

## **Material Imprimible**

### **Lobby y Asuntos Públicos**

#### **Módulo 1**

#### **Contenidos**

- Qué es el Lobby y cómo se regula
- Las estrategias primarias del Lobbying
- Los pasos en el proceso de lobby
- Qué son los grupos de presión y cómo se clasifican
- La Administración Política de los Asuntos Públicos,
- La evaluación de las políticas públicas,
- Y la Negociación y la Construcción de la Agenda Pública

## **El Lobby**

Para comenzar a estudiar las temáticas de este curso, diremos que el Lobby es una de las principales aristas que retroalimenta el mundo de la política: es aquella actividad a través de la cual, representantes de intereses particulares argumentan a su favor, frente a los tomadores de decisión. Pero ¿Cuál es el concepto técnico de lobby? Se los contamos:

Se denomina lobby a aquella actividad comunicacional cuyo objetivo es generar una participación y una integración eficaz entre el bien común y los intereses propios de las organizaciones, ya sea empresariales, no gubernamentales, del gobierno y profesionales, en los distintos procesos que tienden a la formulación de las políticas públicas.

Quizás se estén preguntando: ¿qué son las políticas públicas? Bien, Tamayo Sáez las define como: “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

Bien, ahora nos preguntamos a quiénes se denomina Lobbies o Cabilderos. Son aquellas personas que buscan influir o convencer a miembros claves de una organización para que apoyen una medida, legislación, causa o decisión favorable a los intereses del sector social al que representan. Precisamente por la actividad que desempeñan, resulta fundamental que los cabilderos posean un conocimiento profundo y capacidad de análisis de legislaciones vigentes y de aquellas que están en debate hoy en día; entendiendo cuáles son las necesarias para llevar adelante su objetivo.

## **Regulación del lobby**

La regulación del lobby se ha justificado, primordialmente, en la necesidad de que se conozcan los encuentros que determinados funcionarios públicos mantienen con ciertas personas, cuando éstas representan un determinado interés. Sobre este punto, hay que tener cuidado, porque la línea que separa al Lobby del tráfico de influencias, es tan delgada que con frecuencia se mezclan demasiado. A cuenta de ello, y para tratar de separar ambos conceptos, en la actualidad se está comenzando a reemplazar la palabra Lobby por la de *Advocacy*, que significa incidencia.

Y aquí vale la pena detenerse unos instantes para diferenciar dos conceptos que suelen confundirse. Veamos. Cuando nos referimos a la actividad de los lobistas, al menos en la teoría, no estamos haciendo alusión a los grupos de interés. Esto ocurre porque quien realiza un proceso de lobby es un tercero profesional que gestiona el interés de un grupo frente al funcionario o legislador.

Con relación a la gestión de intereses, el politólogo Norberto Bobbio la define como: “cualquier gestión que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás gestores de la sociedad”. Más adelante, analizaremos a los grupos de presión. Y si bien es una línea muy delgada la que distingue a un grupo de otro, en países como Estados Unidos, su uso está tan aceitado y delimitado

que forma parte de una industria protegida bajo la 1era. Enmienda de la Constitución Nacional de ese país.

Vayamos un poco más atrás en la historia. La acepción lobby proviene del siglo XIX (19) y se refería a lo que ocurría en los pasillos de la Cámara de los Comunes británica, en donde individuos y activistas podían reunirse y conversar con los miembros del Parlamento a efectos de comunicar sus intereses. Siglos más tarde, el lobby o cabildeo sigue siendo una actividad legítima que permite enriquecer el debate público en el Congreso.

Sin embargo, sin una adecuada regulación, el lobby aumenta las oportunidades de que se cometan actos de corrupción en el Poder Legislativo, por parte de grupos económicos poderosos que buscan incidir en la sanción de nuevas leyes, que pueden ir en detrimento del libre funcionamiento del mercado y la competencia leal entre empresas privadas.

Con relación a la regulación del lobby en nuestro país, el artículo 14 de la Constitución Nacional plasmó el derecho a peticionar ante las autoridades como la herramienta óptima para la articulación entre las esferas pública y privada. En referencia a este punto, María Araujo y Eugenia Braguinsky, en su artículo “Apuntes para una definición del lobby y la gestión de intereses en la Argentina”, indican que las regulaciones del lobby o de la gestión de interés que existen en los diferentes países, varían unas de otras. Profundicemos un poco más en este punto.

### **Estrategias de Lobbying**

Las autoras mencionan al concepto de Lobbying, una actividad que hace alusión a la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, o bien influir en un actor con poder de decisión. En este sentido, podemos señalar que el Lobbying se trata de un “proceso en el cual se fortalece la sociedad civil mediante la promoción de su participación, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales”.

El Lobbying, a su vez, implica poder participar de manera directa y efectiva en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales, como también del impulso de leyes y de reglamentos. En este sentido, existen diversas estrategias para cumplir con este cometido. Veamos:

Dentro de las estrategias primarias de Lobbying, encontramos al Análisis de los intereses, motivaciones y posiciones de los actores identificados; y la definición de argumentos y formas de presión. De hecho, entre algunas de las actividades más recurrentes que se emplean en esta estrategia son:

- Primero, utilizar opiniones expresadas por personas influyentes.
- Luego, lo que se llama “construir opinión pública”, a través de artículos editoriales en la prensa y/o encuestas.
- Otras actividades pueden ser exigir el cumplimiento de compromisos previos,
- Criticar o elogiar aciertos de los actores primario y secundarios,

- Movilizar a los votantes para presionar a sus representantes,
- Promover manifestaciones públicas,
- Y, en un caso más extremo, realizar actos de desobediencia o resistencia civil.

Sobre la estrategia de argumentos y formas de presión, se recomienda utilizar, primero, acciones persuasivas, al igual que en la campaña electoral, sobre todo si partimos de la base de que el objetivo primordial durante la campaña de cabildeo es convencer a los que tienen el poder de decisión; ya que, si se pasa rápidamente a la confrontación y a la denuncia pública, se puede ocasionar rigidez en la posición del blanco, es decir, el actor principal; con lo cual, el objetivo se verá seriamente obstaculizado.

Pasemos, ahora, a la tercera de estas estrategias, que apunta a “Convencer, motivar y neutralizar a los actores con poder de decisión”. ¿Cómo se hace y quiénes son estos actores? Se los contamos a continuación:

Uno de los principales actores es el “blanco”, es decir, el actor principal. Para convencerlo hay que definir las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, sus intereses, sus motivaciones y sus posiciones generales.
- Luego, sus intereses, motivaciones y posiciones en relación con la propuesta.
- También, los argumentos que pueden utilizarse para que apoye la propuesta;
- Y, finalmente, otras medidas de presión para convencerlo, determinadas por el grupo.

Otros de los actores con poder de decisión resultan ser los indecisos. Para convencerlos, la estrategia dice que hay que identificar los siguientes puntos:

- Quién es el indeciso que puede apoyar más a que la propuesta tenga éxito.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación con la propuesta.
- Los argumentos que pueden utilizarse para que apoyen la propuesta.
- Definir qué se quiere exactamente de ellos.

Por otro lado, pueden presentarse aliados a la propuesta. Para motivarlos es necesario puntualizar en lo siguiente:

- Primero, quién es el aliado principal.
- Luego, cuáles son sus intereses, sus motivaciones y sus posiciones en relación con la propuesta.
- A su vez, cuáles son los argumentos que pueden utilizarse para que sigan apoyando la propuesta.
- Y, por último, es necesario definir cuál es su función e importancia en la campaña de cabildeo.

Bien, también puede ser que surjan oponentes a la propuesta. Por ello, para convencerlos o neutralizarlos, al igual que ocurre en una campaña electoral, la estrategia del lobby o cabildeo determina algunas acciones. Ellas son:

- En primer lugar, quién es el oponente principal;

- Luego, sus intereses, sus motivaciones y sus posiciones en relación con la propuesta;
- Y, por último, definir los argumentos y las acciones que pueden realizarse para que apoye la propuesta o, por lo menos, neutralizar su posición.

A su vez, en caso de que la campaña de cabildeo incluya una estrategia de prensa, es necesario que considere lo siguientes términos:

- En primera instancia, cuáles son los mensajes o argumentos que se esperan colocar;
- Además, es importante que se determine cómo convencer a los periodistas, con base en sus propios intereses y motivaciones, a que escriban artículos acerca del tema;
- Otra de las diferentes formas de llegar a la prensa pueden ser a través de hacer un llamado a periodistas amigos, convocando a conferencias de prensa, emitiendo boletines, entre otros.

Otros aspectos que hay que tomar en cuenta sobre la campaña de lobby o cabildeo son:

- Mantener al interior del grupo una comunicación permanente.
- Coordinar el trabajo.
- Buscar financiamiento para cabildear la propuesta.

Como podemos observar, las estrategias de Lobbying resultan ser muy similares a las de las campañas políticas, ya que, después de todo, el objetivo es el mismo: convencer a alguien que haga lo que uno desea. La diferencia entre ambas es quién las lleva adelante y hacia quienes van dirigidas.

### **Campañas electorales**

Detengámonos un momento en la diferencia que existe entre el lobby y las campañas electorales. Mientras que las campañas electorales se llevan adelante por políticos y están destinadas a los actores sociales; las campañas de lobby tienen como destinatarios a los políticos, en su mayoría, y están llevadas adelante por los grupos de presión.

En este sentido, tal como indica la Enciclopedia Técnica del portal Comunicólogos, al igual que las campañas políticas, el proceso de Lobby requiere de varios pasos consecutivos. Veamos cuáles son:

El primer paso del proceso de lobby tiene que ver con la búsqueda, el monitoreo y la producción de información calificada, para poder desarrollar el reconocimiento e influencia de nuestra organización y sus objetivos en los sectores con poder de decisión, vinculados directa o indirectamente con la gestión de la agenda de temas clave, es decir, temas políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, entre otros; tanto a nivel local, como también regional y global.

Bien, el segundo paso del proceso tiene que ver con la identificación, tanto de los actores clave, es decir, organizaciones y/o personas, que comparten sus intereses con los de nuestra organización; como así también de aquellos que cuentan con incidencia relevante en la toma de decisiones, y que también se encuentra vinculado con la agenda de temas clave, a nivel local, regional y global.

En tercer lugar, de acuerdo con la publicación del portal que citamos, se ubica la conformación de alianzas, que favorezcan la sinergia entre los intereses de nuestra organización y sus públicos directos e indirectos. Además de las diversas instituciones y/o personas involucradas e identificadas como actores clave, para fortalecer y consolidar nuestra posición e incidencia en el proceso de Lobbying.

Sigamos con el cuarto paso del proceso de lobby, el cual tiene que ver con la planificación e implementación de campañas de comunicación. Este tipo de campañas se llevan adelante con el objetivo de facilitar una amplia difusión de los argumentos que sustentan la posición de nuestra organización, y la importancia de su ingreso en la agenda de temas clave en todos los medios de comunicación formales e informales disponibles.

Llegamos al último paso de este proceso, el cual involucra a la evaluación. Veamos. Una vez concluidas las etapas anteriores del proceso de lobby que les contamos, los expertos en el tema dicen que conviene evaluar los resultados y, en función de la performance obtenida, reiniciar, reforzar o iniciar acciones de mantenimiento y defensa de los logros alcanzados, hasta su institucionalización en nuestras comunidades de referencia, locales, regionales y globales.

### **Los grupos de presión**

De acuerdo con la definición técnica, los llamados grupos de presión son organizaciones que intentan influir sobre las políticas públicas defendiendo una idea en particular, y que operan en representación de diferentes empresas, organizaciones o individuos.

Estos grupos son contratados para influir sobre la toma de decisiones y disminuir el riesgo de que, dichas decisiones, perjudiquen a sus interesados. Y aquí radica la “sutil” diferencia y el motivo que justifica que actualmente se esté reemplazando el término “lobby” por “Incidencia”, distinguiéndose así de la influencia.

Bien, la aparición de los grupos de presión en la dinámica política no es un fenómeno nuevo. Lo que es relativamente nuevo es la creación del concepto y la elaboración de una teoría y clasificación en base a él. Por lo pronto, haremos una reseña sobre los grupos de presión más destacados. Ellos son:

Primero y principal nos encontramos con los grupos de interés. Este grupo de personas se organiza en torno a un interés común, con la intención de defender de forma colectiva ese interés. Esto quiere decir que el interés del grupo conlleva el deseo de exteriorizar y hacerlo público, incluso en los casos en los que no se le pida opinión. Los autores sostienen que el grupo de interés es la evolución del grupo de opinión.

Otro de los grupos es el grupo de poder, que corresponde a la mutación evolutiva del grupo de presión, pero, aunque todo grupo de presión ejerce un cierto poder, no a todo grupo de presión se le puede denominar grupo de poder.

El grupo de poder se diferencia del grupo de presión por dos motivos:

- En primer lugar, los grupos de poder tienen reconocimiento constitucional
- Y, mientras que el grupo de presión actúa en interés de un sector concreto, el de poder lo hace de manera general.

Volvamos a la clasificación de los grupos de presión. Sigamos con los *Stakeholder* o grupo de interés no políticos. Los *Stakeholder* son las personas físicas o jurídicas que pueden quedar afectadas por la actividad de una empresa y a las que debe tenerse en cuenta en la planificación de la estrategia de esta.

Continuemos con el grupo que engloba a los *Think Tanks*. Se estarán preguntando ¿qué son? Bueno, les contamos de qué se trata. Los *Think Tanks* son institutos de análisis político, es decir, centros de pensamiento que desarrollan ideas relacionadas con políticas públicas.

Dado que, la movilización de terceros es una práctica habitual en las acciones de lobby para dotar de mayor representatividad y legitimidad a un proyecto, elevando determinados “*issues*” o temas en la agenda política y mediática; cada vez existe un mayor número de *Stakeholder* políticos, de influenciadores y de grupos de interés activos.

Otra modalidad de agrupación no política son las campañas de *Grassroot*. Se trata de una forma de movilización de terceros, pero basadas en un modelo organizacional abierto, donde la información se comparte y se renuncia al control absoluto a cambio de colaboración. Más adelante volveremos sobre este concepto en particular.

Como podemos ver, e independientemente del nombre y de la conceptualización que posean, todos estos grupos buscan influir en el poder, para obtener del legislador una respuesta en términos normativos que satisfagan su interés. En este sentido, hay diversas agrupaciones que tienen, o pretenden, tener incidencia en las decisiones políticas. De este punto surge la necesidad imperiosa de regular la actividad que se da entre estos grupos y los partidos, en su mayoría legisladores.

Por esta razón nos parece importante señalar que el lobby es la actividad que ejercen los grupos de presión, es decir, la influencia que se pretende ejercer frente al poder político.

Sobre este punto Rafael Rubio considera que el lobby es “la actividad realizada sobre los parlamentarios con el fin de obtener algún tipo de decisión favorable a los intereses propios o del grupo al que representan; es un diseñador de argumentos a favor del interés general, engranando los suyos propios. Es, por tanto, estrategia y comunicación”.

## **La administración política de los asuntos públicos**

Cuando hablamos de la administración política en los asuntos públicos, nos topamos, en primer lugar, con las políticas públicas, que, como dijimos anteriormente, no son otra cosa que las soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Oszlak y O'Donnell, las definen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. Estas acciones son un conjunto de actividades, que pueden ser programas, estrategias, procedimientos, leyes, o reglamentos, dirigidas hacia un objetivo general. Dichas actividades con frecuencia se acumulan durante años.

En este sentido, el politólogo estadounidense y pensador, Theodore Lowi, a finales de la década del 60, publicó un esquema donde trazó cuatro tipos de políticas según el impacto que tienen en la sociedad. Lowi reemplazó las categorías temáticas descriptivas del tipo de política -por ejemplo, políticas de salud, políticas de educación, políticas de defensa- por categorías funcionales.

Concretamente, Lowi cruzó dos dimensiones: el grado de agregación, por un lado, y el tipo de coerción, por otro, para generar cuatro tipos de políticas: regulatorias, distributivas, redistributivas y constituyentes. Cada una de las cuales crea su propia modalidad de “arena de poder”. Veamos de qué se trata:

Con respecto a las políticas regulativas o reglamentarias podemos decir que son aquellas acciones tendientes a dictar normas que afectan el comportamiento de los ciudadanos en general. A través de estas políticas, el Estado obliga o prohíbe. Aquí, la coerción es máxima. En otras palabras, mediante decreto, las libertades individuales son limitadas y los intereses de los ciudadanos transformados.

Sobre las políticas regulatorias queremos agregar la visión del especialista en filosofía política Luis Aguilar Villanueva, quien sostiene que, en el proceso de elaboración de dichas políticas, los diversos grupos tienen intereses exclusivos y contrapuestos entre sí en torno de una misma cuestión y se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de concesión recíproca. Como consecuencia de que la eventual solución no pueda favorecer de igual manera a las partes involucradas, aparecen afectados y beneficiados en ocasión de una ley general, que regula un determinado campo de acción.

Bien, pasemos a las políticas distributivas. Este tipo de políticas resultan de una acción del poder público, mediante la cual, dicho poder, concede una autorización especial a casos particulares, individualizados y especialmente designados. Estos casos, que por lo general cumplen determinado número de condiciones, son beneficiados por un privilegio. Por ejemplo, un permiso de construcción, una renta inmobiliaria, entre otros casos. Esto ocurre, según la visión de Meny y Thoenig, “por una excepción a la regla general, gracias a un favor unilateral del Estado”.



Continuemos con las Políticas Redistributivas. Este tipo de políticas incluye aquellas que afectan a las relaciones de propiedad en sí misma, al poder y prestigio social establecidos. De acuerdo con lo que dice Luis Aguilar Villanueva, las políticas redistributivas, a su vez, “consisten en el establecimiento por parte del poder público, de criterios que dan acceso a ventajas, ya no otorgada a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos”.

Y llegamos a las Políticas constitutivas o constituyentes, que representan el tipo de política más abstracta de todas. Las políticas constitutivas hacen referencia a la acción pública, por medio de la cual, son definidas las normas o las reglas acerca del poder. Algunos ejemplos típicos de este tipo de política pueden ser: la reforma de la Constitución de un país, la introducción de reformas institucionales o administrativas, o la creación de organismos públicos de alto estatus, como un Ministerio.

Bien, todas las políticas que acabamos de describirles, además de afectar la vida de los ciudadanos, para la autoridad pública representan una importante manera de intervenir en los asuntos en cuestión. Al respecto, Theodore Lowi, identificó que los tipos de políticas distributivas y regulatorias, generan una disputa política descentralizada, temática y hasta local, que toman lugar en una esfera asociada a la lucha partidaria, organizada mediante la puja electoral o en el parlamento. Mientras que las políticas constituyentes y las redistributivas producen un nicho social centralizado, integral y globalizador, que juegan en torno a la negociación entre grupos de interés y actores de gobierno.

Dicen los especialistas que la formación de políticas públicas se logra mediante la construcción de una sucesión de acontecimientos, que adquieren significado en función de la combinación de una serie de características que le dan entidad a cada “etapa” de la política, en relación con sucesos previos y posteriores. En general se identifican las siguientes etapas en el proceso de construcción de políticas públicas:

Como hacemos en todos los órdenes de la vida, para planificar algo, primero hay que trazar el objetivo que perseguimos. Bueno, en la planificación política es igual: lo primero que debe plantearse es hacia dónde se quiere ir y a dónde llegar. Este objetivo que surge de la creación de alguna política pública tiene que representar la solución a algún inconveniente atravesado por determinado sector de la sociedad.

Entonces, el ciclo de políticas públicas comienza por la entrada en la agenda. Que un tema ingrese en la agenda significa que va a suscitar la atención de determinados actores. Y aquí hay que distinguir entre la agenda pública y la agenda gubernamental. Veamos en qué consiste cada una:

Mientras que la agenda pública se refiere a cuestiones que logran interesar a un conjunto amplio de los miembros de una sociedad, la agenda gubernamental sólo es de consideración de algunos actores estatales. El hecho de que existan dos clases de agendas que convivan pacíficamente pero que no sean iguales, reflejan la realidad que cohabita entre temáticas que sean relevantes para la sociedad y no para el Estado y viceversa.

Cualquiera sea la agenda de la que se trate, el mero hecho de que un tema ingrese a ser parte de ellas, no sólo denota la importancia que dicho tema conlleva, sino también le otorga el orden de prelación en la que será tratado.

Bien, la segunda etapa del ciclo de políticas corresponde a la elaboración de posibles soluciones. En este sentido, el diseño de procedimientos factibles que resuelvan una problemática exige, por un lado, fijar los objetivos y las metas que se pretenden lograr, y, por otro, la identificación de las alternativas y la modelación de los posibles impactos de estos caminos alternativos y su comparación.

Continuemos con la tercera etapa de este ciclo, la cual es consecuencia directa de la anterior, porque tiene que ver con la elección de alguna de las alternativas previas. Es decir que aquí hay que analizar todas y cada una de las alternativas, además de hacer un análisis técnico de los objetivos y la mejor adecuación de los medios y los fines para alcanzarlos.

La implementación de la alternativa elegida, es la cuarta etapa del ciclo, que implica la comprensión del conjunto de acciones y tareas que vuelven operativas las decisiones tomadas en la fase anterior; ensamblando en el terreno los recursos necesarios para alcanzar los objetivos planteados.

En este sentido, es importante remarcar que toda implementación se ve atravesada por variables relacionadas con las cuestiones burocráticas y con las disputas políticas. Pero, ¿qué son estas cuestiones burocráticas? Bien, son las capacidades institucionales del Estado; mientras que las disputas políticas remiten a las negociaciones políticas entre actores poseedores de legitimidad para participar en la misma política.

Bien, volvamos al ciclo que estábamos describiendo. La quinta etapa en el proceso de elaboración de políticas públicas corresponde a la evaluación de los bienes y servicios brindados. Sobre este punto vamos a citar a Paula Amaya, quien define a la evaluación como una “práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar tanto los procesos como los resultados de las políticas. Implica una reflexión compleja y participativa, una situación de aprendizaje que incluye el intercambio crítico sobre aciertos y errores. El fin principal de la evaluación de políticas públicas se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos, en términos de cambios producidos en las condiciones de vida de la población”.

A su vez, bajo una perspectiva un poco más amplia, la finalidad perseguida por el proceso de evaluación está dada por diversas acciones. Vamos a enumerarlas a continuación:

- En primer lugar, es necesario introducir racionalidad en el proceso de toma de decisiones.
- También, aumentar la eficacia y la eficiencia de la intervención pública,
- Abrir vías para la reforma de las prácticas de la Administración,
- Y mejorar la formación de los agentes implicados.
- Permitir satisfacer las exigencias de transparencia,
- Y posibilitar la rendición de cuentas.
- Además de retroalimentar información y conocimiento,

- Establecer cauces para la participación ciudadana,
- Y, por último, contribuir a la profundización de la democracia.

Como podemos ver, el diseño de sistemas de evaluación de la gestión pública es central para el fortalecimiento de la democracia, desafiando a los actores protagonistas a construir estrategias que les permitan dar cuenta o responsabilizarse de los resultados de gestión.

### **El proceso de evaluación de las políticas públicas**

Independientemente de las metodologías o técnicas que se utilicen, podemos observar la existencia de tres momentos necesarios entre sí. Ellos son: en primer lugar, la recolección de información. Aquí se selecciona la información de carácter cuantitativa o cualitativa a través de fuentes primarias o secundarias. Esta información debe ser fiable, pertinente y de fácil acceso.

Le sigue el momento de la valoración del diseño, que es el resultado de un proceso de aprendizaje cognitivo para los distintos actores involucrados; donde se analiza la información con el fin de determinar el valor más allá de la etapa en que se encuentre.

Y el tercer momento corresponde a la toma de decisión, que es el proceso mediante el cual el, o los responsables, seleccionan una o varias opciones dentro de un conjunto disponible, a partir de su valoración, con el fin de llevarlas a la acción.

Al mismo tiempo, para poder evaluar, debemos obtener en forma periódica y sistematizada un conjunto de información que forma parte del insumo que nos permite la toma de decisiones. Es decir, necesitamos realizar un seguimiento o monitoreo cuya finalidad es, según lo expuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, disponer de una “recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados”.

A su vez, Cidar Vargas Arévalo, en su artículo académico “Análisis de las Políticas Públicas”, nos dice que el proceso de las políticas públicas es cíclico, y, por esta razón, la evaluación puede ser su primera etapa o, al mismo tiempo, la última. Vargas Arévalo también sostiene que el resultado de la evaluación no debe ser analizado solamente para constatar el estado de situación del problema - que puede dar lugar a una nueva política- sino que además debe ser puesto en conocimiento de los interesados.

En palabras de este autor podemos decir que “resulta propio de un auténtico sistema democrático, que quienes detentan y ejercen el poder rindan cuenta de sus actos y expliquen sus decisiones a los ciudadanos; presentando los logros alcanzados las distintas áreas en las que interviene y aquellas deficiencias que debe corregir”.

En este sentido, el trabajo de informar el proceso de políticas públicas conforme se desenvuelve, así como el de desarrollar conciencia sobre propuestas y debates en torno a importantes políticas, exige de ciertas técnicas. A continuación, vamos a enumerarlas:

- Primero, es necesario informar el proceso desde una perspectiva creativa y proactiva;
- A su vez, es importante planificar los estudios, los materiales y la estrategia, de una manera coordinada y con anticipación,
- También identificar las fuentes de influencia y de oportunidades para cambiar políticas,
- Adaptar el material para cada audiencia en particular,
- Seleccionar cuidadosamente al vocero de su organización,
- Y, finalmente, entender y responder a la oposición y a los detractores.

### **La agenda pública**

Bien, ya analizamos el ciclo del tratamiento de las políticas públicas, ahora resulta imperioso comprender y estudiar los espacios donde dichas políticas se anidan, es decir, cuáles son sus verdaderos nichos de poder.

Tal como lo venimos estudiando, una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, que se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico; por lo tanto, es la acción o actuación programada o planificada de una autoridad pública frente a un problema público.

Como corolario decimos que una acción gubernamental se constituirá como política pública sólo si se realiza frente a un problema público, por lo que dicho problema se instituye como su factor estructural. Esto ocurre porque la política tiene entre sus propósitos ejercer el poder para buscar resolver, minimizar o enfrentar los diversos intereses que producen en una comunidad determinada.

Entonces, ¿cómo creen que se empieza a atender un problema público? La respuesta en teoría es sencilla: Colocándolo en la agenda. Aquí decimos que en teoría es sencillo, ya que, en la práctica, resulta un tanto complejo poder tener un lugar en la agenda pública. Profundicemos este punto:

La agenda pública es, ni más ni menos, que aquellos problemas sociales que se ponen a discusión pública. Meny y Thoenig definen a la agenda pública como “un conjunto de problemáticas sociales objeto de controversias públicas, entre los intereses de actores políticos y los gobernantes, sobre las que se exige la intervención de las autoridades públicas competentes”. Dichos autores sostienen, a su vez, que se trata de un mecanismo selectivo que deja pasar, o no, tal o cual problemática.

Asimismo, Cobb y Elder señalan que la agenda pública está compuesta 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”. Es decir que la agenda es una construcción política dependiente de variables de todo tipo, involucradas en la distribución de poder en una institución pública, en un momento y lugar determinado.

En tanto, Casar y Maldonado, entienden que una agenda no es más que el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, indicando que existen distintos tipos de agenda, las que serán determinadas por el contexto, el proceso, los actores y los recursos disponibles para la decisión; incluyendo, entre estos últimos, el discurso y la forma a través de la cual se nombran los problemas.

Por su parte, Luis Aguilar Villanueva, define a la agenda gubernamental o institucional como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones”. Este autor distingue entre la agenda pública y la agenda gubernamental. Así, indica que la agenda pública se inclina a ser más general y abstracta donde los asuntos que lo integran presentan una formulación genérica. Por su parte, la agenda gubernamental tiende a ser más acotada, específica y concreta.

También Kingdom refiere otro tipo más de agenda, y la llama agenda de decisión, donde, según su entender, son asignados los temas que requieren una decisión activa.

Además de la agenda pública, se puede decir que existe una agenda de los ciudadanos o del sistema político. Esta agenda es la que marca y determina la agenda del gobierno. Es decir que para que algún tema ingrese a la agenda pública, sea cual sea el tópico del cual se trate, debe existir una férrea voluntad tanto política como ciudadana.

Para Cobb y Elder en este punto resulta crucial determinar cómo se conforma dicha agenda ciudadana, es decir, cual es el proceso a través del cual los problemas sociales llegan a llamar la atención del gobierno. En este sentido, los autores sostienen que es fundamental que el tema ingrese por haber sido seleccionado justamente por ser un problema social y no por mero azar.

Es momento de que hablemos acerca de las razones que llaman la atención y llegan a conformar las agendas públicas. Para ello citaremos lo expuesto por Meny y Thoenig. Vamos a enumerar estas razones a continuación:

- “En primer lugar, puede suceder que el problema social consiga notoriedad en los públicos, actores o público en general, hasta el punto de presionar un debate, o a la autoridad pública, respecto de este.
- También puede ocurrir que el problema social esté conectado con tendencias, valores o asuntos que estén de moda.

Otras razones para construir la agenda pública son:

- Que el problema social sea provocado en una situación emotiva que exacerba el deseo de rating de los medios de comunicación.
- Y, a su vez, que el problema social alcance proporciones de crisis haciendo difícil que se ignore su existencia”.

En este sentido, queda claro que la formación de agenda evidencia quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos. En suma, revela cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la elaboración de una política.

Entonces, es importante remarcar que las oportunidades de que un tema ingrese en la agenda gubernamental se incrementan si cierto tema es empujado por los participantes visibles; y, se debilita, si es negado por estos actores.

Algunas circunstancias, por sus dimensiones y formas de manifestación, llaman la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar; estas son conocidas con el nombre de situaciones detonadoras. En este sentido, nos gustaría compartirles algunos de los factores que pueden influir para que un problema se incorpore a la agenda pública. Ellos son:

En primera instancia podemos encontrarnos con una situación de alarma o emergencia. Las emergencias y situaciones conflictivas despiertan el impacto emocional y, por lo tanto, la presión sobre las autoridades gubernamentales. También puede aparecer la emotividad y el impacto emocional. A través de este elemento lo que se pretende es despertar la sensibilidad del gran público.

Otro factor que influye en la agenda pública es si el problema afecta a un gran público. Esto quiere decir que la magnitud de la población afectada es fundamental para hacer que un problema sea considerado por las autoridades. Para ello, se puede establecer una estrategia de mayor involucramiento dentro del proceso de redefinición.

El papel de los grupos de interés también representa un factor importante, ya que la presión que se logre ante los poderes públicos es mucho más efectiva si se está organizado. Y, además, el papel de los medios de comunicación, que son actores muy importantes, llama poderosamente la atención del gobierno o de la sociedad misma.

Continuemos con los factores que influyen en la incorporación de los temas en la agenda pública. Uno de ellos es el momento del ciclo político. Esto quiere decir, de acuerdo con lo expuesto por los autores, que, en ciertos momentos, el sistema político se encuentra más proclive a aceptar demandas externas. En tanto, el papel de la tradición y la cultura, es otro de los factores fundamentales, ya que los valores de una sociedad en un momento concreto, también servirán como marco que nos permita determinar qué problemas tienen más posibilidades de entrar en la agenda.

Bien, hechas estas consideraciones, podemos decir que la agenda pública se construye y consolida a partir del entramado del proceso político, así como también, a partir de los intereses en juego de los actores, de las creencias, y demás marcos de restricción para la acción, tanto formales como informales.

Antes de cerrar este encuentro, queremos destacar que cuando hablamos de la agenda pública, es de suma importancia estudiar la influencia que ejerce la “agenda setting” a la hora de seleccionar los problemas públicos que serán tratados por la autoridad. Conozcamos su significado:

McCombs y Shaw señalan que se conoce con el nombre de agenda setting al “poder que poseen los medios de comunicación de masas de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares, que aquellos presentan como los más sobresalientes y problemáticos en cada momento”. A su vez, los autores coinciden en que la agenda setting está vinculada a la movilización de la opinión pública, la cual, al mismo tiempo, va definiendo el pulso de la agenda pública.

De acuerdo con sus estudios, McCombs y Shaw, establecieron que la capacidad de los medios de instalar en la opinión pública la importancia de ciertos temas, se daba gracias a diversos elementos en sus coberturas, ya sea, atributos u otros objetos; algo así como la transferencia de relevancia de una agenda a otra. Estos autores llegaron a la conclusión de que los temas que obtenían mayor cobertura con el tiempo se convierten en temas importantes para el público, dado que los medios crean un puente entre el mundo exterior y nuestras imágenes mentales.

Asimismo, hacia finales de la década de 1980, surgió una nueva variante dentro de esta teoría, determinada por la importancia del proceso de construcción de las noticias y los factores que influyen en él. Esta variante se denomina agenda building.

Actualmente se habla de la “agenda melding”, la cual analiza que los individuos se ven motivados a unirse a grupos, afiliarse a organizaciones, o pertenecer a colectivos sociales para evitar el dilema de vivir en el aislamiento intelectual y enfrentar la ambigüedad en un mundo complejo. Las redes sociales son el ejemplo más claro y contundente de ello.

Hay que tener presente que, en el mundo actual, los gobiernos son incapaces de responder a todas las demandas planteadas por sus ciudadanos, y se ven obligados a decidir sobre qué problemas actuar y sobre cuáles no; y en ese paso de un hecho problemático a un problema público, interviene con fuerza determinante los “agenda setter”; es decir los grupos o individuos que poseen el suficiente poder como para influir en la configuración de la agenda de los poderes públicos.

Es decir que la formación de una agenda pública, como proceso a través del cual los problemas llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno, como asuntos posibles de ser abordados por políticas públicas, habla de la existencia de filtros que pueden activar los temas o disuadirlos.

De este modo, podemos afirmar que para que los problemas pasen a ser parte de la agenda política deben cumplir las siguientes condiciones:

- En primer lugar, es necesario que la cuestión sea tratada públicamente
- Además, el público debe considerar que es necesaria alguna acción por parte de las autoridades en este sentido;
- Y, por último, es importante que el problema sea competencia de la autoridad gubernamental.

En resumen, y parafraseando a Giandomenico Majone, diremos que dentro del proceso de formación de agenda no sólo es importante entender la forma que se dan los temas, sino también quiénes controlan los espacios de inserción y los detonantes de las urgencias de análisis.