (2008), *Encuesta de Cultura Ciudadana de la Ciudad de México 2008*, México, Gobierno del D.F. y BID.

- Secretaría de Gobernación (2008), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008* (ENCUP 2008), México, Secretaría de Gobernación.
- Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)-UNAM (1996), *La reforma electoral y su contexto sociocultural*, México, IFE-IIS.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2000), *Consulta infantil y juvenil 2000*, México, IFE.
- Instituto Federal Electoral (IFE) <http://www.ife.org.mx/documentos/OE/participacion2006/reportes/nac.html>
- Instituto Mexicano de la Juventud (2000), *Encuesta Nacional de la Juventud 2005 (Enjuve)*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Instituto Mexicano de la Juventud (2010), *Encuesta Nacional de la Juventud 2010 (Enjuve)*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Krauskopf, Dina (2008), “Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 3, tercera parte: Ciudadanía, participación y sentido de pertenencia en jóvenes europeos y latinoamericanos, Madrid; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.
- Nateras González Martha E. (2012), *Construcción de la ciudadanía y participación de los jóvenes de la Universidad Autónoma del Estado de México*, México, Miguel Angel Porrúa-UAEM.
- O'donnell, Guillermo (2004), “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Perera Ramos, Rodrigo (2013), *La participación política de la comunidad universitaria en la Universidad Autónoma del Estado de México*, Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM.
- Recchi, Ettore (2003), “La expansión de la educación superior y la participación política: una paradoja micro-macro”, en Jorge Benedicto y María Luz Morán (coords.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Instituto de la Juventud José Ortega y Gasset.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)(2008), *Juventud y desarrollo 2008: nuevos desafíos con las y los jóvenes de Iberoamérica*. Consultado en http://www.oij.org/file_ipload/publications/Items/document/EJ1206818403.pdf.

Reguillo Cruz, Rossana (2000), *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

Reguillo Cruz, Rossana (2003), “Las culturas juveniles: un campo de estudio; breve agenda para la discusión”, en *Revista Brasileira de Educação*, núm. 23, maio/jun/jul/ ago, Brasil, Anped-Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

Participación política en la agenda universitaria de poder. La opinión académica y estudiantil en la Universidad Autónoma del Estado de México en la construcción de la agenda institucional, de Gerardo Luis Dorantes y Aguilar (coordinador), se terminó de imprimir en febrero de 2015, en los talleres de LITHOKOLOR S.A. de C.V. El tiraje consta de 400 ejemplares.

