

TABLA 1 (Continuación)

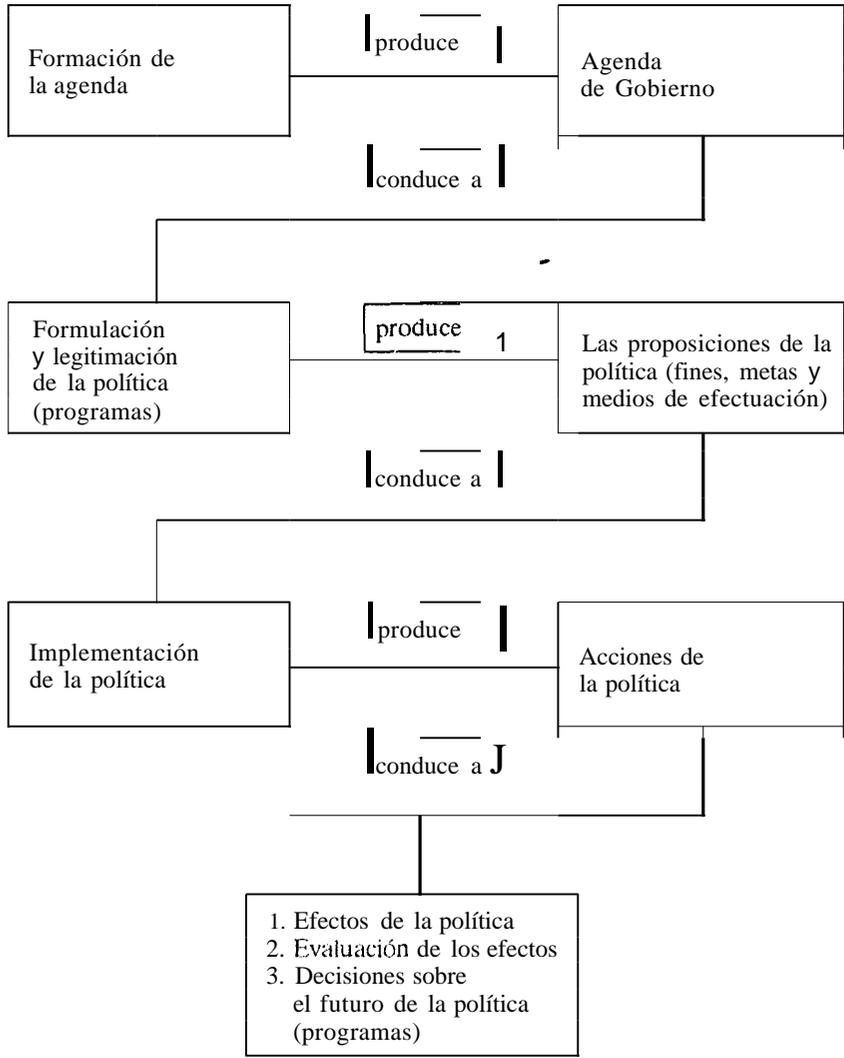
<i>Fase</i>	<i>Características</i>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Traducción de la decisión en términos operativos. • Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por elausura o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún necesario y requerido. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: Brewer y DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, The Dorsey Press, 1983, p. 20.

2. La formación de la agenda

Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Algunos problemas son de interés general, como los relativos a la seguridad de personas y patrimonios; otros problemas son de interés particular, como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos social-

TABLA 2.
 UNA MIRADA AL PROCESO DE LAS POLÍTICAS



Fuente: Patterson, Davidson y Ripley, *A More Perfect Union: Irroduction to American Government*, 3a. ed., Dorsey Press, Chicago. 1985. p. 465.

mente desprotegidos. Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cesan de reclamar la intervención estatal. Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras. En suma, las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del estado -lo que es de la propia libertad y utilidad y lo que es del César- están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose.

No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de la atención de la sociedad y del gobierno, o bien son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de

atención. Cuando logran acaso colarse en la agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas y reciben apenas un trato de rutina o emergencia. Ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes. Algunas cuestiones ni siquiera llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados o particulares exclusivos, sin interés para el estado y a resolver cada uno por su propia cuenta. Otras cuestiones que pueden tal vez probar su naturaleza pública y ser de interés para el conjunto no se vuelven sin más prioridades de la acción gubernamental. No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, "agenda" de gobierno.

¿Qué ocurre entonces en el proceso de formación de la agenda de gobierno? ¿Cómo se forma y por qué se forma de esa manera? ¿A qué se debe que algunos asuntos públicos y otros por nada públicos asciendan sin obstáculos a asuntos de gobierno y que, en contraste, otros con características de publicidad más clara y contundente sean descalificados, inhibidos, rechazados, o bien aceptados con reservas y puestos en lista de espera? ¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva cuestión pública y asuntos de la agenda de gobierno? «Qué es lo que determina la calidad de público de los muchos problemas y asuntos que a diario se presentan en una colectividad? ¿Cuál lógica y dinámica explica la atención y el desinterés, la selección y eliminación de los asuntos? ¿Cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas y, por ende, controlan el tránsito de las demandas sociales? ¿Son normas, organizaciones, personajes, imágenes, ideas, sucesos, los que abren y cierran el acceso al mundo de lo público y de lo gubernamental? ¿Cómo filtran los asuntos y con cuáles procedimientos? ¿Es sólo asunto de cultura política o es de la

política misma con sus juegos, conflictos y transacciones? Desde una perspectiva normativa, ¿no son lesionadas gravemente las libertades políticas si hay discriminación entre ciudadanos en el trato de sus asuntos y demandas, si no hay igualdad de acceso a la vida pública, si ciertas cuestiones y ciertos grupos de ciudadanos ni siquiera son escuchadas? Más aún, ¿cuál es el impacto que en la legalidad y eficiencia de la gestión pública tiene el dejar sistemáticamente sin audiencia, atención y acción demandas y reclamos de grupos? ¿No existen otros procedimientos y canales más fluidos y paritarios, menos costosos, de comunicación e interlocución entre sociedad y gobierno, que pueden presentar con mayor oportunidad y confiabilidad asuntos realmente merecedores de la intervención gubernamental? ¿Son los procesos plurales y competitivos de la democracia más eficientes que los corporativos y autoritarios en transportar las demandas, o sus canales terminan por ser capturados por los asuntos privativos de sus clientelas políticas y electorales? ¿Se vuelve la democracia "ingobernable" por llevar alegremente al gobierno toda suerte de asuntos, sin ordenarlos y depurarlos, saturando las capacidades de acción del gobierno? ¿Son los únicos y son suficientes los duetos de los partidos políticos para canalizar los asuntos de interés de las comunidades políticas, o se requiere la actividad de otras formas de organización? ¿Cuál es el papel e impacto de los medios electrónicos en la configuración de los asuntos públicos y en la formación de la agenda? ¿Facilitan o dificultan, aclaran o distorsionan, ordenan o confunden, radicalizan o institucionalizan? ¿Cuál el papel de la prensa escrita en la promoción de los asuntos públicos: se circunscribe a la élite lectora, acostumbrada al razonamiento y resuelta a estar informada políticamente? ¿Es o debe ser inactivo el gobierno mismo, dejando que el juego de los poderes y las opiniones de la sociedad civil decanten y hagan avanzar sus asuntos, o el gobierno interviene y debe intervenir activamente en la depuración, clasificación, anticipa-

ción de los asuntos? Si interviene, ¿son sus razones sustentables, sus procedimientos son legales e imparciales?

La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado. Entre las libertades individuales y los poderes del estado existe o no, es ancho o angosto, de acceso libre o controlado, estructurado o espontáneo, un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas. Suele llamarse ámbito público, esfera pública, vida pública, y cumple la función de mediar entre estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. En efecto, a través de la palabra, el diálogo, la argumentación racional, la oferta de información, la invocación de las leyes, la retórica, el diseño de programas, en medio de la polémica y los malos entendidos, con aclaraciones y ajustes recíprocos, mediante acuerdos y negociaciones, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del estado. Este trabajo de generalización de intereses y solución de conflictos, civilizado y civilizatorio, político, es la razón de ser y la función social propia del ámbito público, que por definición y dinámica, es (debe ser) igualmente accesible a todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas, sin discriminación, privilegios, fueros y monopolios. En el ámbito público ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones, necesidades, que tienen un lugar circunscrito en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del estado. En él los intereses particulares buscan argumentarse como generales y, si pasan la

prueba, originan leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos. La vitalidad del ámbito público dificulta transfiguraciones insustentables de lo particular en general. Y descalifica todo atajo que en la oscuridad, a espaldas de los ciudadanos, con arreglos sin representatividad y sin buenas razones, conduzca los intereses particulares exclusivos a trastocarse en republicanos. La flojedad y desfallecimiento de la libre vida pública, su ocupación y control por parte de los poderes (gobiernos, partidos únicos o hegemónicos, clases, élites, etnias, grupos de interés, corporaciones...), sin espacio para las libertades públicas de voz, razonamiento, expresión y elección, permite obviamente que cualquier interés privilegiado se vuelva ley, cualquier demanda de los influyentes usufructúe la hacienda pública y cualquier programa de grupos aliados se transfigure en proyecto nacional.

La formación de la agenda de gobierno así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política.

Pero también, en términos de gobierno y administración, es determinante. La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir () bien decide no intervenir, aplazar su interven-

ción.' Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones. Frente a un asunto, aun si multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no, de si interviene, se repliega o se da tiempo. Vale la pena recordar aquí a Chester Barnard: "el arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar decisiones que corresponden a otros" (1938: 194).

En décadas pasadas, los gobiernos activistas decidieron hacer suyo de inmediato cualquier tipo de problema y necesidad, se embarcaron en regulaciones y gastos, en programas y controles, hasta que se desplomaron fiscalmente exhaustos, deslegitimados, sepultados bajo un cúmulo de improvisaciones e ineficiencias. Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar su agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sus prioridades. A las agendas repletas y desordenadas han seguido gobiernos más selectivos y coherentes. No todo es asunto público ni asunto público urgente. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. Tampoco todo asunto tiene que ser tratado con instru-

² En el estudio de la agenda suele distinguirse entre "decisiones" y "no decisiones", siguiendo las ideas básicas de un multicitado artículo de Bachrach, P. y Baratz, M.S. (1962): "The Faces of Power", en *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 947-52. Los gobiernos a veces fallan involuntariamente en actuar, dejando de lado asuntos importantes y perdiendo oportunidades preciosas de intervención necesaria, con los costos de oportunidad resultantes. Pero además de esta inacción involuntaria, los gobiernos deciden deliberadamente no actuar, no intervenir. Y una política puede ser la de no actuar, la de dejar hacer y dejar pasar. Esta inacción voluntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno.

mentas gubernamentales directos: propiedad, gasto, empresa y administración pública. Las actuales liberalizaciones, privatizaciones, des(re)regulaciones, desconcentraciones, descentralizaciones, administraciones delegadas, contratadas o compartidas... son expresiones y efectos de un manejo más ordenado de su agenda por parte de gobiernos menos dispuestos a regular todo, entrometerse en todo, controlar todo, resolver todo. La filtración de las cuestiones se vuelve entonces una actividad estratégica, en la medida en que decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental significa comprometerse y poner en juego los recursos del estado.

¶ Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Éste es el punto esencial de la definición. Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar), el conjunto de definiciones de esos problemas y hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas. En efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas varias decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención. A su vez, las ideas y valoraciones que se tienen de

///

la composición y causas del problema son determinantes para decidir prestarles atención y para decidir la acción o la inacción: para decidir, primero, si el asunto en atención debe ser agenda de gobierno y para decidir después si puede ser tratado con alguna de las opciones de acción a la mano del gobierno; en efecto, definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución. Por ello, en interdependencia con la definición del problema, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer efectivamente algo (y con cuáles costos): si tiene sentido su acción. En suma, la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de *agendum*: algo sobre la que se debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes.

La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar (Anderson, 1984: 47).

Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Cobb, Ross, 1976: 126).

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en lista por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo,

los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de "interés público", esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas son elaboraciones humanas... Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, 10 que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad (Cobb y Elder, 1984: 115).

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos () las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

Muy productivamente se ha distinguido entre *dos* tipos de agenda. Y ha sido mérito de dos especialistas Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984). La primera agenda es llamada "sistémica", "pública", "constitucional"; la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental". La primera "está integrada por todas'

las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica". El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional" (Cobb y Elder, 1986: 115-116; Cobb y Ross, 1976) 126).

»>

Esta distinción es necesaria y aporta una visión más compleja de la construcción de la agenda de gobierno. Muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos que merecen el involucramiento del gobierno por caer dentro del ámbito de las obligaciones constitucionales del estado y ser materia de la competencia gubernamental y, sin embargo, no logran llegar a ser objeto de consideración seria y activa de ayuntamientos, ejecutivos, legisladores, jueces, burocracias. También muchos asuntos significativos, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran visibilidad, difusión, aceptabilidad en la comunidad política o si se les descalifica como ajenos y contradictorios a la letra y al espíritu constitucional. Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechazan. Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convezan al gobierno de su validez. Normalmente los gobiernos reflejan en sus actos los límites, las tendencias

y hasta las proclividades del sistema político que conducen. En oposición, puede haber gobiernos, normalmente renovadores y reformistas, que introducen a su agenda institucional asuntos potencialmente estigmatizables y fáciles objeto de crítica desde la agenda pública establecida, convencional. La naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y puede llegar a ser riesgosamente discrepante. La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la "contaminación", la "pobreza extrema", la "seguridad nacional") y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el "sida", el "analfabetismo", el "narcotráfico").

La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Cobb y Elder, 1986: 26).

La distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, relativo a la agenda sistémica, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de "problema público". El segundo orden, relativo a la agenda específica del gobierno, busca saber cómo determinados

asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención. Obviamente habría un tercer orden de cuestiones, relativo a la averiguación de las relaciones que corren, pueden o deben correr entre la dinámica de las dos agendas. Dejando de lado esta tercera cuestión, en la primera es fundamentalmente la pregunta de cómo conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares se convierten en asuntos públicos en el doble sentido de que suscitan la atención general y terminan por ser considerados de interés general; es el clásico problema político de "la generalización de intereses". La segunda cuestión, más cerrada al comportamiento del gobierno, se pregunta cuál es el proceso decisional por el cual el gobierno determina la estructuración de su agenda, cómo decide que talo cual asunto (público o no) deba ser incorporado a su agenda; en mucho, como veremos, tiene que ver con "la definición de los problemas" y "las oportunidades de elección". La literatura ha tratado de ofrecer modelos que ordenen la dinámica de las dos agendas respectivas, antes de lanzar teoremas que expliquen por qué sucede la dinámica de esa manera.

Cobb y Elder (1972, 1983) han ofrecido un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su "alcance, intensidad y visibilidad", convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental. Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (1983: 115; 1976: 127). Aunque muchos aceptarían que la materia de la agenda puede ser

una demanda o necesidad no necesariamente conflictiva, el modelo parte con la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión. Asuntos inofensivos, que no desatan enfrentamientos, quedarán circunscritos en su localidad y pasarán inobservados. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos. Deben entonces convertirse en un *issue*, en una cuestión de carácter controvertido y polémico: "un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos procedurales o sustantivos, que tienen que ver con la distribución de posiciones o recursos" (1983: 111).

Acontecimientos sociales que sirven de "mecanismos de disparo" (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crímenes, elecciones...) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición, los "iniciadores", son el primer paso del trayecto. Las características de la definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.³ Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente

³ Los autores distinguen *cuatro tipos de público*: "grupos de identificación" (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), "grupos de atención" (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), "público atento" (sectores de población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), "público en general" (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente),

arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Obviamente si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política (Cobb y Elder, 1983: caps.)

El trayecto culmina cuando la definición de una cuestión, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política. En este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas. A manera de conclusión, se propone la hipótesis comprobable de que cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal. En efecto, si la cuestión ha logrado difundirse entre los ciudadanos de la comunidad política local o nacional, cuenta entonces con toda la fuerza para levantar una presión masiva sobre el gobierno y exigir se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla. No necesariamente desemboca el trayecto en una definición unánimemente compartida por la ciudadanía entera. El trayecto de la cuestión hacia la agenda política es en realidad una confrontación de decisiones y el resultado en que remata el recorrido suele ser la aceptación colectiva de que existe un problema insoportable y de que sociedad y/o gobierno tienen que hacer algo. Se comparte una definición genérica y una línea gruesa de acción pero suele persistir el desacuerdo sobre la composición y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo. En realidad se difunde la cuestión más que la solución, aunque la definición que se ha ido perfilando en medio del público también prefigura el esquema de respuesta: "se está frente a un *issue* cuando el público con un problema

busca o solicita la acción gubernamental, pero hay desacuerdo público sobre cuál es la mejor solución del problema" (Eyestone, 1978: 3).

De hecho que una determinada cuestión haya despertado la atención de los ciudadanos y se le haya considerado objeto de interés público, digno y necesario de tratamiento gubernamental, no se sigue sin más que el gobierno lo integre a su agenda y menos aún que le asigne carácter prioritario. Averiguar y modelar cómo se forma la agenda gubernamental formal es un segundo orden de discusión e investigación. El gobierno puede ser un iniciador de cuestiones en la comunidad política y seguramente participa en la expansión o freno de determinados asuntos a través de sus discursos, medios de información, organizaciones, líderes e intelectuales afines. Los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención. De todos modos, al final de la agenda pública las cuestiones de la comunidad política están frente a los gobiernos. Procede entonces preguntarse y conjeturar cuál es el comportamiento que el gobierno sigue para decidir que debe prestar atención a las cuestiones, analizarlas y hacer algo por ellas. Tanto Cobb y Elder, como Kingdon (1984, cap. 4), otro especialista en este tema, coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tornadizo. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor parte de las "issues areas" el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las "anarquías organizadas" que deciden según "el modelo de bote de basura" o de "papelera" (*Garbage Can Model*), expuesto por Cohen, March y Olsen (1972, 1974, 1976).

Las "anarquías organizadas" tienen tres propiedades básicas: "preferencias problemáticas" (imprecisas, desordenadas, cambiantes), "tecnologías no claras" (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y "participación fluida" (diversos grados de motivación y compromiso). En consecuencia, su proceso decisorio es cambiante y hasta caprichoso. De hecho se parece a un "bote de basura" o "papelera", "en el que los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan" (1972: 2). Apenas se presenta la oportunidad de elegir en una organización, los miembros interesados en la elección ven en ella la ocasión para introducir sus problemas y preocupaciones y para lanzar sus propuestas de solución. Se introducen así en el proceso de decisión organizacional toda suerte de problemas y tipos de solución, a granel, con diversos niveles de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos. Más aún, en esos momentos, aparece de golpe un gran número de gente, desconocida y marginal, que exige participar y ser tomada en cuenta. Los encargados de la decisión en parte expresan las ideas y preocupaciones de los demás, y en parte introducen sus propios intereses, preocupaciones, visiones y tecnologías. Sin ser una lotería, decidir significa en mucho meter la mano en una "papelera" o "bote de basura" y tratar de configurar con sus elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos alguna respuesta integrada. Decidir es compatibilizar los elementos que se tienen a la mano. El proceso decisorio de una anarquía organizada se caracteriza entonces por ser "una colección de decisiones que están en busca de problemas; de cuestiones y sentimientos que están en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que pueden responder y de decisores en busca de trabajo" (1972: 2). Por tanto, "una decisión es el resultado o la intersección de varias corrientes re-

lativamente independientes entre sí que se mueven dentro de una organización" (: 3). La decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro "corrientes", cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: *los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección.*

La vehemencia, heterogeneidad y volatilidad de las cuestiones que se presentan en la agenda pública, todas compitiendo por llamar la atención y desatar la iniciativa del gobierno, generan una "oportunidad de elección". Pero el gobierno en trance de decidir encara normalmente un conjunto desordenado, discrepante y conflictivo de asuntos, una miscelánea de definiciones y explicaciones, algunos teoremas y estratagemas de acción probados y otros muchos de eficacia incierta, algunos demandantes dispuesto a ir a fondo en sus reivindicaciones y otros que se darían por satisfechos si reciben algún gesto de interés por sus problemas; algunos políticos y funcionarios prontos a entrar vigorosamente en acción y otros más reticentes, escépticos, prontos a boicotear las iniciativas. Según las circunstancias, los gobiernos viven tal vez situaciones holgadas que les permiten darse tiempo y estudiar analíticamente cuál es la acción idónea; pero en general sus oportunidades de elección son muy apretadas, con demandas heterogéneas y antagónicas, programas atrasados, el tiempo encima, carencia de datos y recursos, diagnósticos incompletos. Ante esta carga de asuntos diversos y cambiantes, la decisión del gobierno que selecciona una cuestión como objeto merecedor de su atención y a fin de cuentas como objeto de su acción termina por ser el resultado de las correlaciones y combinaciones que, analítica o intuitivamente, fría o atolondradamente, logra armar entre los elementos teóricos, técnicos, humanos, legales... que tiene a la mano: este problema con este esquema de solución con estos hombres con estos recursos con este tiempo. En efecto, de acuerdo al número, la fuerza e ínten-

sidad de los demandantes y los participantes en la toma de decisiones, de acuerdo con la complejidad y conflictualidad de la cuestión, de acuerdo con la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen, los gobiernos construyen su definición del problema, establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados.

En suma, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción). Esto obliga a un diagnóstico fino de las "corrientes" que corren dentro de las organizaciones políticas y gubernamentales con intencionalidades y dinámicas relativamente autónomas. Por ejemplo, si los funcionarios participantes en la decisión están resueltos a hacerse cargo de un problema candente, respaldado por los ciudadanos, aunque sus esquemas de respuesta sean dudosos y parcialmente eficaces, se configurará una oportunidad de elección favorable a la aceptación del problema y a ubicarlo como prioritario. En cambio, si el problema no ha logrado aún encender la opinión pública, si los que se encargan de elaborar la política están absorbidos por otros asuntos, aunque tal vez posean técnicas de tratamiento probadas en su eficacia y cuentan con operadores competentes, la probabilidad de que una cuestión sea elegida como tema prioritario será mucho menor. Dicho clásicamente, el gobierno sigue siendo el arte de lo posible, la capacidad de hacer crecer los proyectos y desahogar los conflictos en el marco de las limitaciones inescapables de la realidad.