

1. *Formación de la agenda.*

El caso de la política de los ancianos *

POR FORMACIÓN de la agenda se entiende 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. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores. Pocas veces los hechos son claros y, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones. Necesariamente "los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples... No hay problemas definidos de manera única" (Wildavsky, 1979).

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las

* Publicado originalmente con el título "Agenda-Building and the Politics of Aging", en *Policy Sciences Journal*, vol 13, no. 1, 1984. Traducción al español de Alva Senzek.

elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad. Por lo tanto, las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social.

La política hacia los ancianos y, en particular, las controversias sobre el estado de necesidad de los ancianos y las obligaciones de la sociedad hacia ellos son un ejemplo muy ilustrativo de cuán importante es, en el proceso de la política, la elección de los problemas y de las definiciones. Por mucho tiempo, se consideró que los problemas del envejecimiento y de los ancianos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual, según cada caso. Se convirtieron en problemas públicos sólo cuando se empezó a definir a la vejez como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales. No vamos a detallar el desarrollo de esta nueva definición (véase Achenbaum, 1983) que se plasmó claramente en la Ley del Seguro Social de 1935.

La aceptación de esta nueva concepción de la vejez fue paulatina y conllevó algunas reservas. Sin duda, su legitimidad se apoyó en la misma Ley del Seguro Social y en su concepto de seguridad social. Al comienzo, el envejecimiento y las personas ancianas no eran gran problema para el gobierno. Pero, en los años sesenta se propagó la definición de los ancianos como un grupo único que merecía consideración especial. La importancia de este desarrollo, en términos de políticas públicas, se reflejó intensamente en 1965 con la aprobación del programa de Atención Médica (*Medicare*) y el programa de Ingreso Suplementario (*Supplemental Security Income, SSI*) para los que estuvieran ya en el Seguro Social. Estos dos programas son el resultado de dos propuestas rechazadas de asistencia social para la población en general: el seguro nacional de salud y el ingreso mínimo garanti-

zado. En efecto, el *Medicare* y el SS! fueron promovidos por los que impulsaban esas medidas primeras, con la idea de que pudieran servir como un primer paso para programas más amplios de asistencia en el futuro.

La idea de aprovecharse de los ancianos para avanzar hacia una reforma asistencial general, demuestra la importancia estratégica que tiene la definición del problema en el proceso de formulación de las políticas públicas. Como estrategia, refleja una apreciación de las inclinaciones culturales y sociales propias del sistema político estadounidense, reacio a innovaciones importantes en la política social y propenso a un estilo incrementalista y fragmentado en la solución de los problemas sociales. El hecho de que esta estrategia no haya sido generalmente exitosa muestra el poder peculiar de los ancianos en la definición de las políticas en Estados Unidos. Por otro lado, si la población de los ancianos no tuviera una legitimidad especial como grupo cuyas demandas merecen toda la atención, o si no se les reconociera dicho atributo, la estrategia antes mencionada no hubiera tenido mucho sentido. Como un importante proponente de *Medicare* dijo a John Kingdon (1984).

Medicare fue una solución loca desde el punto de vista racional. Seleccionamos precisamente al grupo -los ancianos- más claro, que requería más atención médica y que se beneficiaba menos de ella y que, por lo tanto, desde el punto de vista social, producía la recompensa más baja de todas. Pero lo hicimos porque era la única opción políticamente viable en esa época. No era racional empezar un programa nacional de salud pública con esta población, pero así lo decidimos.

Medicare y SSI pueden ser una ilustración dramática de las consecuencias que tuvo para la política que se haya definido a los ancianos como una categoría social que merece un tratamiento

especial, pero esta definición encuentra su expresión plena en la Ley para los Estadounidenses Mayores de Edad de 1965 y en sus modificaciones posteriores. El primer capítulo de esta legislación no sólo afirmaba que los ancianos tenían derecho a casi todas las comodidades de la vida, sino que era obligación del gobierno ayudarles a obtenerlas. Es difícil imaginar otro compromiso gubernamental más serio. No fue entonces una sorpresa que las medidas y estipulaciones específicas de la ley hayan estado por debajo de las primeras grandes afirmaciones y promesas.

Recientemente se han empezado a cuestionar los conceptos de envejecimiento y ancianidad que subyacen en la ley mencionada y en la mayor parte de las políticas para los ancianos. Éstos todavía disfrutaban de su excepcional legitimidad como grupo demandante y merecedor de atención. Las diversas encuestas nacionales han mostrado que hay un gran apoyo para que los programas dirigidos a los ancianos se fortalezcan y extiendan (véase, por ejemplo, *Public Opinion*, febrero/marzo, 1982; Harris, 1981). Sin embargo, hay evidencia de que estos sentimientos podrían sustentarse en informaciones equivocadas sobre la gravedad de los problemas de los ancianos (véase Kuitza y Sweibel, 1982). Conforme circula más información al respecto, se manifiestan los resentimientos de otros grupos y segmentos de la sociedad contra la posición privilegiada de los "estadounidenses mayores de edad" (véase Longman, 1982; Brookes, 1983). También preocupaba a los especialistas de la vejez y a los promotores de la atención a sus problemas que "los beneficios de la vejez" (Kutza, 1981) pudieran lograrse a costa de otros grupos más necesitados (véase Binstock, 1983). Se ha sugerido, además, que las políticas que tratan a los ancianos como un grupo único y diferenciado pudieran tener el efecto perverso de aislarlos y estigmatizarlos como seres socialmente improductivos y gravosos (véase Estes, 1979). La controversia sobre la definición gira toda alrededor del significado operacional de la vejez (véase Kuiza y Zweible, 1983), a saber, el

empleo de la edad y no de la necesidad como criterio de asignación de derechos (véase Neugarten, 1982) y la idea de que es más coherente encontrar el apoyo político invocando los beneficios del derecho que las situaciones de necesidad (Cohen, 1981). En este punto son objeto de discusión no sólo creencias empíricas sino concepciones de la obligación moral.

Qué cosa pensamos de la vejez y de los ancianos, y qué tipo de respuestas damos a sus problemas, es el fondo de la cuestión. Como Estes (1979) observa: "Los problemas más graves que enfrentan los ancianos son, en gran parte, problemas socialmente contruidos desde una concepción de la vejez y de los ancianos". Es entonces inevitable elegir una definición. Las elecciones que guiarán las políticas públicas de la vejez empiezan con la definición del problema. En gran parte, en esto consiste el proceso de formación de la agenda.

1. La formación de la agenda como proceso decisional

Debido a que la formación de la agenda implica elecciones importantes, es muy apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones. Este proceso es muy variable y depende en alto grado de su contexto. En algunas situaciones institucionales y algunas áreas de políticas públicas, el proceso puede ser muy estructurado y bien definido. Por ejemplo, Derthick (1979) encuentra que, hasta hace muy poco, la formación de la agenda del seguro social estaba dominada por un grupo pequeño y relativamente estable de actores que operaban con un paradigma político compartido y bien desarrollado. En otras áreas, como en la de los servicios sociales a la comunidad, el proceso era más difuso y menos estructurado, muy cercano a lo que se ha llamado "anarquía organizada" (véase Sproull *et al*, 1976).

Para poder caracterizar un proceso tan difuso de toma de decisiones, Cohen y sus colegas (Cohen y March, 1974, March y Olson, 1976) han ofrecido el modelo "bote de basura" (*Garbage-Can Model*), que es potencialmente de gran utilidad para entender la diversidad y la dinámica general del proceso de formación de la agenda. A la luz de su marco conceptual, las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: *las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección*. Aunque el flujo de estos elementos pueda estructurarse institucionalizando los papeles y las prácticas, las decisiones son vistas como el resultado de intersecciones aleatorias entre los elementos de estas cuatro corrientes. La formación de la agenda pocas veces es tan casual como el modelo "bote de basura" sugiere, pero el modelo ayuda a entender su potencial fluidez.

Frecuentemente, la formación de la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender. Hay problemas que piden atención y no la reciben por falta de soluciones u oportunidades. y de la misma manera hay siempre "soluciones" flotando en el aire, en busca de problemas a resolver. Las oportunidades a elegir siempre están limitadas por la presión de las obligaciones previas y por todo un cúmulo de demandas contradictorias. En consecuencia, la manera como se conjugan los cuatro elementos para lograr que un determinado problema llegue a la agenda formal puede ser completamente fortuita. De la misma manera, muchos problemas pueden ser descartados en el camino al buscar afanosamente la combinación apropiada de los elementos en tiempo y lugar.

El punto fundamental no consiste en que el acceso a la agenda gubernamental suceda por azar, sino que tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. El éxito depende de la convergencia apropiada de

personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección. Cada uno de estos elementos es potencialmente incierto. Empero, se puede reducir la incertidumbre por medio de una variedad de factores contextuales que ayudan a estructurar el proceso y a limitar el rango de las variaciones probables. Aquí consideramos también algunos de estos factores contextuales y examinaremos sus elementos básicos, así como la manera en la que se relacionan entre sí.

2. El flujo de las personas: la participación en el proceso de formación de la agenda

Debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y hasta decisivo. Desde luego, el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades. Sin embargo, para la mayoría de las instituciones dedicadas a la formulación de las políticas se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas. Por esto, es necesariamente limitado el grado de control que puede ejercer un solo individuo o una sola organización en la agenda. Además, los funcionarios, en razón de su cargo, están obligados a respetar los derechos de los demás a participar en el proceso y a servir como conducto de las demandas sociales.

De todos modos, participar en la formación de la agenda de las instituciones tiende a ser algo circunscrito y suele inclinarse en favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos. Aunque en una democracia la agenda formal del gobierno debería reflejar los problemas, las prioridades y las preocupaciones de la comunidad en general -lo que hemos llamado la agenda "sistémica" (Cobb y Elder, 1983)-, ciertos grupos e intereses casi siempre carecen de representación en el proceso de creación de la agenda. Como observa Gusfield (1981):

"La arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos".

Los orígenes de esta predisposición y preferencia del sistema político son muchos y variados. El origen más evidente se encuentra en el hecho de que existen grupos e intereses mejor organizados y con más recursos que otros. Su organización y sus recursos hacen más fácil su comunicación con los funcionarios de gobierno y propician que las autoridades los busquen y escuchen. Los recursos materiales son importantes. Pero también los números. Que los ancianos formen un segmento grande y creciente de la población, que tengan además una tasa media de votación muy alta, es algo que aumenta sustancialmente la probabilidad de que las autoridades presten gran atención a sus reclamaciones o a las demandas que se hacen en su nombre. Es tan grande su fuerza electoral que sus problemas tienen muchos abogados en la arena política. Los legisladores y los candidatos a legisladores han percibido rápidamente las ventajas de actuar como campeones de los ancianos. Por otro lado, esta percepción puede ser tramposa, porque los ancianos no forman un grupo homogéneo y generalmente carecen de conciencia de grupo (véase Binstock, 1983).

La evidente heterogeneidad de los intereses de los ancianos ha impedido que surjan organizaciones masivas, con autoridad para hablar en nombre de los mayores de edad. Sin embargo, durante los últimos 25 años las agrupaciones formales que trabajan en beneficio de los ancianos han crecido en tamaño y número (véase Pratt, 1983). Su crecimiento es resultado de las acciones gubernamentales y de la movilización de los políticos, del movimiento laboral y de los profesionales dedicados a la atención de la vejez, sin contar las iniciativas de los mismos ancianos. Las organizaciones más grandes y conocidas son el Consejo Nacional de Ciudadanos Mayores de Edad y la Asociación Estadounidense de Personas

Jubiladas. Ahora bien, la cultura política de los Estados Unidos tiende a otorgar a los grupos de interés el derecho de participar en la definición de los problemas que puedan afectarlos, pero también en razón de la legitimidad especial que disfrutaban los ancianos. Las agrupaciones proancianos han desempeñado un papel cada vez más activo en la definición de los problemas de la vejez. Empero, su fuerza sólo se ha manifestado en:

la capacidad para impedir que ciertas propuestas de cambio de política consigan tener acceso a la agenda... cuando se llega al punto de tener que defender la santidad de los programas públicos existentes, la fuerza de los grupos proancianos alcanza su máximo; parece que es más fácil vetar el cambio que iniciarlo con éxito... Una cosa es movilizarse en defensa del *status qua* y otra muy diferente lanzar exitosamente una nueva política o modificar las políticas existentes de manera congruente con las nuevas demandas del grupo (Pratt, 1983).

Como en el caso de otros grupos de interés organizados, la participación de los grupos pro ancianos en la formación de la agenda de la política no sólo contribuye a que la política en general se sesgue en favor del *status qua*, sino que también favorezca a los grupos privilegiados. Las agrupaciones proancianos, como la mayoría de los grupos de interés, tienden a movilizar y abarcar sólo un segmento de la población que pretenden representar. Normalmente, estas personas se encuentran entre los grupos privilegiados. En consecuencia, las políticas frecuentemente ponen en desventaja a los menos favorecidos o a los que se han organizado de manera ineficiente para resolver sus problemas (Vinyard, 1976).

Las agrupaciones organizadas en torno de la edad no son los únicos grupos de interés que juegan un papel activo en los problemas de los ancianos. Por ejemplo, el sector laboral ha desem-

penado un papel activo durante muchos años en las políticas de los ancianos, de manera directa o por medio de agrupaciones que los sindicatos han formado o apoyado. De hecho, el sector laboral se ha lanzado con mayor fuerza que los mismos grupos pro-ancianos a promover iniciativas importantes tales como asistencia médica y mejores prestaciones de seguro social. Además del sector laboral, hay una gran variedad de agrupaciones profesionales y de voluntarios activos en el campo de la vejez. En algunos casos como por ejemplo, en el de las profesiones médicas, los problemas de la vejez son considerados menores dentro de la gama de su competencia. De todos modos, estas profesiones juegan un papel importante en la definición de los problemas de los ancianos. Otros grupos, como los gerontólogos, se enfocan exclusivamente a los problemas propios de la vejez. Éstas congregan especialistas y académicos, quienes son frecuentemente la fuente de nuevas ideas para las políticas y los críticos más severos de los programas existentes. Los grupos de prestadores de servicios, públicos o privados, han terminado también por ser una parte importante en las políticas a favor de la vejez, sobre todo respecto a los servicios sociales. Muchas de estas agrupaciones han nacido como resultado de los programas gubernamentales.

En cierto grado, la participación de los organismos profesionales y de las asociaciones sirve como contrapeso a los sesgos que las organizaciones de los ancianos introducen en el proceso de elaboración de las políticas. Sea como representantes de las asociaciones profesionales, sea como interlocutores de los órganos administrativos o como empresarios independientes, los profesionales dedicados a asuntos de la vejez han sido los defensores más combativos de los ancianos más necesitados. En su conjunto, estas personas forman lo que Walker (1974) llamó una "comunidad de profesionales de las políticas" y a la cual Hedo (1978) se refiere como "la red de asuntos públicos". Debido a sus conocimientos

altamente especializados y al premio que la sociedad otorga a las soluciones "racionales" de los problemas, estos profesionales juegan a menudo un papel clave en la definición del debate de la política. Su influencia directa tiende a variar según el alcance y la intensidad de la controversia alrededor de un problema específico. Conforme se amplía el interés del "público" en el problema, la influencia de los especialistas tiende a disminuir. Cuando se trata de problemas de baja visibilidad que los especialistas definen como problema técnico que requiere conocimientos especializados, los profesionistas llegan al apogeo de su influencia. De todos modos, siempre influyen, aunque sea indirectamente, determinando el clima general de opinión informada.

Los profesionales de las políticas públicas pueden actuar para contrabalancear y minimizar los sesgos introducidos por otros grupos, pero ellos introducen también sus propios puntos de vista. También tienen un interés marcado en las cuestiones a considerar ya definir. En efecto, puede ser que su reputación y sus resultados profesionales estén en juego. De esta manera, lo que Moynihan (1965) ha llamado la "profesionalización de las reformas sociales" puede convertirse en un ejercicio de autoafirmación de los profesionistas. Estes (1979) sugiere, por ejemplo, que la campaña que muchos proveedores y clientes han lanzado para expandir los servicios sociales a toda la población ha favorecido sólo a los grupos de interés y ha tenido el efecto de desviar la atención del público de otras vías alternativas más eficaces para atender a las necesidades legítimas de los ancianos. Aparte de la posibilidad de servir a sus propios intereses, la intromisión de los profesionales en las políticas puede introducir otros sesgos en el proceso de formación de la agenda. Debido a su participación, los términos utilizados en los debates tienden hacia un lenguaje cada vez más técnico y esotérico, creando así barreras en contra de la participación popular y haciendo que el proceso y sus resultados sean menos inteligibles para el público en general. Esto, por su parte, puede

conducir a formular políticas contrarias a las preferencias de los ciudadanos, y hasta contrarias a los grupos cuyas necesidades las políticas pretenden atender.

Todos los actores que hemos identificado -funcionarios públicos, grupos de interés organizados que se consideran demandantes legítimos, profesionales de las políticas dentro y fuera del gobierno- creen tener el derecho a participar activamente en el diseño de las políticas. Tales derechos tienen su origen en la disposición de las personas a confiar en el juicio de algunos y no en el de otros. Se confieren estos derechos a ciertas agrupaciones y personas, a las que, por su posición en la sociedad, su experiencia o sus supuestos conocimientos especializados, se les atribuye un nivel superior de juicio en problemas específicos y sus posibles soluciones. Estos derechos reflejan la legitimidad deferencial que se otorga a varios grupos de interés y se basa en los supuestos prevalecientes de la división del trabajo en la sociedad. y aunque los derechos siempre son condicionados y están sujetos a cambios, los derechos presumidos sirven para estructurar la participación en la formación de una agenda.

Los patrones de adaptación tienden a evolucionar en el tiempo y se estabilizan conforme los gobiernos estructuran sus actividades alrededor de concepciones establecidas sobre los problemas que merecen su atención. El tratamiento de las cuestiones en estas áreas de asuntos tiende, por lo tanto, a institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores. Dichos actores definen lo que se llama comúnmente un subsistema de gobierno o "subgobierno" (véase Ripley y Franklin, 1984). En el nivel nacional, se incluyen *las* personas de alguna instancia ejecutiva, los miembros de los comités más importantes del Congreso y los representantes de los grupos de interés más decisivos.

Derthick (1979) describe el entramado político de uno de estos subsistemas en su informe sobre la formación de las políticas del seguro social. Ella encuentra que, durante años, la agenda del go-

bierno en esta área fue dominada por determinados directivos y profesionales de la Administración del Seguro Social, junto con el presidente del comité de Normas y Procedimientos de la Cámara de Representantes y, en menor grado, por los representantes de las organizaciones laborales. Este subsistema ya no es tan rígido e impenetrable como lo era en el pasado, pero es diferente de los demás y es uno de los varios subsistemas importantes que tienen que ver con los problemas de los ancianos. El ámbito y la diversidad de los problemas de los ancianos no ha permitido desarrollar un subsistema de política bien definido. Por ello, los problemas de la vejez se han distribuido entre varios subsistemas, organizados alrededor de asuntos de relevancia e implicación universal, como el ingreso, la salud pública, los servicios sociales, la vivienda y el empleo. Pratt (1983) nota que este proceso ha ocasionado que se diluya la influencia de los grupos dedicados a la atención de la vejez, pues carecen de un objetivo estable hacia el cual enfocar sus esfuerzos. Han habido entonces muchos actores periféricos y ninguno central. Todo esto ha contribuido a la fragmentación y duplicación de los programas y ha retrasado el desarrollo de una política coherente sobre la vejez.

3. El flujo de las cuestiones en la formación de la agenda

La mayor parte de la agenda del gobierno, por lo menos en el nivel federal, depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas. En consecuencia, los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de tomar en consideración. Algunos subsistemas están más rígidamente estructurados que otros y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es variable según

el acuerdo que exista entre los varios participantes en el subsistema (véase Wilson, 1980). Algunos subsistemas pueden operar según un paradigma bien articulado, tal como el modelo de seguridad social que los actores decisivos del seguro social apoyaron durante mucho tiempo. Otros se guían sencillamente por las prácticas del pasado y los patrones rutinarios de administración. En cualquiera de los dos casos, los problemas y las soluciones tienden a definirse a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes.

Problemas nuevos y redefiniciones importantes de las políticas, si caen fuera del dominio de estos subsistemas o desafían sus acuerdos básicos, difícilmente podrán abrirse paso y alcanzar un lugar en la agenda formal. Probablemente sólo una campaña agresiva y la movilización del interés del público pueda derribar estos obstáculos y llevar a la agenda de gobierno problemas nuevos y nuevas definiciones de problemas. Estas movilizaciones suelen también cuestionar los supuestos derechos de ciertas personas o grupos y amenazan con sanciones electorales a las autoridades y sus funcionarios. La movilización de apoyo requiere obviamente de personas dispuestas a invertir su tiempo y su dinero en la promoción y defensa de ciertas cuestiones concretas. Estas personas, llamadas "empresarios de asuntos" (*issue entrepreneurs*) por Eyestone (1978), se encuentran fuera y dentro del gobierno. Sus motivos pueden ser varios, convicción personal, compromisos ideológicos, necesidades de trabajo o sencillamente la promoción de sí mismos. En cualquier caso, estas personas desempeñan frecuentemente un papel crucial en las actividades de apoyo y en la canalización de ideas y demandas hacia la agenda del gobierno. Las autoridades elegidas y los aspirantes a puestos de autoridad juegan a menudo el papel de empresarios y están siempre muy atentos a las oportunidades que se presenten (Walker, 1979). Particularmente los funcionarios actúan como empresarios de políticas.

Tarea muy exigente y a menudo frustrante es tratar de movilizar los apoyos necesarios para llamar la atención activa del gobierno y para superar los obstáculos que impiden considerar con seriedad los problemas que desbordan los canales establecidos. Por consiguiente, para desafiar los entendimientos y arreglos prevaleciente en los subsistemas o subgobiernos. Como dijimos anteriormente, los problemas de las políticas públicas no emergen directamente de las situaciones. Requieren interpretación y definición. Por tanto, "el carácter de problema de un fenómeno suele ser el que ocasiona conflictos entre las partes interesadas que luchan por definir (o descartar la definición de) un asunto que se considera objeto de acción pública" (Gusfield, 1981).

Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación. Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación. Más aún, aunque compartiéramos un marco común de referencia, pocas veces los hechos relevantes son plenamente conocidos o conocibles. Frecuentemente hay que utilizar inferencias, presuposiciones y hasta imaginación, para formarnos una idea de ellos.

Este punto es claramente ilustrado en el estudio de Cook (1982a, 1982b) que describe y explica la aparición y desaparición del delito y de la vejez como temas importantes de las políticas públicas durante los años sesenta. Ella sugiere que el clima general de opinión era favorable a este particular problema, porque fusionaba tres preocupaciones que habían ocupado la atención de los funcionarios durante la década de los años sesenta y principios de los setenta, a saber, los delitos, las víctimas y la vejez. La combinación resultante era tan poderosa, que ganó fácil acceso a la agenda del gobierno por medio de un proceso que Cook caracteriza como "voz convergente". Grupos diferentes, dentro y fuera

del gobierno, identificaron y articularon los problemas sincrónica aunque independientemente. Consideraron a los ancianos como gente especialmente vulnerable por la delincuencia y, consecuentemente, como sus víctimas más probables. Parecía atroz que el impacto del crimen pudiera descargarse, con tanta fuerza, sobre una población tan vulnerable. Los medios masivos, los funcionarios públicos y otros actores más, hicieron suyo este punto de vista y su convergencia sirvió para legitimar la preocupación y para establecer la realidad del problema.

Aunque el problema de la victimización de los ancianos tuvo fácil acceso a la agenda oficial y propició varios cambios, legales y administrativos, permaneció poco tiempo en la agenda. La preocupación por el problema descendió rápidamente, debido en gran parte a nueva información. Los datos de la encuesta nacional sobre delitos mostraron que los ancianos habían sido el grupo con menos víctimas en casi todas las categorías delictivas. En pocas palabras, el supuesto problema sencillamente no existía, por lo menos, no en la forma en que había sido definido.

Se puede considerar atípica la facilidad con la cual este problema entró en la agenda, pero el ejemplo nos enseña varias lecciones importantes. La definición de un problema es clave para su tratamiento posterior. En general, más amplio es el acuerdo sobre la definición de un problema, más amplio es también su alcance, y más grande el repudio moral. Y más probable es que ocupe un lugar prominente en la agenda del gobierno. Aunque algunas definiciones puedan estar empíricamente mejor fundadas que otras, no son sólo los hechos sino su interpretación lo que define el problema. Además, en el proceso de la formación de una agenda, lo que se considera es el hecho y no necesariamente la realidad misma del hecho como lo que verdaderamente importa. Para ganar acceso a la agenda, la definición de un problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable. No necesita ser factualmente correcta e incontrovertible. Obviamente se puede cuestionar la

credibilidad de una definición invocando los hechos. Pero, como ha mostrado Walker (1974), una vez establecidas las definiciones, éstas pueden permanecer como premisas de las políticas públicas por mucho tiempo, a pesar de que se haya cuestionado su validez empírica.

4. El flujo de soluciones en el proceso de la formación de una agenda

Definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede "hacer algo" sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno. Todas estas presunciones son cuestionables y cada una constituye una prueba crítica para el éxito de las definiciones individuales. Como escribe Gusfield (1981):

Si no hay alguna creencia cognoscitiva en la alterabilidad de la situación y ningún juicio moral, el fenómeno no es una cuestión de política, no es un problema. En años recientes, los biólogos han empezado a considerar que el proceso del envejecimiento es potencialmente alterable y han empezado a estudiarlo. El proceso de envejecimiento puede entonces convertirse en un problema y en un foco de controversia pública. En estos momentos, no lo es. La realidad de un problema frecuentemente se expande o se contrae en su alcance, conforme cambian los juicios morales o los cognitivos.

La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las "soluciones" las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible

(que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal. Como observa Wildavsky (1979), "Los problemas se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis".

Si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública. Los límites de plausibilidad de una definición están determinados por restricciones ideológicas y restricciones de recurso. Un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles.

Debemos considerar como un ejemplo el caso de la atención médica de largo plazo que describe Kingdon (1984):

El envejecimiento actual y futuro de la población indica un problema público cada vez más apremiante y el "cabildo canoso" ha mostrado poseer la fuerza política suficiente, para despertar la atención de muchos políticos. Sin embargo, sus promotores no han diseñado soluciones económicas viables ni han diseñado un sistema realista de instalaciones y tratamientos para los pacientes. Como dijo un entrevistado: "Ningún problema tiene solución aceptable. En el caso de la atención médica a largo plazo, quien llegue primero con una solución viable conquistará inmediatamente la atención de todos."

Las restricciones ideológicas que predeterminan cuáles son las soluciones aceptables y, por lo tanto, cuáles son los problemas dignos de ser considerados tienen sus raíces en los valores y en creencias culturales y en el conocimiento "aceptado" de la sociedad. Por ejemplo, no hay duda de que el individualismo y la des-

confianza hacia las autoridades, características típicas de la cultura política de los Estados Unidos, pesan mucho en la formación de una política, cosa que no sucede en otros países. Estas características culturales tan peculiares explican, en parte, nuestro sistema de seguridad social y asistencia pública, comparativamente subdesarrollado para las distintas edades (véase Wilensky, 1975). Las restricciones impuestas por la cultura no son obviamente inmutables, pero cambian muy lentamente en el tiempo de una generación.

Las soluciones viables son determinadas por las tecnologías disponibles y por el conocimiento "aceptado". Lo aceptado como conocimiento en un dado tiempo puede alimentarse de teorías científicas, de prescripciones basadas en ciencia y de los "conocimientos comparativos, almacenados en las mentes de los especialistas de la materia, es decir, conocimientos de la manera como los mismos problemas han sido tratados en otras partes" (Polsby, 1984). Empero, el conocimiento también arrastra mitos y creencias basados en el entendimiento de la historia y en prácticas culturales. Este cuerpo de "conocimientos" circunscribe el rango de lo que comúnmente es considerado posible y acota el repertorio de "soluciones" de los problemas.

De la misma manera que se descartan los problemas sin solución, la emergencia de nuevas soluciones hace posible la creación de nuevos problemas. Muy frecuentemente, el ímpetu en definir (o redefinir) una situación dada como problema no se debe tanto a los imperativos de la situación misma como a la existencia de una solución a la espera (y en busca) del problema a resolver.

Como observan Cohen y March (1974):

"Una solución es el producto de alguien. Una computadora no es una solución a un problema, descubierta en el momento oportuno. Es una respuesta que busca activamente una cues-

tión a la cual aplicarse. A pesar del dicho de que no es posible encontrar la respuesta hasta que se haya formulado bien la pregunta, muchas veces no se sabe en qué consiste la pregunta... hasta que se tiene la respuesta".

Por ejemplo, el florecimiento de la tecnología moderna ha permitido atacar problemas que antes no tenían solución. Por otro lado, la misma tecnología está en permanente búsqueda de nuevas aplicaciones. Las nuevas soluciones se convierten a veces en problemas nuevos, aun si hacen tratables otros problemas. De esta manera, la tecnología moderna de la medicina ha creado no sólo nuevos problemas en el costo de la atención médica, sino ha ocasionado también problemas morales y éticos sobre su disponibilidad y uso. Y conforme el conocimiento crece y cambia, las viejas soluciones se convierten en nuevos problemas. Por ejemplo, la solución aceptada de la atención médica institucional se ha convertido en problema y la solución es la "desinstitucionalización". Todo esto es resultado de concepciones cambiantes acerca de cuáles son las modalidades apropiadas para atender a los débiles y los enfermos. A esto hay que añadir el hecho de que las nuevas soluciones frecuentemente no cumplen con las expectativas anunciadas y que a veces desatan inesperadamente consecuencias indeseadas. Con lo anterior en mente, es fácil entender porqué Wildavsky (1978) sostiene que las políticas públicas frecuentemente tienden a ser las causas de sí mismas.

El aumento de los recursos disponibles y los cambios en el conocimiento contribuyen también a que la agenda gubernamental crezca y se expanda como resultado de los problemas que crean y de las soluciones que hacen posibles. Al mismo tiempo, las restricciones de recursos y de ideologías inhiben la innovación de las políticas. "Esto se debe a que el interés principal de los políticos es la búsqueda de problemas que tengan soluciones fáciles y a la mano. La voluntad política existe sólo cuando es posible sustentar

posiciones, es decir, tener soluciones (como mínimo) y problemas" (Eyestone, 1979). El flujo de las soluciones en la formación de la agenda, por lo tanto, probablemente terminará por girar alrededor de algunas rutinas más o menos sencillas, que privilegian lo que ya ha sido probado (o por lo menos, no desacreditado). Por esto, los ajustes incrementales son los más comunes, como también la estrategia de "copiar al vecino".

La preferencia por lo familiar no impide que se apliquen soluciones imaginativas o novedosas, pero las ideas nuevas no son fácilmente aceptables y frecuentemente llegan al conocimiento público sólo después de un largo periodo de incubación (véase Polsby, 1984). E inclusive, cuando salen a la luz, requieren que dedicados promotores las cuiden y guíen sus pasos hacia la agenda; éstos son frecuentemente expertos empresarios de políticas, listos a explotar las oportunidades de elección.

5. El flujo de las oportunidades de elección

En gran parte la agenda del gobierno está ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del estado (véase Walker, 1977). Esta situación, combinada con las presiones de los demás problemas, hace que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda y, por ende, se vuelve muy importante el sentido del tiempo. La receptividad de los funcionarios varía según las cambiantes circunstancias del ambiente político. Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su "solución" y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de una cierta cuestión), para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo. En vista de que

tales momentos son coyunturas en las cuales un "problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como un punto prioritario de la agenda", nosotros nos referimos a ellas como "oportunidades de elección". Al tomar en cuenta la importancia del sentido del tiempo en la exploración espacial, Kingdon (1984) hace una analogía entre las oportunidades de elección y las ventanas que dirigen los lanzamientos al espacio, llamándolas "ventanas de las políticas". "Estas ventanas, son oportunidades para hacer avanzar ciertas iniciativas, pero se presentan y permanecen abiertas sólo durante periodos cortos. Si los participantes no son capaces de aprovechar las oportunidades, tienen que esperar hasta una nueva oportunidad."

El flujo de las oportunidades de elección está regido por las prácticas institucionales y las rutinas establecidas de la vida política. Por ejemplo, las elecciones generan incentivos para que los candidatos busquen cuestiones que abanderar y conllevan cambios en oficinas públicas clave, abriendo nuevas oportunidades de acceso a la agenda de los problemas nuevos, latentes o suprimidos. Por supuesto, casi cualquier cambio de personas en posiciones públicas estratégicas ocasiona nuevas oportunidades de elección en sus áreas de competencia. Donde se ve más claramente el impacto de los cambios de personal es durante el relevo de las administraciones presidenciales y en las modificaciones importantes de la composición política del Congreso. El nuevo personal trae consigo actitudes diferentes y busca distinguirse de sus predecesores. Mientras se consolidan en el poder, se abre todo un mundo de oportunidades de elección.

Además de los cambios importantes en el personal, es de notar que una administración nueva llega comprometida con ciertos grandes temas recogidos durante la campaña presidencial y legitimados por el voto. Es el caso de la "Guerra contra la Pobreza" (Johnson) y de la "Economía de la Oferta" (Reagan), Mientras la nueva administración busca la manera de llevar a la práctica estos

grandes temas por medio de programas concretos, tiende a ser receptiva ante propuestas de política que sean congruentes con ellos. No es rara entonces que los empresarios de políticas vigi-lantes se esfuercen por redefinir los formatos de los problemas y soluciones que han estado promoviendo para ganar acceso a la agenda. La Ley de los Ciudadanos Mayores (1965) es un ejem-plo de cómo se gana acceso a la agenda y se consigue la apro-bación del Congreso mediante una conexión cuestionable con la política de "Guerra contra la Pobreza" de Lyndon Johnson. También se aprobaron las reformas de esta misma legislación en 1973 al presentarse como una expresión del "Nuevo Federalis-mo" de la administración Nixon.

La oportunidades tienden a ir y venir periódicamente según los imperativos de la política electoral del momento. Llegan a su máximo durante el primer año de gobierno y decaen en los años posteriores hasta que se aproximan las nuevas elecciones (véase Light, 1981). En el periodo entre elecciones, las oportunidades vienen y van en sincronía con las prácticas institucionales y las rutinas del ciclo anual del presupuesto o con las dictámenes de evaluación y nueva autorización de los programas que se revisan periódicamente. Por ello las oportunidades de elección ocurren alrededor de las políticas existentes y se restringen según los su-puestos básicos de estas políticas. Probablemente las modificacio-nes de estas políticas sólo sean marginales, a la manera de lo que ocurre cada tres años con la Ley sobre los Estadounidenses Ma-yores de Edad, desde 1975.

Los problemas que no tienen un acceso establecido a la agenda no tienen tampoco muchas oportunidades de elección. Se puede tratar de expandir sus oportunidades tratando de encontrar algún resquicio entre las duplicaciones y sobre posiciones de los varios niveles y ramas de gobierno, que son entre sí ligeramente diferen-tes y que forman en su totalidad múltiples arenas de acción. De todos modos, un nuevo problema o uno que desafía las premisas

de las políticas existentes generalmente enfrentará dificultades para ganar y retener la atención de los decisores del gobierno. Se puede entender que los líderes políticos sean renuentes a invertir su tiempo, energía y capital político para promover cuestiones con poca probabilidad de éxito y con expectativas muy bajas de utilidad política en el corto plazo. El trabajo de los empresarios de políticas es tratar de modificar esta situación. Aunque no puedan forzar las oportunidades, pueden hacer mucho para asegurar que todos los elementos necesarios estén disponibles y para explotar efectivamente las oportunidades que se presenten. Esto quiere decir que ellos tienen que tratar de establecer una conexión entre un problema y su solución, que sea política y económicamente viable, a la vez que movilizar el apoyo suficiente para que convenga a los dirigentes políticos prestar atención al problema. También tienen que estar vigilantes a las oportunidades y preparados para aprovecharlas, aunque eso obligue a redefinir el problema. Por ejemplo, la atención en casa de los ancianos no tiene por qué definirse solamente en términos de las necesidades de los ancianos, también puede presentarse como una manera de bajar los costos médicos.

La fuerza de los eventos puede abrir oportunidades de elección y catapultar un problema hacia la agenda del gobierno. Un evento dramático, o toda una combinación de circunstancias, pueden tener el efecto de suscitar poderosamente la atención sobre el problema. Si la situación requiere además acción urgente es una cuestión de interpretación. En este sentido, las crisis y los escándalos son siempre construcciones sociales. Si los empresarios de las políticas públicas tienen la idea de utilizar ciertos eventos, entonces tienen que dar un significado social a estos eventos. En palabras de Polsby (1984):

Para muchas personas... en especial dirigentes, las crisis crean oportunidades: las expectativas son altas, los ciudadanos ordi-

narios se vuelven más abiertos a las ideas nuevas -o quedan igualmente contentos con la nueva presentación de las ideas viejas. Los dirigentes pueden llenar el vacío cognoscitivo con propuestas concretas que, una vez que las ideas básicas se vuelvan familiares, podrán ser aprobadas. Ésta es una de las razones por la que es útil mantener las ideas "al aire".

Por estas razones, los empresarios de políticas deben cultivar un clima de opinión sensible a determinados propósitos concretos, para poder aprovecharse de los eventos propicios. Polshy (1974) también sugiere que es productiva la estrategia política que utilizan los patrocinadores de políticas, al fomentar un ambiente de urgencia e inventar "crisis". Para este fin, se pueden manipular los eventos con la esperanza de despertar la atención por un cierto problema o por un conjunto de problemas y para agudizar su carácter de urgente. La Conferencia sobre los Problemas de la Vejez ha tenido en la práctica este propósito, así como mantener las nuevas ideas "al aire".

Pero, a pesar de los mejores esfuerzos de los abogados de las nuevas políticas, las oportunidades pueden tardar en venir. Mucho depende del clima del tiempo. Según la observación de Aaron (1978): "Cada época es una reunión temporal de actitudes, movimientos políticos y sociales, y desarrollo intelectual, con tendencias demográficas y eventos históricos de profundas raíces en el pasado". Es difícil marchar en sentido contrario a las tendencias de una época, pero según la observación de muchos analistas, existen ciclos en la vida de una sociedad que se caracterizan por periodos de reformas, a los que siguen periodos de consolidación y reacción (véase Kingdon, 1984). Las oportunidades de elección que no existen en un determinado tiempo, pueden llegar a puñados en otro. Hasta cierto punto, quien está comprometido con determinados problemas tiene que aprender a trabajar y esperar.

Conclusiones

El proceso de formación de la agenda que hemos intentado presentar es un proceso complejo y, muchas veces, desordenado. Para quienes aprecian la innovación y sienten la necesidad urgente de actuar, el proceso puede ser muy frustrante. A pesar de todo, es importante reconocer que las apuestas en el proceso son muy altas y que un solo éxito, aunque sea parcial, puede compensar muchos fracasos. Debido a que las oportunidades de ganar acceso a la agenda son limitadas, los que desean efectuar reformas deben estar bien preparados para aprovechar las oportunidades cuando y donde se presentan. Una cosa es perder la oportunidad, pero otra quizá peor es ganar con una propuesta mal planteada y concebida. Puede entonces ser una victoria pírrica que envenene las aguas de futuras reformas. Para terminar, un consejo de Nelson Polsby (1984):

Posiblemente el error más común de los observadores y participantes que luchan por una innovación es rendirse prematuramente y medir el avance sólo en términos de corto plazo, desanimarse, y caer en la tentación de emplear estrategias que son gratificantes momentáneamente pero destructivas en el mediano plazo.

La persistencia,azonada con paciencia, siempre gana.

Bibliografía

- AARON, Daniel, (1978). *polities and the Professors*. Washington, D.C. Brookings Institution.
- ACHENBAUM, W. Andrew, (1983). *Shades of Gray*. Boston, Little Brown,
- BINSTOCK, Robert, (1983). "The Aged as Scapegoats", *The Gerontologist*, 23,136-134.
- BROOKES, Warren, (1983). "Affluent Elderly's Political Clout," *Detroit News*, octubre 27.

- COBB, Roger W., y Charles D. Elder, (1974). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- COHEN, Michael and James March, (1974). *Leadership and Ambiguity*, New York, McGraw-Hill.
- COHEN, Wilbur, (1981). "Social Security: Current Myths and Reality" en Michael Tropman, Millan Dhuly y Roger Lind (eds), *New Strategic Perspectives on Public Policy*, San Francisco, Jossey-Bass.
- COOK, Fay Lornax, (1982a). "Crime and the Elderly" en Dan Lewis (ed), *Reactions to Crime*, Beverly Hill, Sage.
- COOK, Fay Lornax, (1982h). "Toward a Theory of Issue Decline or Policy Agendas", inédito, Northwestern University.
- DERTHICK, Martha, (1979). *Policymaking [or Social Security]*. Washington, D.C. Brookings Institution.
- ESTES, Carol, (1979). *The Aging Enterprise*. San Francisco, Jossey-Bass.
- EYESTONE, Robert, (1979), *From Social Issues to Public Policy*. New York, John Wiley.
- GUSFIELD, Joseph, (1981). *The Culture of Public Problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- HARRIS, Louis, y asociados, (1981). *Aging in the Eighties: American in Transition*. Washington, D.C. National Council on Aging.
- HECLO, Hugh. "Issue Networks and the Executive Establishment" en Antony King (ed), (1978). *The New American Political Systems*. Washington, D.C. American Enterprise Institute.
- KINGDON, John, (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- KUTZA, Elizabeth, (1981). *The Benefits of Old Age*. Chicago: University of Chicago Press.
- LIGHT, Paul, (1981). *The President's Agenda*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LONGMAN, Philip, (1982). "Taking America to the Cleaners", *Washington Monthly*, no. 14. pp: 24-32, noviembre.
- MARCH, James and Johann Olson (eds.), (1976). *Ambiguity and Choice in Organization*. Bergen, Norway, University Press.
- MOYNIHAN, Daniel, (1965). "Professionalization of Reform:" *Public Interest*. Fall: 6-16.
- NEUGARTEN, Bernice, (1982). "Policy for the 1980s" en Bernice Neugarten (eds), *Age or Need?*, Beverly Hills, Sage.

- POLSBY, Nelson, (1984). *Political Innovation in America*. New Haven, Yale University Press.
- PRAIT, Henry, (1983). "National Interest Groups Among the Elderly" en William Browne y Laura Kats (eds), *Aging and Public Policy*. Westport, CT. Greenwood,
- RIPLEY, Randal y Grace Franklin, (1984). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Hornewood, Dorsey,
- SPROULL, Lec, Stephen Weiner y David Wolfe, (1978). *Organizing and Anarchy*. Chicago, University of Chicago Press.
- VINYARD, Dale, (1976). "Rediscovery of the Aged", trabajo presentado en 1976 Annual Meeting of the American Political Science Association, septiembre 2-5, Chicago.
- WALKER, Jack, (1974). "The Diffusion of Knowledge and Policy Change: Toward a Theory of Agenda Setting," trabajo enviado al Annual Meeting of the American Political Science Association, agosto 29-septiembre 2, Chicago.
- _____, (1977). "Setting the Agenda in the U.S. Senate", *British Journal of Political Science*. 7:432-445.
- WILDAVSKY, Aaron, (1979). *Speaking Truth to Power*, Boston, Little Brown.
- WILLENSKY, Harold, (1975). *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press.
- WILSON, James (ed), (1980), *The Politics of Regulation*. New York, Basic Books.