

# 2

## AGENDAS, MIRADAS Y DISPARADORES DE TEMAS. HACIA UNA REFORMULACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA DEL INICIO DE LAS POLÍTICAS

Mary Luz Alzate Zuluaga (\*)

Universidad Nacional de Colombia

Gerardo Romo Morales (\*\*)

Universidad de Guadalajara

### RESUMEN

Se presenta una propuesta teórico-metodológica para análisis de la agenda pública fundada en tres aportes: 1) Pluralizamos el concepto agenda asumiendo que conviven en la realidad política tres tipos de manera sincrónica: una *formal*, una *supuesta* y una *real*; 2) Dividimos las concepciones posibles sobre la agenda considerando que existen también entre políticos y académicos, tres miradas posibles: una burocrática, una política y una crítica (esta última incluye una subdivisión: de *racionalidad limitada* o de *análisis estratégico*); y por último, 3) Proponemos una clasificación novedosa de las formas en las que un tema se incorpora a la agenda (a este momento del proceso es al que llamamos disparador) con una división inicial entre *estructural* y *voluntaria*, las cuales van a estar a su vez integradas por dos posibilidades: de *inercia* o de *determinación sistémica* para la primera, y por *estrategia política del funcionario* o por *influencia de actores sociales* para la segunda.

### PALABRAS CLAVE:

agendas de gobierno, (nueva) gestión pública, estrategia, acción colectiva, instituciones.

### ABSTRACT

This paper presents a theoretical and methodological proposal on the subject of government agenda, that is founded on three contributions: 1) The concept Agenda is pluralized, assuming that in this coexist, synchronously, three types of this: a Formal, a Supposed and a Real one; 2) The agenda vision is divided considering that there are, among politicians and academics, three possible perspectives: a bureaucratic, a political and a critical one (this includes a subdivision: bounded rationality or strategic analysis); and finally, 3) We propose a novel classification of ways in which an issue is incorporated into the agenda (to this part of the process is that we call starter) with an initial division between structural and voluntary, which will be turn composed of two possibilities: systemic inertia or determination to the first, and political strategy of official, or social influence for the second one.

### KEY WORDS:

government agendas, (new) public management, strategy, collective action, institutions.

(\*) E-mail: mlalzatez@unal.edu.co

(\*\*) E-mail: gerardo.romo@gmail.com

RECEPCIÓN: 27/03/15

ACEPTACIÓN FINAL: 11/09/15

## 1 INTRODUCCIÓN

Con la intención de hacer evidente lo oportuno de nuestro aporte, vamos a iniciar este artículo con un análisis crítico de la forma hegemónica en la que hasta ahora se ha entendido el asunto de la *Agenda*. Revisaremos aquellas propuestas clásicas y recientes que se asumen de manera predominante entre los académicos dedicados al tema de las políticas públicas para, enseguida, a partir de una revisión crítica de las mismas, presentar nuestra propuesta alternativa con la que esperamos contribuir a mejorar la comprensión de los procesos asociados a este tema vital de la vida gubernamental de las sociedades modernas, la cual tiene trascendentales consecuencias en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Partimos de la idea de que la noción *agenda* se recupera como metáfora de lo que representa para el empresario esa libreta que revisa todos los días para saber qué es lo que va a hacer, o cuáles son los asuntos prioritarios a los que va a dedicar la energía y recursos en el día a día.<sup>1</sup> Esta noción se trasladó de manera acrítica para ordenar conceptualmente el origen de los asuntos públicos, y que deberá ser reformulada si consideramos que la realidad del inicio de cualquier política es mucho más compleja y menos racional y lineal de lo que la metáfora sugiere.

Se parte de la idea de que hay procedimientos, concepciones y metáforas comunes, propias del discurso hegemónico de políticas públicas, que en la vida de las sociedades se desarrollan ceñidas por un marco institucional específico que condiciona las estrategias, resultados y evaluaciones del desempeño final y, como consecuencia, de las condiciones de vida de los ciudadanos. Es decir, argumentamos que la vida de las políticas no transcurre en espacios sin fricción, en arenas sin restricciones que escapan a la voluntad de los actores, y que en realidad, esta está condicionada, entre otras cosas, por las tradiciones políticas, intereses coyunturales y otros factores contextuales que producen resultados muy diferentes a los formalmente esperados y que obligan a que veamos con nuevas herramientas estos procesos tan importantes.

Considerando lo anterior es que, presentamos en seguida la revisión crítica de la literatura más citada sobre el tema que nos ocupa, para contextualizar nuestra propuesta teórica de abordaje del tema agenda. Es importante señalar que lo que aquí proponemos, con los elementos metodológicos que supone, se está poniendo a prueba con resultados parciales de una investigación comparativa de casos de gobiernos locales en México y Colombia.

Veamos pues el resumen de las posturas y clasificaciones más utilizadas por los académicos en la actualidad cuando discuten este tema.

## **2 NOTAS PARA LA COMPRESIÓN DE LA FORMA HEGEMÓNICA ACTUAL DE ENTENDER LA AGENDA**

La revisión bibliográfica sobre el tema de la agenda pública incluye autores que la abordan desde muy variadas perspectivas y que incluso, han generado nombres diferentes para ella: *agenda pública* (Majone, 2006), *agenda de poder* (Dorantes, 2008), *agenda de gobierno* (Aguilar Villanueva, 1993), o *agenda formal*; además de la clásica diferenciación entre las agendas *pública*, *política* y *gubernamental* (Casar y Maldonado, 2010) Todas, si lo vemos con cierto detalle, comparten el mismo nombre, aunque con diferente apellido. Es decir, en todos los casos se habla de *Agenda*, aunque esta sea adjetivada en seguida con una diferente palabra: pública, de poder, de gobierno, política, o gubernamental. De lo anterior podemos inferir sin mucho esfuerzo que las denominaciones se parecen entre sí lo suficiente para que podamos tratarlas con cierto nivel de homogeneidad.

En general, las perspectivas analizadas en nuestra revisión bibliográfica, a partir de los conceptos que utilizan, las rutas que utilizan para describir los

procesos de políticas en general y de agendas en particular, y de las variables operativas de las que se sirven en su argumentación, se podrían clasificar en las siguientes perspectivas: 1) *Proceso de políticas públicas*. En esta perspectiva estarían incluidos Cobb, Ross y Ross (1976); Elder y Cobb (1993); Nelson (1993); Bardach (1993); Aguilar (1993); Merino y Cejudo (2010); Arellano Gault (2010); Cabrero (2005 y 2007); De la Fuente y Martuscelli (2006); Valencia (2012) 2) *Cambio institucional*. Categoría a la cual estarían adscritos Mariscal (2010); Casar y Maldonado (2010); Gantman (2009); Merino (2010); 3) *Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública*, con los siguientes autores: Rubio (2009); Rodríguez días (2004); Rotman (2007); Andréu (2012); 4) *Constructivismo*, en donde estarían incluidos Bardach (1993); y Lorenc (2005); y por último, 5) *Cambio cultural*, con Tamayo y Carrillo (2005); y Andréu (2012), como sus autores más representativos.<sup>2</sup>

Los diferentes nombres, los conceptos utilizados o la forma en que integran a la agenda en el proceso general de las políticas, permite hacer la clasificación anterior atendiendo a las diferencias. Sin embargo, en nuestra opinión son más relevantes las semejanzas entre estas, y por lo mismo, vamos a citar un par de ejemplos de definiciones, y generalizar a partir de las mismas los rasgos en común de la perspectivas enunciadas: Podemos empezar por citar a Elder y Cobb (1993), que conciben a la agenda, en su etapa de formación, como el proceso «a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública» (Elder y Cobb, 1993:77).

Podemos también considerar a Casar y Maldonado quienes consideran que «una agenda no es más que el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo», “que se procurarán, [que] se intentarán», cosas en las que se pondrá empeño»» (2010:222).

Destacamos por ahora en el análisis de estas definiciones, la presencia ineludible de ciertos elementos de racionalidad de un actor concreto que es quien «anota» los temas en ese instrumento de priorización o de memoria institucional. Pero sigamos.

Aguilar Villanueva señala que, cuando se habla de agenda de gobierno, «suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar» (1993:29); en cambio, para Elder y Cobb se trata más bien del «proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública» (1993:77). En ese mismo sentido, podemos conside-

rar la definición de Nelson, para quien por agenda hay que entender el «proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público, se le ha denominado “formación o fijación de la agenda»» (1993:106).

Estas definiciones que hemos citado aquí como ejemplos a partir de los cuales es posible generalizar las coincidencias en la literatura especializada sobre el tema agenda, han sido objeto de variados análisis que pretenden matizar sus argumentos centrales desde perspectivas críticas como las de Elder y Cobb (1993), y Kingdon (1984) por ejemplo; desde una perspectiva más bien política del mismo Aguilar Villanueva (1993), o de Easton (1973) quienes se refieren a este dispositivo como «la caja negra» del proceso político; desde perspectivas que incorporan elementos de la teoría organizacional como la de Cabrero (2007); o bien, posturas que se posicionan desde cierta racionalidad cercana a la de la economía como la de Gantman (2009), que aún cuando incorporan esos matices teóricos, mantienen un nivel homogéneo de comprensión de nuestro concepto clave.

Es a partir de esta última condición y más allá de las clasificaciones posibles en este momento, que podemos resumir las coincidencias conceptuales y operativas de los autores y propuesta revisadas. En estas se entiende a la agenda como el conjunto de acciones realizadas por un actor concreto (*gobernantes, gobierno, sector público*) que se reúnen por lazos de intención en un proceso racional de *seleccionar, ordenar, decidir, considerar, actuar, atender, o priorizar*, entre las alternativas asumidas como posibles, que se realizan para *resolver* un problema percibido o una demanda concreta por parte de la comunidad y sus actores. Es decir, que con independencia de los elementos tangenciales de enriquecimiento conceptual, que aporten los autores o perspectivas analizadas, se puede resumir el proceso en la idea de que la *agenda* se construye cuando los gobernantes seleccionan consideran y ordenan los temas u objetos sobre los que habrán de actuar.

En nuestra opinión, esta manera de entender la agenda tiene importantes limitaciones. En realidad, la metáfora actual de agenda no es conveniente porque refleja escasamente lo que sucede en los hechos con la priorización y la atención cotidiana de los asuntos públicos por parte del gobierno. Esto es así en dos momentos diferentes:

- a) En el que se supone se inscriben temas en ese cuaderno imaginario que representa la metáfora de la agenda. En este caso no es necesariamente coincidente con el que se quiere emular del de una empresa privada, sea

el ápice de esta homocéfalo, sea heterocéfalo. La lógica y los intereses que estén detrás de las preocupaciones a atender por los empresarios o accionistas van a tener siempre por detrás un interés utilitario por el incremento en el margen de renta, que no necesariamente coincide con los intereses que tienen que ser considerados cuando estamos ante la presencia de decisiones y su seguimiento en el espacio de lo público. Por otra parte, los actores que van a estar presentes, rodeando la decisión del ápice, sean colaboradores o clientes, no son los mismos que sostienen las decisiones en ese otro espacio mencionado.

b) Otro momento diferencial es cuando se le da seguimiento a lo que está manifestado (en el caso de la agenda por escrito) como interés de quienes serán los encargados de esta tarea hasta su cumplimiento cabal. En el caso de las empresas privadas, hay un control y un seguimiento que pueden ser más precisos y vigilados que en el de los asuntos públicos, debido, entre otras cosas, al tipo de actores y a los intereses de estos que están vinculados con su desarrollo y cumplimiento. Es decir, bajo ninguna consideración los ciudadanos pueden ser entendidos como meros clientes del gobierno.

Lo anterior se argumenta en el entendido de que el proceso que supone el proceso de inscripción de temas en el interés del gobierno, es mucho más rico y complejo que lo que supondría esa imagen metafórica de agenda. Lo que pasa con el gobierno y con los temas públicos que aparecen en diferentes condiciones en la escena social, en los últimos años desde nodos múltiples de redes de asuntos y actores que trascienden a este y que se ha caracterizado como condición de gobernanza, es algo que excede esa imagen y que, por lo tanto, habrá que intentar dejar a un lado para poder aplicar otras herramientas conceptuales para tratar de aprehender, de manera más certera, lo implicado en el proceso de inscripción y atención de temas en el ámbito público.

### **3 PROPUESTA TEÓRICO METODOLÓGICA DE COMPRENSIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA**

Para superar algunas de las limitaciones señaladas en los párrafos anteriores y lograr acceder a una mejor comprensión del proceso a través del cual se construye la agenda, presentamos en este apartado nuestra propuesta.

Lo que proponemos está constituido por tres escalones conceptuales. Empezamos por distinguir entre *tres formas posibles* de agenda que pueden ser percibidas en la vida pública: la formal, la percibida y la real; las cuales,

pueden ser comprendidas desde la academia o desde el ámbito político con *tres miradas*: la del burócrata racional, la política y la crítica o reflexiva; el último escalón que complementa la propuesta, está construido con una relación sistemática de *disparadores* de políticas.

Con independencia de cómo se entienda en términos académicos a la agenda como objeto de estudio, afirmamos que esta puede ser percibida de tres formas diferentes, las cuales ocurren de manera simultánea. Es decir, conviven, se cruzan, y sostienen de manera sincrónica las tres agendas mencionadas, las cuales, pueden ser separadas solo en términos analíticos con una intención heurística.

Consideramos que el no reconocer esta existencia simultánea de tres agendas, es lo que en términos académicos y sobre todo políticos, da lugar a algunas de las confusiones y malentendidos más frecuentes que no permiten en términos científicos avances importantes, y en términos de políticos y de políticas, da lugar a conflictos públicos y a arreglos ineficientes en la distribución y aplicación de recursos para la solución de los problemas que intentan atender.

Con respecto a las miradas de la agenda señaladas, lo que el lector va a encontrar, es una clasificación diferente a la hegemónica enunciada arriba, que distingue a los autores y sus propuestas, a partir de la forma en que conciben estos a los actores involucrados, y a los alcances u objetivos de las agendas como objeto de intervención política en el ámbito público.

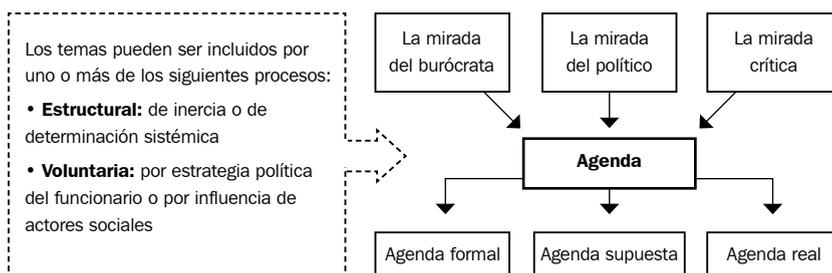
Y el escalón de los disparadores de temas incorpora los asuntos o *issues* y la libreta en que se inscriben, en la añeja discusión en las ciencias sociales entre la voluntad de los actores y su capacidad ilimitada de decisión frente a las posibles determinaciones estructurales de las acciones humanas. En nuestra opinión, algo tiene que ser dicho sobre el asunto de cómo es que *aparecen* los temas a ser anotadas en la agenda: ¿Todo responde a un esfuerzo de racionalización de problemas y soluciones en este orden? ¿Hay algo que determine temas o estrategias de solución por encima de los actores directamente involucrados? Nosotros asumimos que ni una ni otra. Que el asunto es complejo y que más que visiones dicotómicas, el asunto se tiene que resolver con continuos conceptuales que tengan a estos extremos teóricos solo como referencias de intención. Con este supuesto es que hay que subir a este último escalón de nuestra propuesta.

De esta manera, las miradas a la agenda, los tipos posibles de su existencia, y los disparadores de temas, los vamos a detallar en seguida, por lo pronto, veamos gráficamente nuestra propuesta resumida, en donde podemos apreciar cómo es que estos elementos enunciados podrían coincidir en el plano de lo

fáctico. Es decir, en la arena política uno puede encontrar alguno de los tipos de agenda enunciados, los cuales pueden ser percibidos en algún momento por alguna de las miradas propuestas, para cualquiera de los temas que se incorporen a la atención pública. Por lo general, la agenda formal estará mejor entendida desde la visión burocrática, la percibida desde la política, y la real desde la mirada crítica con independencia del tema que se trate.

### Gráfico 1.

Los disparadores de temas en relación con los tipos y visiones de la agenda



Fuente: elaboración propia.

A continuación la propuesta en detalle. Empezamos por la pluralización de la agenda, veremos luego las miradas posibles, y al final, la discusión sobre los disparadores de temas.

## 4 LAS AGENDAS EN PLURAL<sup>3</sup>

Cuando los académicos o los políticos hablan de agenda, pueden estar haciendo referencia a algunas de las tres siguientes posibilidades: 1) A lo que el gobierno dice formalmente que está haciendo o va a hacer; 2) A lo que ellos mismos o los ciudadanos creen que se ha hecho o se está haciendo en tiempo real por las agencias gubernamentales; o 3) A aquello que en los hechos, de manera constatable puede ser probado que se hace o se hizo en el tiempo de referencia.

De estas posibilidades, a la primera la llamamos formal o manifiesta, a la segunda supuesta, y a la tercera real. Y consideramos que en la realidad de

cualquiera de las sociedades de la modernidad occidental, con independencia del ámbito de gobierno del que se trate, estas conviven de manera sincrónica sin mayores conflictos. Lo cual en principio no es problema. Que este surja cuando alguno de los actores mencionados, político, académico o ciudadano, está pensando en una cosa, y alguno de los otros en otra de las posibles. Por este motivo es que nos parece crucial explicitarlas, explicarlas, nombrarlas y evitar con ellos confusiones y errores.

En términos prácticos, la *agenda formal*, será aquella que esté manifestada en documentos oficiales como los planes municipales de desarrollo, por ejemplo. Esta va a ser la agenda predilecta de los políticos, sin que por supuesto seas exclusiva de estos actores.

La *agenda percibida* será aquella que surja como posibilidad, no teniendo más elementos para la respuesta que los de su memoria, a la pregunta ¿cuáles son las acciones del gobierno realizadas durante un tiempo definido? Aún cuando teóricamente podría haber tantas agendas percibidas como ciudadanos, creemos que a partir de que los imaginarios por lo general son compartidos en términos de clase, género, o pertenencia a una localidad específica, y que los marcos institucionales en que se desenvuelven los actores son también por lo general compartidos, en los hechos, el número de estas será más reducido que ese universo teórico posible.

Por último, la *agenda real* será aquella constatable mediante el análisis de los expertos, que permita evidenciar lo que en los hechos se hizo como estrategia concretada en acciones durante un periodo o una gestión específica. Para la generación de esta agenda es un instrumento indispensable el documento de informe o de rendición de cuentas presentados por las administraciones (siempre y cuando, por supuesto, lo ahí dicho, sea constatable) y la capacidad analítica y heurística de los que la encuentren.

## 5 LAS MIRADAS A LA AGENDA

Con respecto a las miradas, la *burocrática* será aquella que conciba al actor involucrado de cualquier manera con el proceso de políticas como un sujeto racional y maximizador que va a estar siempre en búsqueda de arreglos eficientes (*Homo Economicus*). La intención explícita de sus esfuerzos entonces va a ser la de racionalizar la información de tal manera que lo que se produzca como agenda, y lo que se alcance como resultado de su seguimiento, sea siempre la solución óptima.

En esta incluimos aquellas aproximaciones que asumen como fundamental la existencia de un analista que desde un escritorio, y con la información suficiente a la mano, con las metodologías más precisas, construye los análisis que permiten sugerir el orden de las prioridades, considera las demandas de la población, las previsiones del futuro y los recursos disponibles, con el único criterio asumido como legítimo de la búsqueda de la mayor eficiencia posible.

La mirada *política* por su parte, será aquella que conciba al actor involucrado en estos procesos, ubicado en una arena en donde lo que fundamentalmente se pone en juego es el poder y las transacciones que con este se puedan hacer entre los involucrados (*Homo Politicus*). Lo que se pueda alcanzar desde esta perspectiva con la agenda, será la expresión de las cuotas de poder y de la capacidad mencionada de los sujetos de negociar sus intereses en términos políticos.

En esta mirada están incluidas aquellas aproximaciones que ponen como *core* del asunto la presión de actores individuales o de grupos de la sociedad, con independencia del nivel de consolidación que manifiesten o del sector del cual provengan.

Por último, la mirada *crítica* supondrá un sujeto estratégico sí, racional si, pero limitado, constreñido en sus decisiones por factores contextuales y estructurales (*Homo Administrativus*). La arena de interacción de estos sujetos será la que corresponda a la noción de anarquías organizadas, y por lo tanto, lo que se logrará con la agenda serán siempre arreglos provisionales, contingentes, y antes que óptimos, satisfactorios.

Esta mirada caracteriza a aquellas formas de comprender la construcción de la agenda que matizan y relativizan cualquiera de las posibilidades anteriores, y que argumentan desde opciones que ponen en duda los supuestos de racionalidad absoluta o de estrategia planificada de los actores involucrados en las diferentes etapas de las políticas. Para estos analistas hay mucho de coyuntural, de aleatorio o sistémicamente estructural en la generación de temas que acaban teniendo atención pública.

Esta tercera opción admite dos posibilidades conceptuales o analíticas: la de la *racionalidad limitada* y la del *análisis estratégico*. En la primera de estas dos, estamos hablando de aquellas que asumen, dentro del modelo formulado inicialmente por Simon (1982), que las decisiones que toman los actores en ninguna circunstancia están formuladas en los términos que suponen quienes asumen teóricamente la posibilidad del *homo economicus* como actor fundamental. Dicha imposibilidad se debe a que los sujetos, antes que optimizar en la elección, se conforman siempre con un punto previo que en teoría recibe el nombre de satisfactorio. La búsqueda de los sujetos se satisface, entonces, en

un punto temporal y conceptualmente previo. El argumento está respaldado por la idea incuestionable de la capacidad computacional limitada de los sujetos.

En sentido estricto, nadie sería capaz de hacer el ejercicio, ante cada decisión, de considerar todas las alternativas posibles en términos de costo/beneficio. Por ello, para reducir costos importantes, los sujetos se apoyan en muchos casos en prácticas como las de la autoridad, las lealtades organizativas, el hábito, o el entrenamiento, por ejemplo (Simon, 1982).

En el segundo de los casos de la opción crítica, la postura del análisis estratégico (Crozier y Friedberg, 1990) está fundamentada en la idea de que, si bien los sujetos son estratégicos, esta estrategia solo se detecta o aprecia una vez que ocurren los hechos. Es decir, a esta categoría se le elimina su posibilidad predictiva, para asumir que solo puede ser inferida *ex post*, sin negarles a los sujetos la capacidad de que, ante cada disyuntiva de decisión, puedan hacer cálculos de costo beneficio, aunque no sean plenamente conscientes de ello, y opten por la opción que sea más eficiente, aunque en un primer momento aparezca a los ojos del analista como contradictoria (Romo y Márquez, 2014).

La propuesta de agendas y miradas solo tiene sentido si permite una manera lógica de entender, en ese marco general, cómo es que los temas se incorporan a la atención del gobierno. Para ello, a continuación presentamos la propuesta concreta al respecto, a partir de una caracterización del proceso de inicio de los temas en una clasificación de disparadores.

## 6 LOS DISPARADORES DE TEMAS

Las preguntas que se intentan contestar en esta parte del proceso de las políticas siguen siendo las mismas que para los clásicos: ¿De qué modo los recursos y las energías del gobierno y otros actores de la sociedad civil se aplican a ciertos temas y no a otros?, ¿cómo se terminaron inscribiendo estos en esa libreta inexistente? La diferencia en nuestra propuesta es con respecto a las respuestas. Lo que decimos es que para ir encontrando nuevas posibilidades que permitan superar esa metáfora inadecuada, en el marco de las miradas planteadas arriba y los tipos de agenda que existen de manera sincrónica, se debe asumir que el paso de inscripción de temas como política puede ocurrir de dos maneras posibles: una estructural y otra estratégica o voluntarista, de acuerdo con la siguiente clasificación (Tabla 1).

**Tabla 1.**

Esquema de disparadores de temas (Issues)

<b>a. Estructural</b>	
i. Por inercia	1. Prácticas culturales 2. Moda o valoraciones ideológicas
ii. Por determinación sistémica	1. Recursos etiquetados 2. Líneas de políticas
<b>b. Estratégica o voluntarista</b>	
i. Por estrategia política del funcionario	
ii. Por influencia de actores sociales	1. De los de abajo (acción colectiva) 2. De los de arriba (Lobby)

**Fuente:** elaboración propia.

En la primera posibilidad, la *Estructural*, consideramos como definitivos aquellos elementos que determinan desde fuera del sistema la generación de la decisión que será desarrollada. Es decir, nos referimos a aquellas situaciones en las que los temas se ven atendidos sin que medie reflexión alguna por parte de los actores asumidos como decisores al interior de las agencias gubernamentales involucradas, al menos no en momentos previos a que estos aparezcan. Es estos casos la reflexión, de darse, aparecerá de manera *ex post*, y solo para justificar el tema en la atención del gobierno o de otros sectores de la sociedad civil. Esta posibilidad estructural, se puede presentar de dos maneras: por *Inercia* (es decir, relacionada con prácticas culturales, modas o valoraciones ideológicas), o por *Determinación sistémica* (en la que se consideran los procesos que incluyen temas que se deciden en otro nivel o ámbito del sistema público. Por ejemplo, mediante recursos etiquetados para obras o proyectos específicos, o líneas de políticas con proyectos y acciones incluidas).

En la segunda, estamos hablando de aquellas situaciones donde claramente podemos ubicar la voluntad de ciertos actores y por lo tanto, detrás de esta, algún tipo de estrategia o racionalidad. Esta posibilidad la llamamos *Estratégica* o *Voluntarista*, y también puede presentarse de dos maneras diferentes: por *Estrategia política del funcionario*, o por *Influencia de actores sociales*. Esta última, a su vez, podría presentar una subdivisión conceptual: una que corresponde a acciones que empiezan como una movilización de actores que

se colectivizan y logran posicionar temas en la agenda del gobierno, a esta la llamamos de *Acción colectiva*; y aquellas que, siendo igualmente políticas, están impulsadas por organizaciones poderosas, económicamente consolidadas, como los hegemónicos medios de comunicación, por ejemplo, o los partidos políticos en cuyo nivel programático son capaces de tener actores pagados para hacer trabajo de *Lobby*, de antesala y presión con los tomadores de decisiones, sean del legislativo o del ejecutivo.

Esta clasificación de disparadores de temas adquiere mayor contundencia cuando se le asume conceptualmente en un plano de tres nodos posibles de decisión. Esto último se apoya en la idea de que si toda acción es primero una decisión —y la inclusión de temas en la agenda es implícita o explícitamente una decisión—, habrá entonces que caracterizar a la agenda pública como hecho administrativo. Por lo tanto, se asume conceptualmente que este dispositivo fundamental de las políticas, está siempre contenido en un campo de decisiones delimitado por tres vértices de posibilidad:

- El tipo uno es aquel que indica la racionalidad instrumental, que busca, mediante complejos análisis de planeación o de costos comparados con los beneficios, las decisiones óptimas para los problemas señalados como prioritarios luego de profundos análisis diagnósticos (Posibilidad estratégica).
- En el segundo vértice de este campo heurístico ubicamos las decisiones de tipo dos, que son aquellas que se asumen como dadas, a partir de que en algún otro nodo de decisión ya se eligió algo que determina la disposición a escala del ayuntamiento. Este nodo de decisión previa puede ser, por ejemplo, el de alguna norma constitucional, el de algún recurso etiquetado por alguna agencia del nivel estatal o federal, o bien por una política que incluye como población objetivo la del municipio (Posibilidad estructural 1).
- El último vértice posible describe las decisiones tipo tres, que están caracterizadas como aquellas que se asumen de manera improvisada o respondiendo a elementos conductuales del decisor, y que pueden tener que ver con hábitos, memorias asociadas a decisiones previas, o modas administrativas o políticas que incluyen acciones consideradas como políticamente correctas (Posibilidad estructural 2).

Es importante considerar que no existe ninguna decisión que se tome en el extremo, desde ninguno de los vértices; cualquiera se hará en el campo de decisión pública que está contenido por los tres mencionados. Lo cierto es que, por las características de los procesos que se consideran, y al ser igual-

mente improbable el centro del espacio, estará inevitablemente más cerca de unas de las formas características del vértice, pero conteniendo elementos de cualquiera de las otras dos.

Además, es importante tener en cuenta que hay un marco institucional específico que actúa restringiendo las posibilidades de acción de los actores en las decisiones del tipo dos (en términos formales) y tres (de manera informal, y de difícil acceso analítico). El tipo uno de decisiones, en teoría, estaría libre de restricciones institucionales, a menos que se considere la eficiencia desde una perspectiva ideológica y se acepte entonces que también está sujeta a algún tipo de influencia o restricción.

## 7 CONCLUSIONES

La propuesta que aquí se presenta tiene deudas teóricas importantes que nos parece deben explicitarse. Hay en lo que presentamos como propuesta, elementos de teorías contemporáneas de la acción colectiva, de la racionalidad limitada, del análisis estratégico, y de ciertos neo institucionalismos más bien sociológicos. Nos parece importante hacer esta declaración de principios teóricos por que en nuestra opinión, es a partir de esta incorporación transdisciplinar que logramos abrir la caja que había mantenido por mucho tiempo cerrada la discusión con respecto a la agenda en particular y a las políticas públicas en general.

Con estos aportes, fue posible construir una propuesta que proponemos para la crítica de los académicos, de tres elementos para una mejor comprensión de los elementos mencionados al final del párrafo anterior a partir de tres clasificaciones: de agendas posibles, asumiendo a esta como categoría analítica; de miradas sobre la agenda; y de disparadores de temas.

El compromiso que asumimos con lo propuesto, es el presentar más adelante la aplicación que ahora hacemos de estos elementos a casos prácticos, y de continuar indagando los espacios sociales y políticos donde estas herramientas sean útiles.

## NOTAS

<sup>1</sup> Nos referimos al presente del proceso de gestión involucrado, que puede ser de un día, varias semanas, meses o años, lo que dure la actividad o el programa en cuestión.

<sup>2</sup> Para una comprensión más detallada de esta clasificación y los argumentos de las diferentes perspectivas, ver Alzate Zuluaga, Mary Luz y Romo, Gerardo (2015).

<sup>3</sup> Esta clasificación es una reformulación a los tipos de estructura o Jerarquía de *Responsabilidad Gerencial* (JRG) que autores de la Escuela de la Organización Requerida proponen: Elliott (2004) y Schlemenson (2002).

## BIBLIOGRAFÍA

**Aguilar Villanueva, L.F. (1993).** *Estudio introductorio y edición. Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Porrúa.

**Alzate Zuluaga, M.L. y Romo Morales, G. (2015).** *Agendas de gobierno local en plural: Formal, percibida y real. Dos casos de estudio en México y Colombia*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara–Universidad Nacional de Colombia.

**Andréu, J. (2012).** La descodificación de la agenda: Un modelo analítico para el conocimiento manifiesto y latente de la agenda pública. *Intangible Capital* 8 (3), pp. 520–547.

**Arellano Gault, D. (2010).** El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (Comp.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica–CIDE, pp. 61–92.

**Bardach, E. (1993).** Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa, pp. 219–233.

**Cabrero Mendoza, E. (2005).** *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

——— (2007). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE–Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

**Casar, M.A. y C. Maldonado (2010).** Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (Comp.): *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica–CIDE, pp. 207–238.

**Cobb, R.; Ross, J.K. y M.H. Ross (1976).** Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, pp. 126–138.

**Crozier, M. y E. Friedberg (1990).** *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial.

**De la Fuente, J.R. y J. Martuscelli (2006).** *Agenda pública: voces ciudadanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

**Dorantes, G. (2008).** La construcción de la agenda de poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 50(204), pp. 77–99.

**Easton, David (1973).** *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

**Elder, C.D. y R. Cobb (1993).** Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva (comp.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa, pp. 77–10.

**Elliott, J. (2004).** *La organización requerida. Un sistema integrado para crear organizaciones eficaces y aplicar el liderazgo gerencia en el siglo xxi*. Buenos Aires: Granica.

**Gantman, E.R. (2009).** Las cuestiones esenciales de la agenda estatal: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Un análisis longitudinal comparativo (1972–2002). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* (126), pp. 11–37.

**Kingdon, J.W. (1984).** *Agendas Alternatives and Public Policy*. Boston: Little, Brown.

**Lorenc, F. (2005).** La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas* 12(2), pp. 141–150.

**Majone, G. (2006).** *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

**Mariscal, J. (2010).** Nuevo institucionalismo y regulación. En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (Comp.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica–CIDE, pp. 179–206.

**Merino, M. (2010).** La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (Comp.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica, CIDE, pp. 27–60.

**Merino, M. y G. Cejudo (2010).** Introducción. En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (Comp.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica–CIDE, pp. 9–25.

**Nelson, B.J. (1993).** La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En L. F. Aguilar Villanueva (Comp.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa, pp. 105–140.

**Rodríguez Díaz, R. (2004).** *Teoría de la agenda setting: aplicación a la enseñanza universitaria*. Alicante: Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.

**Romo Morales, G. y E. Márquez de León (2014).** Gestión estratégica vs. análisis estratégico. Una discusión conceptual a partir del estudio de caso de una institución de educación superior. *Pensamiento y Gestión*, 36, pp. 265–288.

**Rotman, A. (2007).** Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social*, 1(1), pp. 84–97.

**Rubio, J.M. (2009).** Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting. *Gaceta de Antropología*. Disponible en: [http://www.ugr.es/~pwlac/G25\\_01JoseMaria\\_Rubio\\_Ferreres.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferreres.html). (Consultado: 10 de octubre de 2013).

**Schlemenson, A. (2002).** *La estrategia del talento. Alternativas para su desarrollo en organizaciones y empresas en tiempos de crisis*. Buenos Aires: Paidós.

**Simon, H.A. (1982).** *El comportamiento administrativo, estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. México: Aguilar.

**Tamayo, M. y E. Carrillo (2005).** La formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, XLV (4), pp. 658–681.

**Valencia, G.D. (2012).** Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Político*, 17(2), pp. 469–496.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Alzate Zuluaga, M. L. y Romo Morales, G. (2015). «Agendas, miradas y disparadores de temas. Hacia una reformulación teórico-metodológica del inicio de las políticas», *DAAPGE*, año 15, N° 25, 2015, pp. 31–47. Santa Fe, Argentina: UNL.

---

