

# Problemas, decisiones y soluciones

ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA

Mauricio Merino, Guillermo M. Cejudo,  
David Arellano Gault, Teresa Bracho,  
María Amparo Casar, J. Ramón Gil-García,  
Claudia Maldonado, Judith Mariscal,  
Lucrecia Santibáñez y Laura Sour



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Primera edición, 2010

Merino, Mauricio, y Guillermo M. Cejudo (comps.)  
Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública / comp.,  
selec. e introd. de Mauricio Merino, Guillermo M. Cejudo. — México : FCE,  
CIDE, 2010  
323 p. : 21 × 14 cm — (Colec. Administración Pública)  
ISBN 978-607-7843-04-7

1. Políticas públicas 2. Administración Pública — Políticas I. Cejudo,  
Guillermo M., comp. II. Ser. III. I.

LC JL1229.P64

Dewey 351 M369p

## ÍNDICE

<i>Introducción</i> , Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo	9
I. <i>La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas</i> , Mauricio Merino	27
II. <i>El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales</i> , David Arellano Gault	61
III. <i>Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista</i> , Guillermo M. Cejudo	93
IV. <i>El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas</i> , Laura Sour	127
V. <i>La economía y el análisis de las políticas públicas. Aportes y limitaciones</i> , Lucrecia Santibáñez	151
VI. <i>Nuevo institucionalismo y regulación</i> , Judith Mariscal	179
VII. <i>Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política</i> , María Amparo Casar y Claudia Maldonado	207
VIII. <i>Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas</i> , J. Ramón Gil-García	239
IX. <i>Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación</i> , Teresa Bracho	291
<i>Acerca de los autores</i>	321

### *Distribución mundial*

Coordinación editorial en el cide: Natalia Cervantes Larios

D. R. © 2010, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.  
Carretera México-Toluca, 3655, 01210 México, D. F.

D. R. © 2010, Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho-Ajusco, 277, 14738 México, D. F.  
Empresa certificada ISO 9001: 2000

Comentarios: [editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)  
Tel. (55) 5227-4672; fax (55) 5227-4694

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-7843-04-7

Impreso en México • Printed in Mexico

- Posner, Richard A., "Taxation by regulation", *Bell Journal of Economics*, vol. 2, núm. 1, RAND Corporation, 1971, pp. 22-50.
- Powell W., y P. DiMaggio, *Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999.
- Stigler, George J., "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, 1971, pp. 3-21.
- Veblen, Thorstein, *The theory of the leisure class: An economic study of institutions*, Nueva York, Penguin Classics, 1899.
- , *Teoría de la clase ociosa*, México, FCE, 1944.
- Vickers, John, y George Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, México, FCE, 1994.
- Vinning, Aidan, y David L. Weimar, *Policy analysis: Concepts and practice*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1991.

## VII. FORMACIÓN DE AGENDA Y PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES *Una aproximación desde la ciencia política*

MARÍA AMPARO CASAR  
CLAUDIA MALDONADO

INTRODUCCIÓN: LA NATURALEZA DE LA CIENCIA POLÍTICA  
Y SU VINCULACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque por mucho tiempo hubo una resistencia a ello, hoy se reconoce plenamente la existencia de un matrimonio entre la política pública y la ciencia política. De hecho, ya desde 1951, Lasswell afirmaba que los científicos sociales se habían vuelto más conscientes y perceptivos del *policy process* como un objeto de estudio digno de atención por propio derecho.

Para los estudiosos de la ciencia política, y en particular para los analistas del sistema político, el análisis de las políticas públicas estuvo, si acaso, en la periferia de sus preocupaciones.<sup>1</sup>

Del otro lado —el de las políticas públicas— la ciencia política fue relegada. De hecho, cuando en los años setenta se programó el simposio del *Policy Studies Journal* sobre los enfoques interdisciplinarios en el estudio de las políticas, la ciencia política había quedado fuera. En ese marco, Lowi hace una reseña (una celebración dice él) de la acumulación de herramientas que la ciencia política había logrado y que

<sup>1</sup>Theodore J. Lowi, *The end of liberalism: Ideology, policy and the crisis of public authority*, Nueva York, Norton, 1969.

podían ser de gran utilidad para el análisis de las políticas públicas.

A pesar de las resistencias de una y otra disciplina, la revisión de la literatura revela que hay una tradición que se remonta cuando menos a los años cincuenta en la que los vínculos entre la ciencia política y el análisis de las políticas públicas ya eran evidentes. Prueba de ello son los estudios clásicos de: Harold Lasswell y Daniel Lerner, Thomas Dye, Charles Lindblom, Austin Ranney, Joyce y William Mitchell, Charles O. Jones y Larry Wade.<sup>2</sup>

En todo caso, hoy nadie discute que la ciencia política tiene mucho que aportar al estudio de las políticas públicas y que el estudio de éstas es indispensable para el pleno entendimiento de la organización, el modo de operación y las funciones de los Estados y de los gobiernos.

La vinculación se hace evidente tomando un mismo ejemplo desde dos ángulos distintos. La ciencia política tiene como uno de sus principales objetos de estudio el análisis no sólo de la naturaleza y la composición de los sistemas políticos sino también de eso que David Easton definió como la "caja negra" del proceso político y que se refiere a la articulación de demandas, la formación de políticas para atenderlas, su implementación y la retroalimentación de la sociedad.<sup>3</sup> La explicación y el análisis del proceso político

<sup>2</sup> Harold Lasswell y Daniel Lerner (eds.), *The policy sciences*, Palo Alto, Stanford University Press, 1951; Thomas R. Dye, *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states* (American Politics Research Series), Chicago, Rand McNally, 1966, y *Understanding public policy-making process: Foundations of modern political science series*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972; Charles Edward Lindblom, *The public and public policy*, Chicago, Markham Publishing Company, 1968; Joyce Mitchell y William C. Mitchell, *Political analysis and public policy: An introduction to political science*, Chicago, Rand McNally, 1969; Charles O. Jones, *An introduction to the study of public policy*, North Scituate, Mass., Duxbury Press, 1977; Larry Wade, *The elements of public policy*, Columbus, Merrill, 1972 (Merrill Political Science Series).

<sup>3</sup> David Easton, *Esquema para el análisis político*, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

Llevar necesariamente al estudio de la manera en que se formulan, se procesan y se toman las decisiones, lo cual es uno de los objetos de estudio fundamentales de política pública.

Por su parte, dado que el estudio de la política pública va más allá del análisis empírico de ciertas decisiones —de estudios de caso— y abarca también el análisis de la formación de agendas, de la discriminación entre alternativas, de la viabilidad de las mismas y del impacto de las políticas adoptadas, es ilógico desechar o desaprovechar los conceptos, teorías y herramientas desarrollados por la ciencia política. El vínculo entre ambos campos de conocimiento es evidente, en especial en lo relativo al análisis de la formación de agendas en diversos sistemas políticos.

La comprensión de los procesos de formación de agenda y sus implicaciones políticas y sociales remiten necesariamente al estudio de la naturaleza de los mecanismos de intermediación política; es decir, de la caracterización de sus instituciones en tanto sistema de normas e incentivos que dirige la acción colectiva, dirime conflictos distributivos y provoca, en general, las demandas sociales. Por esta razón, el énfasis de la ciencia política moderna en el papel central de las instituciones formales e informales para explicar el comportamiento individual y la acción colectiva es consustancial al debate sobre formación de agenda.

De aquí que autores como Sabatier planteen que la investigación sobre y el desarrollo de la teoría de toma de decisiones requiere de la integración del conocimiento de la ciencia política sobre las instituciones y el comportamiento de los actores que las integran con el conocimiento de los estudiosos de las políticas públicas, que se ha centrado en un núcleo más amplio de jugadores, en la información sobre políticas alternativas y en el rol del público en general.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Paul A. Sabatier, "Toward better theories of the policy process", *PS: Political Science and Politics*, vol. 24, núm. 2, 1991, pp. 147-156.

Partiendo entonces de la base de que ambas disciplinas pueden y deben retroalimentarse, este capítulo tiene como propósito mostrar la importancia de la ciencia política para abordar un objeto de estudio que tradicionalmente ha sido materia del campo de análisis de las políticas públicas: *la formación de agendas*.

En la primera parte se reseñan los orígenes y el estado actual de los estudios sobre agendas políticas (siguiente sección). En los apartados subsiguientes se aborda la formación de agendas concluyendo con la necesidad de incorporar de manera explícita el conocimiento sobre instituciones, incentivos y representación derivados de la ciencia política. Finalmente, se detalla el conjunto de variables institucionales que han de ser incorporadas en el análisis de la formación de agendas desde el punto de vista de la ciencia política.

#### LOS ORÍGENES DE LOS ESTUDIOS SOBRE FORMACIÓN DE AGENDA Y PROBLEMAS PÚBLICOS

El desarrollo de los estudios sobre formación de agenda y construcción de problemas públicos es resultado de una serie de cuestionamientos, desde la disciplina y la práctica política, hasta los cimientos del estado administrativo clásico, por un lado, y los supuestos del pluralismo democrático, por el otro. En primer lugar, resalta el agotamiento paulatino de la concepción wilsoniana de la separación entre política y administración. Desde esta óptica, las tareas del aparato administrativo se conciben como estrictamente instrumentales. Las decisiones de política pública (sobre los fines de la acción gubernamental) corresponden al ámbito de la política, y surgen en forma *espontánea* de las altas esferas del Estado.<sup>5</sup> Esta visión entra también en crisis ante el recono-

<sup>5</sup> Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, 4 vols. (Colección Antologías de Política Pública.)

cimiento de la complejidad e *irresolubilidad* de los problemas públicos (*wicked problems*).<sup>6</sup> En los términos de Rittel y Webber: "el paradigma clásico de la ciencia y la ingeniería —paradigma en que se [sustenta] el profesionalismo moderno— no puede aplicarse sin más a los problemas de los sistemas sociales abiertos".<sup>7</sup>

El mito de la racionalidad administrativa se vuelve insostenible por la permeabilidad de la política —y las dimensiones valorativas y distributivas que le son consustanciales— en las tareas administrativas, por un lado, y por los límites naturales de la acción pública fundada en la planeación, por el otro. Por esta razón, el análisis de la definición de problemas de política pública —entendida como construcción social de los problemas públicos (*issue definition*)— es una de las vertientes centrales de los estudios sobre agenda. Los problemas públicos, lejos de ser exógenos y previamente constituidos, son un conjunto de ideas, valores y percepciones *empaquetados* y presentados como susceptibles de atención gubernamental. Si los problemas públicos no son hechos dados, como los hechos de la naturaleza, no hay racionalidad pura posible —*a priori*— en la resolución de los mismos. Asimismo, del universo infinito de situaciones convertibles en asuntos públicos, la atención gubernamental se construye necesariamente a un subconjunto limitado: "no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones públicas que deben ser objeto de la acción gubernamental".<sup>8</sup> Esta susceptibilidad

<sup>6</sup> "A diferencia de los problemas de las ciencias que son de suyo naturales, separables y susceptibles de solución, los problemas de la planeación gubernamental —especialmente los que tienen que ver con la planeación social y de las políticas— son de suyo mal definidos y su 're-solución' descansa en juicios políticos elusivos. (Los problemas sociales nunca se solucionan. En el mejor de los casos se re-suelven una y otra vez.)" (En Aguilar, *op. cit.*, p. 170).

<sup>7</sup> Rittel y Webber, "Dilemas de una teoría general de planeación", en Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 170.

<sup>8</sup> Aguilar, *op. cit.*, p. 24. De ahí la importante distinción entre la agenda pública, entendida como el conjunto de asuntos elevados al estatus de

de problematización de un conjunto de hechos y datos y su conversión en un asunto de interés público *atendible* por el Estado, es en sí un proceso constitutivo del ciclo de la política pública que acota y define el actuar gubernamental. Se trata de un asunto esencialmente político.

Si la formación de agenda y la definición de problemas públicos son parte constitutiva del proceso de políticas públicas (no insumos exógenos para el planificador racional de políticas), entender cómo se definen y construyen los problemas públicos, y cómo se selecciona a un conjunto limitado de los mismos como elementos de las agendas pública, política y gubernamental es un ejercicio obligado para la ciencia política. Aunque distintos en términos analíticos, estos procesos se presentan en realidad en forma simultánea e interdependiente. La forma en la que se define un problema es un factor clave en su inserción en la agenda y viceversa; sin embargo, los estudios sobre formación de agenda como colección de asuntos públicos, y el estudio más detallado de la definición de problemas públicos, sus contenidos e implicaciones conceptuales, se han abordado en forma relativamente separada en esta literatura.

Por cuestiones de espacio aquí no se aborda a fondo la investigación sobre la definición de problemas *per se*.<sup>9</sup> Baste señalar que esta vertiente del estudio de las políticas públicas parte de la premisa de que el planteamiento de un pro-

blema público, y la agenda gubernamental, como aquel subconjunto del primero efectivamente susceptible de atención por parte del Estado a través de políticas públicas.

<sup>9</sup> Cf. Barbara Nelson, "Setting the public agenda", en J. May y Aron Wildavsky (eds.), *The policy cycle*, Londres, Sage Publications, 1978; Mark Moore, "Anatomía del problema de la heroína: Un ejercicio de definición de problemas", en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 189-218; Joseph Gusfield, *The culture of public problems*, Chicago, Chicago University Press, 1981; Deborah Stone, *Policy paradox and political reason*, Glenview, Harper Collins, 1988; Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, FCE-El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

blema público es su solución. Por esta razón, los símbolos, historias, conexiones causales y modelos que constituyen la caracterización de un asunto como problema público construyen y delimitan el espacio de acción del ciclo completo de la política pública (desde la iniciación hasta la evaluación y, en su caso, terminación). Se sabe con certeza, por ejemplo, que la definición de un problema público delimita el repertorio de instrumentos de política pública disponibles para atenderlo, y que la aceptabilidad social y política de un asunto (como preocupación gubernamental) depende enormemente del contenido conceptual y simbólico de su caracterización como problema público.<sup>10</sup> Sin embargo, el sesgo de selección (común en estos estudios) impide conocer con exactitud los procesos fallidos de formación de agenda y el posible nexo causal entre la definición *inadecuada* de un problema y su incapacidad de ser introducido en la agenda pública, porque los *non-issues*, en general, son *inobservables*: es decir, no pueden documentarse fácilmente con las herramientas de la ciencia política. Por tal motivo, el análisis sobre formación de agenda tiende a documentar *historias de éxito* y cambios en el contenido concreto de las agendas gubernamentales en función de diversas variables (oportunidad política, marco institucional, liderazgo, presiones sociales, etc.), pero ignora con frecuencia los procesos de supresión de asuntos públicos en la esfera pública.

El análisis de la definición de problemas públicos se ha desarrollado más ampliamente en el terreno de la simbología.<sup>11</sup> En esta literatura se analizan las historias (narrati-

<sup>10</sup> Cf. Theda Skocpol, *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1992. En este estudio, Theda Skocpol ilustra cómo la transformación del concepto de sujeto social permite la transformación de la política social "progresiva" en un sistema político plagado de resistencias poderosas a la introducción de política de seguridad social universal.

<sup>11</sup> Murray Edelman, *The symbolic uses of politics*, Chicago, The University of Illinois, 1967; Donald Schön, "Generative metaphors: A perspective

vas) y justificaciones *detrás* de los problemas públicos como un universo en sí mismo. Por esta razón, dichos estudios suelen resaltar la primacía de las ideas (y sus vínculos lógicos y ontológicos) en la definición de asuntos públicos y el subsecuente diseño de los instrumentos de política pública para atenderlos. Desde el punto de vista de la ciencia política, es notable que estos análisis tiendan a ignorar el papel de los intereses, los juegos de poder y los procesos de negociación en la construcción de estos *significados compartidos* sobre los asuntos públicos. En cierto sentido, puede afirmarse que la investigación sobre definición de problemas tiene una relación no resuelta con el concepto de poder y los conflictos de interés. En muchos casos, los factores de poder son excluidos completamente del análisis; en el otro extremo, se asocia la existencia misma de estas construcciones sociales (*de sentido*) en la definición de problemas públicos con actos de dominación. La tarea del analista, al revelar las conexiones de significado impuestas desde el Estado, es entonces emancipadora.<sup>12</sup>

En lo que se refiere al proceso de formación de agenda, el *cómo* se reduce la agenda pública a un número relativamente pequeño de asuntos, la ciencia política y la sociología han hecho contribuciones fundamentales en las últimas cuatro décadas. Los estudios de agenda resultan de la crítica al pluralismo de Bentley y Truman, que postulaba la idea de que todos los intereses de una sociedad eran representados en forma equilibrada, y los conflictos dirimidos en forma equitativa.<sup>13</sup> El reconocimiento de que la gestión de deman-

on problem-setting in social policy", en Andrew Orthony (ed.), *Metaphor and thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, pp. 254-283.

<sup>12</sup> Esta investigación, ciertamente fascinante, se aproxima más al modelo constructivista de análisis. Muchos de estos estudios son de carácter conceptual y tienen el fin de develar las conexiones artificiales *detrás* del empaquetamiento de ideas, hechos, teorías, símbolos y metáforas en la forma de problemas públicos.

<sup>13</sup> Arthur Fisher Bentley, *The process of government*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1908 (John Harvard Library); David

das sociales en las sociedades complejas no es un proceso automático que refleja el equilibrio perfecto de intereses en competencia e igual representación obliga a entender la naturaleza restrictiva, y elitista, de la esfera pública. Lowi<sup>14</sup> y Schattschneider<sup>15</sup> resaltan en textos seminales el sesgo de los sistemas de representación democrática.

Cobb y Elder —en el que se considera el texto fundacional de *agenda-setting*— ofrecen una influyente aproximación a los procesos de formación de agenda. Estos autores distinguen entre la agenda sistémica y la institucional. La primera consiste en el conjunto de asuntos que se consideran susceptibles de atención gubernamental por parte de la comunidad.<sup>16</sup> La inserción de los asuntos en esta agenda depende, de acuerdo con estos autores, de 1) la atención y/o conciencia generalizada sobre/del asunto; 2) la noción de que es necesario atenderlo, y que 3) dicha atención corresponde al gobierno. La agenda institucional es el subconjunto de asuntos que se presentan públicamente, para su consideración, a las instituciones del gobierno representativo. En este caso, las variables clave son la naturaleza del conflicto respecto a un asunto, la escala y organización del grupo que los respalda, la intensidad y la extensión de las comunicaciones entre ese grupo y el gobierno, y la disponibilidad de recursos.

Una de las preocupaciones centrales de esta literatura es el deterioro de la democracia estadounidense por la captura del gobierno —desde dentro— por subsistemas de gobierno, triángulos de hierro y redes de asuntos.<sup>17</sup> Estos sub-

Truman, *The governmental process: Political interests and public opinion*, Nueva York, Albert Knopf, 1951.

<sup>14</sup> Lowi, *op. cit.*

<sup>15</sup> Elmer Eric Schattschneider, *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.

<sup>16</sup> Roger Cobb y Charles Elder, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, Boston, Allyn and Bacon, 1972.

<sup>17</sup> Hugh Heclio, "Issue networks and the executive establishment", en Antony King (ed.), *The new American political system*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.

sistemas ejercen monopolio sobre ciertas políticas públicas en detrimento de la representación plural de los intereses sociales. Por ello, la primera generación de este enfoque consiste en la elaboración de minuciosos estudios de caso en diversas áreas de política pública que tratan de identificar a los actores que definen, resuelven y estructuran el actuar gubernamental en función de intereses y conocimientos particulares, generalmente a espaldas de la ciudadanía. Para Hugh Hecho, esta característica de las democracias de masas implicaba una serie de amenazas a los principios democráticos y a la primacía de las instituciones (en especial el Ejecutivo) en las tareas de gobierno, que era sustituida por mecanismos informales de negociación y *dealmaking*. Quizá como resultado de esta preocupación original, los estudios de agenda se desarrollan de manera predominante en el marco del estudio sociológico de los grupos de interés, con el conocido déficit de atención a los procesos políticos formales y al papel fundamental de las instituciones en la formación de la arena política. Los intereses y las estrategias de quienes participan en los procesos de formación de agenda. Paradójicamente, los procesos informales de negociación se analizan como si se tratara de procesos paralelos, acaso externos, al marco institucional del sistema político, cuando se trata en realidad de dos caras de la misma moneda.

A esta generación inicial de las teorías de grupos contri-buye, desde la ciencia política y la nascente teoría de la acción social, una nueva explicación sobre la inviabilidad del pluralismo clásico. Autores como Kenneth Arrow, Mancur Olson, Anthony Downs, William Riker y Kenneth Shepsle aportan argumentos y evidencia contundentes en contra de los supuestos básicos de la teoría democrática, esta vez por el lado de la demanda.<sup>18</sup> Es decir, lejos de los problemas de

<sup>18</sup> Kenneth Joseph Arrow, *Social choice and individual values*, Nueva York, Wiley, 1951; Mancur Olson, *The logic of collective action: Public goods*

sesgo en la oferta de políticas públicas derivados de la creciente complejidad y la potencial captura de las instituciones y el aparato gubernamental, se enfatiza, desde diversos ángulos, la imposibilidad de la agregación (*no mediada*) de demandas sociales representativas. Se cuestiona la existencia misma del mandato democrático explícito, susceptible de atención gubernamental *qua* voluntad ciudadana. Desde esta perspectiva, el supuesto básico del edificio democrático (y su modelo de representación popular) es inexacto por varias razones: 1) la imposibilidad de agregar preferencias individuales en una forma consistente con la racionalidad individual y las reglas de mayoría (mayorías cíclicas e inconsistencias temporales de preferencias); 2) el sesgo intrínseco de las preferencias movilizadas, dados los problemas de acción colectiva en relación con la provisión de bienes públicos (como la representación); 3) la importancia del control de las alternativas (la agenda), resultado del arreglo institucional, en la generación de decisiones mayoritarias (equilibrios estructuralmente inducidos). Asimismo, se señala la imposibilidad del mandato popular estático, en función de los límites cognitivos y de atención de los ciudadanos; por ende, la naturaleza dinámica de la agenda pública.<sup>19</sup>

*and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965 (Harvard Economic Studies, vol. 124); Anthony Downs, "Up and down with ecology: The issue attention cycle", *Public Interest*, vol. 32, núm. 2, 1972, pp. 38-50; William H. Riker, "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions", *The American Political Science Review*, vol. 74, núm. 2, 1980, pp. 432-446; Kenneth Shepsle, "Institutional equilibrium and equilibrium institutions", en Herbert Weisberg (ed.), *The science of politics*, Nueva York, Agatha, 1986, pp. 51-81; Kenneth Shepsle y Barry R. Weingast, "Uncovered Sets and sophisticated voting outcomes with implications for agenda control", *American Journal of Political Science*, núm. 28, 1984, pp. 49-74.

<sup>19</sup> Anthony Downs, *op. cit.* De acuerdo con el texto clásico de Downs sobre el ciclo de atención a los problemas públicos, la capacidad de atención limitada de los ciudadanos y el papel de los medios generan ciclos naturales de auge y declive en la relevancia social de un problema, con independencia de las características objetivas del mismo. Por esta razón, la capacidad de carga (*carrying capacity*) de la agenda pública está limitada a menos de una decena de asuntos, de relevancia cambiante.

Al escepticismo sobre la confiabilidad y robustez de las preferencias ciudadanas, expresada de manera colectiva por los canales de la democracia, se agregan los estudios de opinión pública, que cuestionan el mito del votante de Mill, y ofrecen una concepción modesta y relativista de la capacidad de los individuos de formar y expresar preferencias en forma autónoma y consistente.<sup>20</sup> Durante generaciones, los estudios de agenda pública han equiparado las preferencias ciudadanas con los resultados agregados de las encuestas de opinión pública, de ahí que una parte significativa de este debate se haya dado entre los especialistas en comunicación, que analizan el efecto de diferentes formas de influencia mediática en la opinión pública,<sup>21</sup> así como de la influencia de ésta en la formación de políticas públicas.<sup>22</sup> En el terreno propiamente dicho de la ciencia política, los estudiosos de los sistemas de representación han analizado el vínculo entre la opinión pública y las actitudes ciudadanas y las posiciones individuales de los funcionarios de elección popular; por ende, la oferta de políticas públicas del Estado.

Uno de los pocos estudios que busca integrar estas ramas aisladas del conocimiento sobre agenda es el estudio de Baumgartner y Jones, que incorpora los estudios de opinión pública, representación y el concepto de equilibrio estructuralmente inducido (*structure-induced equilibrium*) para explicar el tiempo largo de la agenda pública en Esta-

<sup>20</sup> Phillip Converse, "The nature of belief systems in mass publics," en David Apter (ed.), *Ideology and discontent*, The Free Press of Glencoe, 1964; Jack Walker, "Setting the agenda in the US Senate", *British Journal of Political Science*, vol. 7, núm. 1, 1997; Robert Salisbury, "Interest representation: The dominance of institutions", *The American Political Science Review*, vol. 78, núm. 1, 1984, pp. 64-70.

<sup>21</sup> Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw, "The agenda-setting function of mass media", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, núm. 2, 1972, pp. 176-187.

<sup>22</sup> Benjamin I. Page y Robert Y. Shapiro, *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*, Chicago, University of Chicago Press, 1992 (American Politics and Political Economy Series).

dos Unidos. Los autores presentan este desarrollo como el resultado de una combinación de procesos endógenos de definición de problemas y control institucional. Con ello explican los patrones de relativa estabilidad y la irrupción intempestiva de cambios de política pública. La contribución central de estos estudios es rescatar la dimensión institucional—por lo tanto, organizacional—de los procesos de formación de agenda para entender cómo surge, se mantiene y se transforma la agenda pública en distintos sistemas políticos.<sup>23</sup>

En esa misma lógica, John Kingdon retoma la noción de la endogenidad de los problemas públicos caracterizando al proceso de política como el resultado del aprovechamiento estratégico de ventanas de oportunidad.<sup>24</sup> Aunque Kingdon no aborda explícitamente los efectos de distintos marcos institucionales es evidente que la existencia misma de ventanas de oportunidad y el margen de maniobra de los empresarios de política pública son un producto institucional en el sentido de que las instituciones conforman el espacio y el repertorio de estrategias disponibles en la esfera pública para organizar la respuesta del Estado por la vía de políticas públicas.

#### LA FORMACIÓN DE AGENDAS

##### COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA

La literatura ha definido la formación de políticas públicas como un conjunto de procesos que incluye:

- a) el establecimiento de la agenda,
- b) la especificación de alternativas disponibles,

<sup>23</sup> Bryan Jones y Frank Baumgartner, *Agendas and instability in American politics*, Chicago, Chicago University Press, 1993.

<sup>24</sup> John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policy*, Boston, Little, Brown, 1984.

- c) la elección de la opción deseada,  
d) la implementación de la decisión.<sup>25</sup>

Desde el punto de vista de la ciencia política este conjunto de procesos fue expuesto por David Easton.<sup>26</sup> Easton plantea que los sistemas políticos gestionan las demandas y tensiones originadas en el medio ambiente (insumos), median la generación de decisiones de autoridad (productos), en un proceso continuo de retroalimentación.

Por su parte, el desarrollo de la perspectiva institucional dentro de la ciencia política en las últimas dos décadas ha puesto énfasis en la capacidad de las instituciones políticas —de las reglas del juego y la estructura de incentivos (formales e informales)— de moldear sistemáticamente el comportamiento de los actores políticos y sociales, y las modalidades en las que se expresan y canalizan los conflictos de interés. Las instituciones determinan los roles, estrategias y conductas esperados, desde el punto de vista racional, de los actores involucrados en la lucha por el poder político (el control de la agenda y las decisiones gubernamentales).

Tanto los planteamientos sistémicos de Easton como el individualismo metodológico del "institucionalismo" justifican y hacen patente la importancia y utilidad de la ciencia política para el estudio de las políticas públicas y en especial de la formación de agendas. Éstas pueden resumirse de la siguiente manera:

*Primero.* Para que un asunto se convierta en parte de la agenda es necesario que aquellos actores con capacidad de tomar decisiones identifiquen un problema y lo posicionen en su mapa de preocupaciones y acciones.

*Segundo.* La arquitectura institucional es la que define quiénes son los actores con capacidad de tomar decisiones.

<sup>25</sup> *Ibidem.* Otros autores señalan, atinadamente, que a estos procesos habría que agregar una última fase: la evaluación.  
<sup>26</sup> David Easton, *op. cit.*

*Tercero.* Es a través del sistema político que se procesan las decisiones y son sus normas las que marcan el tránsito que debe seguir una propuesta de política para ser transformada en una decisión de autoridad o en una política pública.<sup>27</sup>

*Cuarto.* Las agendas políticas son la expresión más acabada de los proyectos que las diferentes fuerzas políticas someten a la consideración, por la vía electoral, de los ciudadanos.

*Quinto.* Las políticas públicas son el objeto central de las confrontaciones o de la lucha de poder en las democracias tanto en la fase electoral como en la fase gubernamental.

*Sexto.* A partir de las agendas formuladas por los actores políticos y sociales se revelan concepciones, intenciones, prioridades y proyectos. Son, en este sentido, el paso inicial para las acciones de los actores políticos o sociales que buscarán convertir sus ideas y propuestas en realidades: en leyes y políticas públicas que modifiquen el *statu quo*.

*Séptimo.* El poder (objeto de estudio por excelencia de la ciencia política) se define también por la capacidad de un gobernante o de un grupo político para fijar la agenda y después para *realizarla*.

Finalmente, puede agregarse el argumento de que si las democracias se definen por las características de su arquitectura institucional, su desempeño se juzga a partir de los resultados que percibe la población, esto es, a partir de las políticas públicas que se adoptan y el impacto que tienen en el bienestar material, social o simbólico de la población. Para poder analizar y evaluar el desempeño no sólo de un sistema sino de un gobierno —que también es objeto de la

<sup>27</sup> Por ejemplo, hay políticas que tienen que seguir primero un procesamiento a través de la administración pública federal y después un procesamiento a través del cuerpo legislativo (una iniciativa de ley que propone el Poder Ejecutivo), mientras que hay otras que se quedan en el ámbito de la propia administración pública u otras más que requieren el concurso de los diferentes órdenes de gobierno.

ciencia política—es necesario primero conocer qué se quiere hacer y después conocer qué se logró hacer.

En suma, los conceptos y herramientas de la ciencia política son imprescindibles para el análisis de las fuentes y los orígenes de las agendas así como en su procesamiento y traducción en decisiones. Las reglas del sistema político señalan las formas y vías de participación política, y socialmente permitidas y aceptadas, disponibles para los actores. Sus acciones se dan en el seno de las instituciones y son éstas las que atribuyen, por la vía de la participación electoral, la aprobación y/o el rechazo de la población.

Establecida la legitimidad del objeto de estudio, en la siguiente sección se aborda el tema de los diferentes tipos de agenda y los procesos de formación respectivos. Esto es, partiendo de la base de que toda política pública inicia con la identificación de un problema y su inclusión en la agenda, el primer paso es dilucidar entonces *cómo* se identifican los problemas a resolver y *cómo* llegan a formar parte de la agenda.

#### QUÉ SON Y CÓMO SE FORMAN LAS AGENDAS

Las políticas públicas son conjuntos de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político.

El primer paso es entonces el de la gestación de una agenda. Una agenda no es más que el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo”, “que se procurarán, se intentarán”, cosas en las que “se pondrá empeño”.

En la literatura normalmente se habla de tres tipos de agenda: la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda de políticas. No todos estos procesos de formación de

agenda (como la mediática) corresponden al foco central de la ciencia política. Por esta razón, en este artículo nos centramos en una clasificación distinta, centrada en los procesos políticos de *agenda-setting*: la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental.

La *agenda pública* está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.<sup>28</sup>

Por su parte la *agenda política* está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición—esto es, por sus recursos, facultades y poder—tienen capacidad para impulsarlas.

Finalmente la *agenda gubernamental* es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

Como es evidente, cada una de éstas tiene objetivos, actores, reglas de procesamiento y temporalidades distintas aunque la interacción entre ellas siempre está presente.

En los sistemas democráticos se espera que el vínculo entre las tres agendas sea estrecho, como resultado de la representación efectiva de intereses en el sistema político. Paradójicamente, las condiciones de pluralidad y representación democráticas vuelven también más compleja la conversión de asunto público en un componente de las agendas política y gubernamental. El número y la diversidad de demandas ciudadanas y las distintas perspectivas sobre la posible solución de un problema público aumentan el número de actores involucrados (y de jugadores de veto) y los costos de transacción de los procesos de formación (y/o reforma)

<sup>28</sup> El ejemplo clásico de lo que se considera agenda pública en los estudios de opinión es la respuesta ciudadana a cuál es el problema que considera más importante en ese momento.

de agenda. En los términos de Tsebelis, los cambios sustantivos en las políticas públicas (siempre precedidos o acompañados por procesos de formación de agenda) son menos probables en los sistemas políticos con mayor número de jugadores de veto.<sup>29</sup>

En este artículo nos centramos fundamentalmente en las dos últimas aunque se reconoce el impacto de la primera—la agenda pública—en la conformación de las otras dos: la agenda política y la gubernamental.

Analicémoslo es indispensable distinguir entre la formación de la agenda y su traducción en decisiones de autoridad. Sin embargo, en las sociedades democráticas, ambas se dan en un contexto de relativa certidumbre definido por un arreglo institucional que asigna roles y facultades a los diferentes actores políticos y por un conjunto de reglas de procedimiento que determina su conversión en decisiones de autoridad. El objetivo entonces de este capítulo es examinar la variable institucional como determinante tanto de la formación de agendas como de su traducción en políticas públicas.

Las agendas—política y gubernamental—pueden construirse prospectiva o retrospectivamente. En el primer caso, se analizan materiales como los programas de acción de los partidos, las plataformas políticas de los candidatos, los planes y programas de los gobiernos, las propuestas de los legisladores, los temas que de manera recurrente y por un determinado periodo están en los medios o los documentos de posición de diversos grupos de interés o de presión.<sup>30</sup>

En el segundo, se revisan las acciones de gobierno en una materia determinada y a partir de ello se deduce que la

<sup>29</sup> George Tsebelis, *Veto players: How political institutions work*, Nueva York y Princeton, Russell Sage Foundation-Princeton University Press, 2002.

<sup>30</sup> Una alternativa interesante es el análisis del presupuesto, pues el presupuesto es el mejor reflejo de las prioridades de un gobierno o, si está en posición minoritaria, de las fuerzas de oposición.

agenda del presidente en cuestión fue de tal o cual naturaleza. En el caso de la prospectiva se miden las intenciones; en la retrospectiva, las acciones.

Las agendas política y gubernamental se conforman a partir de tres fuentes. En primer lugar, a partir del diagnóstico que los actores relevantes hagan del momento actual y el conjunto de asuntos que—a su juicio—necesitan atención. En segundo lugar, a partir de lo que se denomina agenda pública y que se deriva de las mediciones de la percepción de la población sobre los problemas que la gente considera deben resolverse de manera prioritaria (normalmente mediante las encuestas de opinión en las que se pregunta cuáles son los principales problemas del país y la orientación preferida para resolverlos) o, de manera alternativa, a partir de las agendas específicas de los grupos de presión. En tercero, la agenda se construye a partir de los proyectos políticos del Ejecutivo—agenda gubernamental—y/o de los partidos con representación en el Congreso—agenda política—. En ambos casos, los actores privados compiten por la atención de los que tienen el poder para convertir en decisiones los puntos de la agenda.<sup>31</sup>

Desde el punto de vista de la ciencia política esto involucra, por una parte, el análisis de la estructura de las instituciones (tomadas como endógenas al proceso de producción de políticas)<sup>32</sup> y el análisis del comportamiento de los individuos que las integran y, por otro lado, su relación con los “grupos” a quienes están dirigidas o afectan estas políticas: el público en general, los grupos de interés y los medios.

<sup>31</sup> En opinión de Jones y Baumgartner habría que agregar otra fuente que son los “choques exógenos” (crisis).

<sup>32</sup> Jones y Baumgartner sostienen que son endógenas porque el proceso mismo de producción de política puede alterar a las instituciones mismas. Yo agregaría que son endógenas también porque las instituciones funcionan como incentivos o restricciones al proceso mismo, esto es, las instituciones, facilitan o inhiben la toma de decisiones (p.e., el bicameralismo o el veto o el poder de iniciativa condicionan qué se puede, cómo se puede y cuándo se puede).

Tenemos entonces que la condición para que un asunto se convierta en asunto público —con posibilidades reales de que sea procesado por la vía política (por la vía institucional)— es que un actor político con capacidad para llevarlo al estadio de su procesamiento lo *compre* o lo *adopte* como propio, esto es, que esté decidido a invertir recursos y capital político en ese asunto. Los motivos para comprar un tema son múltiples (evitar un conflicto mayor, intercambio de favores, corrupción, ganancias esperadas tal como la popularidad o puntos que ayudan a avanzar en la carrera política, motivaciones electorales, principios).

Kingdon propone que hay dos categorías de factores que afectan el *agenda-setting* y la especificación de alternativas: los participantes y el proceso a través del cual los puntos de una agenda y las alternativas se vuelven prominentes.

En términos de procesos señala que son tres:

- reconocimiento de un problema,
- generación de propuestas alternativas y,
- eventos políticos selectos (la llegada de una nueva administración, el realineamiento en el Congreso, los cambios en la opinión pública).

De la combinación de estos procesos dependerá en última instancia el resultado de la política pública. Ellos involucran distintos actores, reglas, tiempos y recursos pero cuando los tres procesos coinciden, las oportunidades de éxito se incrementan. Esto es, cuando se reúnen el consenso en la identificación del problema, el consenso en la manera de abordarlo y solucionarlo (el *policy proposal*) y las condiciones políticas adecuadas, la política pública tiene mayor posibilidad de ser exitosa.

#### LA VARIABLE INSTITUCIONAL

La *variable institucional* entendida como la estructura y las atribuciones de cada poder y orden de gobierno radica en que define los recursos disponibles para cada actor en el proceso de formación de agenda, en las posibilidades de éxito para fijarla y para lograr la alternativa deseada. La pregunta aquí es qué actores están autorizados para fijar la agenda, por qué vías y con qué recursos cuentan (incluidas las reglas de decisión).

En este sentido, los arreglos o estructuras institucionales no son solamente arenas o espacios de acción. Son estructuras *habilitantes* o *inhibidoras* de participantes, tiempos y formas de participación; determinan el conjunto de actores que tienen autoridad y capacidad para llevar un asunto de interés —sin importar su origen— al estadio de su procesamiento.

Las facultades de cada uno de los poderes, las áreas de traslape o concurrencia y el número de instancias por las que administrativa o legalmente ha de pasar la toma de decisiones son variables que impactan la formación de agendas y, por supuesto, las probabilidades de que un asunto que ha logrado posicionarse se convierta en una política pública.

El punto de partida respecto a los arreglos institucionales es el tipo de régimen político adoptado. La fusión de poderes propia del sistema parlamentario y la separación de poderes que caracteriza al presidencialismo son determinantes para el proceso de formación de las agendas política y gubernamental. En el sistema parlamentario el gabinete y el primer ministro son miembros del Poder Legislativo y, como tales, comparten en principio el mismo estatus en términos de poderes de agenda. La diferencia tanto en facultades como en capacidades deviene no de su pertenencia al Poder Legislativo sino de su calidad mayoriti-

taria.<sup>33</sup> En este sentido, los sistemas parlamentarios priorizan la competencia entre agendas políticas alternativas por la vía de la formación del gobierno produciendo así una *agenda política* gobernante. En contraste, en los regímenes presidenciales los poderes Ejecutivo y Legislativo están dotados de facultades e instrumentos diferenciados por lo que la pluralidad de agendas en competencia prevalece en períodos no electorales. Al estructurarse y funcionar a partir de la división de poderes pero también del traslape de funciones, la colaboración entre poderes es necesaria para que un asunto de política pública pueda ser procesado.<sup>34</sup> En estos regímenes, la construcción de la agenda gubernamental deriva de la lógica de competencia y colaboración de poderes con agendas relativamente autónomas.

Ahora bien, los regímenes nunca aparecen en forma *pura*. Cada nación, de acuerdo con su historia, cultura y estructura social, ha ido dando a sus regímenes peculiaridades que los hacen prácticamente únicos.

De aquí que, cuando quiere analizarse en detalle el proceso de formación tanto de la agenda política como de las políticas públicas, sea necesario acompañar el análisis del tipo de régimen con las peculiaridades de cada sistema político.

No es lo mismo un sistema presidencial unicameral combinado con un sistema centralista que uno bicameral y federalista. Tanto la organización del Poder Legislativo como el orden territorial de un sistema son variables para entender la construcción de agendas y la formación de políticas públicas. Por ejemplo, un sistema presidencial que se conjuga con el bicameralismo introduce un número mayor

<sup>33</sup> Una de las principales diferencias entre el parlamentarismo y el presidencialismo es precisamente que para formar gobierno se necesita con- seguir una mayoría. Si ésta no se consigue en las urnas, debe buscarse en el parlamento.

<sup>34</sup> Entre los dos tipos clásicos de regímenes presidenciales están los que se conocen como "híbridos" de los cuales el tipo ideal sería el régimen semipresidencialista francés que incluye rasgos tanto parlamentarios como presidenciales.

de actores con poderes de agenda, de procesamiento de la misma y de jugadores con poder de veto. De la misma forma, su combinación con el arreglo federalista supone que tanto los gobernadores como las legislaturas locales se incorporan como actores relevantes.

Bajando a un nivel de análisis todavía más detallado, es necesario introducir la variable distribución de poder; misma que está determinada por el sistema electoral.

La distribución del poder también impacta el número de jugadores y en combinación con las reglas del propio Poder Legislativo determina su campo de acción. Al igual que en el caso del tipo de régimen, en lo que se refiere al sistema electoral es indispensable evaluar no sólo si se está en presencia de uno de los dos modelos clásicos: sistema de mayoría o de representación proporcional. Las combinaciones entre estos dos tipos de sistema electoral y, dentro del sistema de representación proporcional, las reglas para fijar las circunscripciones, para elaborar las listas de candidatos y para normar las coaliciones son determinantes para el análisis. Igualmente es indispensable analizar si estos sistemas electorales incluyen reglas como la segunda vuelta legislativa, pues ésta impacta la formación de mayorías; lo que a su vez determina el número de jugadores.

En esta variable los dos puntos centrales son la fragmentación del Congreso y las reglas que inducen o inhiben la posibilidad de que el partido del presidente obtenga la mayoría. Ambas dependen del sistema electoral que se adopte pero puede plantearse que un presidente con mayoría en el Congreso es, por definición, un presidente con mayores capacidades para fijar la agenda y concretarla.<sup>35</sup>

En suma, un estudio de caso sobre la formación de agenda y el proceso de toma de decisiones debe incorporar, en

<sup>35</sup> El análisis debiera incorporar también la variable de disciplina partidaria, pues de ella depende el apoyo a las propuestas, ya sea de los grupos parlamentarios de oposición o del partido del presidente.

primer lugar, el tipo de régimen (parlamentario/presidencial), la estructura parlamentaria (bicameral/unicameral) y el ordenamiento territorial (centralista/federalista) y, en segunda instancia, las reglas que determinan la distribución del poder (mayoría/representación proporcional/mixto, número de circunscripciones, listas abiertas o cerradas, etcétera).

Sin embargo, como se asentó en la sección anterior, la agenda gubernamental se compone de aquellas políticas que puede impulsar por sí solo y aquellas que requieren la intervención del Congreso —o de otros actores institucionales—, pues involucran cambios legislativos ya sea de la Constitución o de leyes ordinarias. Cada aspecto de la agenda requiere un tratamiento distinto.

Para aquella parte de la agenda que requiere procesamiento legislativo las variables institucionales adquieren mayor relevancia. En el caso de los sistemas presidenciales es necesario analizar si el Ejecutivo es o no unitario,<sup>36</sup> los poderes de nombramiento que se le otorgan y la facultad o no de refrendo que se concede a los ministros o secretarios de Estado. Estas tres características acercan o alejan a los titulares del Poder Ejecutivo de la calidad de actor racional unificado. Importa también un análisis detallado de las facultades de fijación de agenda que la Constitución otorga a los presidentes: facultad de iniciativa, áreas exclusivas, *afirmativa* *fecha para el presupuesto*, trámite legislativo preferente<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Sin calificar como regímenes semipresidenciales países como Argentina y Perú han introducido algunos rasgos parlamentarios en sus estructuras de gobierno. Tal es el caso de la figura de jefe de gabinete.

<sup>37</sup> Este mecanismo conocido en algunos países como "ley guillotina" o "poderes de urgencias" consiste en que ciertas iniciativas del Poder Ejecutivo deben ser admitidas al proceso legislativo de manera preferente y ser votadas en plazos relativamente cortos. Con este procedimiento se evita que las iniciativas del Ejecutivo queden *archivadas* o su discusión se prolongue en el tiempo. Constituye, también, un castigo a la inacción legislativa, dado que el no pronunciamiento por parte del Poder Legislativo significa la entrada en vigor de la iniciativa de ley enviada por el Poder Ejecutivo.

y diversas modalidades de poderes reglamentarios y de decreto.<sup>38</sup>

Los poderes de fijación de agenda de los poderes Ejecutivo y Legislativo no se agotan en la facultad que la Constitución les otorga para introducir propuestas de cambio legislativo. Esta facultad viene acompañada con lo que algunos autores han llamado poderes reactivos<sup>39</sup> o negativos.<sup>40</sup>

Éstos consisten en la capacidad de impedir que los asuntos que llegaron a la atención de los actores con capacidad de tomar decisiones —a la fase de procesamiento o de definición— sean o bien abordados o bien solucionados en el sentido deseado por el actor que inicialmente los propuso.

En la competencia por la fijación de agenda y su resolución, las normas que regulan los procesos legislativos actúan como estructuras habilitantes o inhibitorias. Son cuatro los instrumentos que tienen los actores involucrados para impactar las diferentes etapas del proceso de fijación de agenda y de su resolución en un sentido u otro. El primero se refiere a la obligación o no de dictaminar una propuesta que logró fijarse como parte de la agenda; el segundo, al tiempo que se requiere para procesar una iniciativa; el tercero, a la capacidad que los actores tienen para alterar la propuesta, y el cuarto, a la capacidad para revertir una decisión de autoridad.

Como se explicó antes, hay sistemas que obligan a los legisladores a dictaminar ciertas iniciativas del Ejecutivo en un tiempo perentorio impidiendo que, por la vía de la inacción, un asunto que se colocó dentro de la agenda siga su curso.

<sup>38</sup> Colomer y Negretto llaman a estos decretos de "contenido legislativo" (Joseph Colomer y Gabriel Negretto, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, 2003, pp. 13-57).

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Eduardo Alemán y George Tsebelis, "The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 40, núm. 2, 2005, pp. 3-26.

La capacidad de alterar la propuesta original también ofrece distintas modalidades de acuerdo con el entramado institucional. Hay sistemas —como el semipresidencialismo francés— en los que el mandatario puede apelar al principio de “lo tomas o lo dejas” (negación de enmienda) mientras que en otros el Congreso tiene la facultad de alterar completamente una iniciativa. Ligado a este mecanismo está el poder de veto y las normas para superarlo.

Cox y McCubbins lo exponen de manera muy clara: “sólo puede decirse que el presidente es el actor proactivo cuando puede constreñir el poder de veto de los legisladores o limitar el tiempo en el que éstos deben decidir sobre sus propuestas”.<sup>41</sup> Esto ocurre, como señalan Colomer y Negretto, con instrumentos “como las leyes de tratamiento urgente o los decretos de contenido legislativo, cuando no se permite que los legisladores introduzcan enmiendas (enmienda cerrada), o cuando su inacción conduce a la aprobación tácita de la propuesta presidencial”.<sup>42</sup>

A eso hay que añadir que, en materia de reformas constitucionales, en los sistemas presidenciales que operan en un marco federalista, los ejecutivos enfrentan un punto de veto más en las legislaturas locales, pues ellas deben aprobar este tipo de reformas.

Finalmente, tanto el Ejecutivo como el Legislativo enfrentan un último jugador en materia de vetos: el Poder Judicial. A través de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, los propósitos de ambos poderes pueden ser frustrados.

Aunque importante, la variable institucional es menos relevante para el impulso de las políticas públicas que no requirieran procesamiento legislativo. Los grados de libertad y los recursos en manos del Ejecutivo son mucho mayores

<sup>41</sup> Gary Cox y Matthew D. McCubbins, “The institutional determinants of economic policy outcomes”, en Colomer y Negretto, *op. cit.*, p. 35.

<sup>42</sup> *Ibidem.*

para aquellos asuntos que se encuentran en su esfera de decisión. En este ámbito el presidente dispone del enorme aparato que constituye la administración pública federal. El análisis aquí deberá referirse a las capacidades del aparato administrativo para diseñar las políticas públicas adecuadas, para procesarlas e implementarlas.

Esto no significa que el titular del Ejecutivo sea absolutamente autónomo en la esfera de toma de decisiones. En esta esfera, el Ejecutivo también enfrenta restricciones por parte del Poder Judicial y de otros actores como los órganos de autonomía institucional que a través de sus resoluciones o recomendaciones restringen los grados de autonomía y libertad del Ejecutivo. Tal es el caso, por ejemplo, de los organismos de derechos humanos, los bancos centrales o los institutos de transparencia y acceso a la información.

Por último, es necesario introducir en el análisis de la formación de agenda la *variable social*. Desde la perspectiva ya no de los actores políticos sino de los sociales es indispensable analizar, por una parte, los grados y formas de organización social (qué tan organizada está la sociedad) y sus vínculos formales o informales con el poder político (por ejemplo, corporativismo social *versus* corporativismo político, clientelismo) y, por otra, los recursos de que disponen para ejercer presión en la formación de agenda (grados de monopolio, posibilidades de paralizar la economía, para hacer movilizaciones disruptivas, para hacer huelgas) y, con ellos, para llevar a la arena política no sólo sus preferencias sino sus alternativas de solución.

Lo que se ha dado en llamar los poderes fácticos que incluyen a sindicatos, monopolios, organizaciones empresariales y organizaciones profesionales y no gubernamentales, son actores sin los cuales no puede entenderse el proceso de formación de agenda, la oferta de políticas públicas y su adopción.

Para terminar es necesario introducir en el análisis la *variable internacional*. Generalmente, la disciplina ha entendido los procesos de formación de agenda como un asunto político interno. Sin embargo, la creciente interdependencia de los sistemas políticos y económicos ha contribuido también a la internacionalización de los debates y la formación de agenda de políticas públicas. En las últimas dos décadas, en el marco de la transición a las economías abiertas y los mercados autorregulados, se ha generado un debate muy interesante sobre las condiciones en las que la adopción de modelos de política pública externos es exitosamente gestionada por los gobiernos nacionales. La difusión de mejores prácticas de política pública y la adopción de definiciones paradigmáticas de ciertos asuntos públicos (creación de mercados, desarrollo humano, protección del medio ambiente, derechos humanos, etcétera) sugieren que los contenidos y las propuestas de la agenda política y gubernamental rebasan el ámbito de los Estados nacionales aunque, en última instancia, las decisiones de política pública se resuelven en el marco de las instituciones políticas nacionales.

Es el conjunto de todas estas variables en su interrelación dinámica lo que permite llegar a conclusiones sobre las condiciones que se requirieren para que un tema se procese como un asunto de interés público y llegue a la fase de diseño e implementación de una política pública.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, 4 vols. (Colección Antologías de Política Pública.)
- Alemán, Eduardo, y George Tsébelis, "The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America",

- Latin American Research Review*, vol. 40, núm. 2, 2005, pp. 3-26.
- Arrow, Kenneth Joseph, *Social choice and individual values*, Nueva York, Wiley, 1951.
- Bentley, Arthur Fisher, *The process of government*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1908 (John Harvard Library).
- Cobb, Roger, y Charles Elder, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, Boston, Allyn and Bacon, 1972.
- Colomer, Joseph, y Gabriel Negretto, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, 2003, pp. 13-57.
- Converse, Phillip, "The nature of belief systems in mass publics", en David Apter (ed.), *Ideology and discontent*, The Free Press of Glencoe, 1964.
- Cox, Gary, y Matthew D. McCubbins, "The institutional determinants of economic policy outcomes", en Joseph Colomer y Gabriel Negretto, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, 2003, pp. 13-57.
- Downs, Anthony, "Up and down with ecology: The issue attention cycle", *Public Interest*, vol. 32, núm. 2, 1972, pp. 38-50.
- Dye, Thomas R., *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states*, Chicago, Rand McNally, 1966 (American Politics Research Series).
- \_\_\_\_\_, *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- \_\_\_\_\_, *The political system: An inquiry into the state of political science*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1953.
- Edelman, Murray, *The symbolic uses of politics*, Chicago, The University of Illinois, 1967.

- Glazer, Amihai, y Susanne Lohman, "Setting the agenda: Electoral competition, commitment of policy and issue salience", *Public Choice*, núm. 99, 1999, pp. 377-395.
- Gusfield, Joseph, *The culture of public problems*, Chicago, Chicago University Press, 1981.
- Hecko, Hugh, "Issue networks and the executive establishment", en Antony King (ed.), *The new American political system*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.
- Jones, Bryan, y Frank Baumgartner, *Agendas and instability in American politics*, Chicago, Chicago University Press, 1993.
- Jones, Charles O., *An introduction to the study of public policy*, North Scituate, Duxbury Press, 1977.
- Kingdon, John, *Agendas, alternatives and public policy*, Boston, Little, Brown, 1984.
- Lasswell, Harold, y Daniel Lerner (eds.), *The policy sciences*, Palo Alto, Stanford University Press, 1951.
- Lindblom, Charles Edward, *The policy-making process: Foundations of modern political science series*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.
- Lowi, Theodore J., *The end of liberalism: Ideology, policy, and the crisis of public authority*, Nueva York, Norton, 1969.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- McCombs, Maxwell E., y Donald L. Shaw, "The agenda-setting function of mass media", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, núm. 2, 1972, pp. 176-187.
- Mitchell, Joyce M., y William C. Mitchell, *Political analysis and public policy: An introduction to political science*, Chicago, Rand McNally, 1969.
- Moore, Mark, "Anatomía del problema de la heroína: Un ejercicio de definición de problemas", en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 189-218.

- Nelson, Barbara, "Setting the public agenda", en J. May y Aron Wildavsky, *The policy cycle*, Londres, Sage Publications, 1978.
- Olson, Mancur, *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965 (Harvard Economic Studies, vol. 124).
- Page, Benjamin I., y Robert Y. Shapiro, *The rational public: Fifty years of trends in American's policy preferences*, Chicago, University of Chicago Press, 1992 (American Politics and Political Economy Series).
- Plein, Christopher, "Agenda setting, problem definition and policy studies", *Policy Studies Journal*, vol. 22, núm. 4, 1994, pp. 701-704.
- Ranney, Austin (ed.), *Political science and public policy*, Chicago, Markham Publishing Company, 1968.
- Riker, William H., "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions", *The American Political Science Review*, vol. 74, núm. 2, 1980, pp. 432-446.
- Rittel, Horst, y Melvin Webber, "Dilemas de una teoría general de planeación", en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 161-187.
- Rochefort, David, y Roger Cobb (eds.), *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*, Lawrence, Kansas University Press, 1994.
- Sabatier, Paul A., "Toward better theories of the policy process", *PS: Political Science and Politics*, vol. 24, núm. 2, 1991, pp. 147-156.
- Salisbury, Robert, "Interest representation: The dominance of institutions", *The American Political Science Review*, vol. 78, núm. 1, 1984, pp. 64-70.
- Schattschneider, Elmer Eric, *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.

- Schön, Donald, "Generative metaphors: A perspective on problem-setting in social policy", en Andrew Orthony (ed.), *Metaphor and thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, pp. 254-283.
- Shepsle, Kenneth, "Institutional equilibrium and equilibrium institutions", en Herbert Weisberg (ed.), *The science of politics*, Nueva York, Agatha, 1986, pp. 51-81.
- Shepsle, Kenneth, y Barry R. Weingast, "Uncovered sets and sophisticated voting outcomes with implications for agenda control", *American Journal of Political Science*, núm 28, 1984, pp. 49-74.
- Skoepol, Theda, *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- Stone, Deborah, *Policy paradox and political reason*, Glencview, Harper Collins, 1988.
- Truman, David, *The governmental process: Political interests and public opinion*, Nueva York, Albert Knopf, 1951.
- Tsebelis, George, *Veto players: How political institutions work*, Nueva York, Princeton, Russell Sage Foundation-Princeton University Press, 2002.
- Wade, Larry, *The elements of public policy*, Merrill Pub., 1972 (Merrill Political Science Series).
- Walker, Jack, "Setting the agenda in the US Senate", *British Journal of Political Sciences*, vol. 7, núm. 1, 1977.

## VIII. ENFOQUE SISTÉMICO Y SIMULACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

J. RAMÓN GIL-GARCÍA\*

### INTRODUCCIÓN

El término *sistema* es utilizado para representar un conjunto de elementos que se relacionan entre sí dado un objetivo determinado.<sup>1</sup> Los sistemas son instrumentos que permiten analizar de forma conjunta el comportamiento global de elementos que están relacionados, así como sus efectos en el tiempo.<sup>2</sup> Debido a su gran flexibilidad, el enfoque sistémico ha sido usado en campos de estudio muy diversos como teoría de la organización,<sup>3</sup> sociología,<sup>4</sup> biología,<sup>5</sup> ingeniería de sistemas,<sup>6</sup> ingeniería de software,<sup>7</sup> ciencia política y psico-

\* El autor agradece la colaboración de Lizbeth Herrera y Evelyn Vargas en la elaboración de este capítulo. También agradece los valiosos comentarios de Luis F. Luna Reyes y Guillermo Cejudo a versiones previas de este trabajo.

<sup>1</sup> R. Flood y M. Jackson, *Creative problem solving: Total systems intervention*, Nueva York, Wiley, 1991; D. Sherwood, *Seeing the forest for the trees: A manager's guide to applying systems thinking*, Londres, Nicholas Brealey, 2002; J. Van Giegh, *Teoría general de sistemas*, México, Trillas, 1997; C.S. Wasson, *System analysis, design and development: Concepts, principles and practices*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons, 2006.

<sup>2</sup> J. Aracil, *Introducción a la dinámica de sistemas*, Madrid, Alhara, Universidad Textos, 1983; A. Kay, *The dynamics of public policy: Theory and evidence*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006.

<sup>3</sup> S. Clegg y D. Dunkerley, *Organization, class and control*, Londres, Routledge, 1980.

<sup>4</sup> M. Jackson, *Systems methodology for the management sciences*, Nueva York, Springer, 1991.

<sup>5</sup> Flood y Jackson, *op. cit.*

<sup>6</sup> Sherwood, *op. cit.*

<sup>7</sup> R. Presman, *Software engineering: A Practitioner's approach*, Nueva York, McGraw-Hill, 1992.