



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA FORMULACIÓN DE LA
AGENDA DE POLÍTICAS EN MÉXICO”**

TESINA

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

ROCÍO GABRIELA VÁZQUEZ MORÍN



Asesor: Lic. Arturo Hernández Magallón

Mayo 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis amados padres y a mi hermosa familia por su amor, por su apoyo siempre incondicional, por su confianza, por ser parte fundamental en mi vida y en mi formación.

Sin duda agradezco también a mi compañero de vida por compartir este logro conmigo, por ser paciente, por su amor, por estar en mi vida y por ser un ejemplo para mí.

A mi asesor por su apoyo, por confiar en mí y por ser parte importante en la elaboración de este trabajo.

Agradezco también a los miembros del sínodo, Juan José Sanabria, Ofelia Alvarado, Víctor A. Rosales y a Juan Mauricio Caudillo, por sus comentarios y valiosas aportaciones.

Y por supuesto a mis amigos por apoyarme en todo momento Adriana Suárez, Melissa Gómez, Itzel Medina, Esteban Balderas, Israel Coronel, Ivonne Rodríguez, Marisela Martínez, Carlos Franco, Octavio Flores, Marco Rodríguez.

¡¡¡MUCHAS GRACIAS!!!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	Pág. 1
C A P I T U L A D O	
Capítulo 1. Las políticas públicas como herramienta de análisis.	
1.1. La ciencia de políticas.....	6
1.2. Política Pública – Origen.....	11
1.2.1 Concepto de Política Pública.....	12
1.3. Hechura de las políticas – los procesos.....	14
Conclusiones del capítulo.....	27
Capítulo 2. La formulación de la agenda – una perspectiva teórica.	
2.1. La agenda de políticas.....	29
2.2. La importancia de la agenda.....	30
2.3. Formulación de la agenda.....	31
2.3.1. Definición del problema público.....	32
2.3.2. Elementos determinantes de la conformación de la agenda.....	35
2.4. Actores que participan en la formulación de la agenda.....	38
2.5. Respuestas de las autoridades.....	39
Conclusiones del capítulo.....	42
Capítulo 3. La formulación de la agenda de políticas en México – algunos estudios de caso. Primera parte.	
3.1. El uso de modelos para explicar la inscripción de problemas públicos en la agenda.....	44
3.2. Reformas a la ley de Radio y Televisión – un caso de la acción corporativista en la formulación de la agenda de políticas.....	45
3.3. Demanda civil de seguridad pública en el Distrito Federal – un caso de movilización en la formulación de la agenda de políticas.....	56
Conclusiones del capítulo.....	66
Capítulo 4. La formulación de la agenda de políticas en México – algunos estudios de caso. Segunda parte.	
4.1. El Sistema Nacional de Planeación Democrática – un caso de la anticipación en la formulación de la agenda de políticas.....	68
4.2. Atención a adultos en plenitud en el Distrito Federal – un caso de la oferta política en la formulación de la agenda de políticas.....	75
4.3. Comercialización de medicamentos por el grupo Saba – un caso de la mediatización en la formulación de políticas.....	83
Conclusiones del capítulo.....	91
CONCLUSIONES FINALES.....	93
ANEXOS.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	102

INTRODUCCIÓN

“Los importantes problemas que enfrentamos hoy no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos”.

Albert Einstein.

En nuestro país como en muchos otros, se viven cambios económicos, políticos y sociales, cambios que constituyen un ambiente de incertidumbre para la administración pública, lo que explica la dificultad de hacer frente a los crecientes y frecuentes problemas de nuestra sociedad.

Los problemas de ayer no son los mismos de hoy, su carácter cambiante obliga a los servidores públicos a encontrar nuevos mecanismos a través de los cuáles hacerles frente. En este sentido, las políticas públicas se vuelven importantes, entendidas como estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos, son resultado de todo un proceso de toma de decisiones en el que deben participar el gobierno y la sociedad.

Los problemas públicos son conflictos de carácter económico, social, político, cultural, etc., que afectan en mayor o menor medida la estabilidad social, y que por lo tanto requieren de la intervención de alguna autoridad pública.

Pero de la multiplicidad de problemas públicos a los que se enfrentan nuestras administraciones, cuáles deben ser atendidos; la definición y constitución de un problema público depende de la importancia social que es atribuida por la parte gubernamental y en algunos casos por algunos actores, lo que vuelve necesaria su atención, su inclusión en una agenda de problemas públicos, una “agenda de políticas”.

Los distintos problemas a los que se enfrenta nuestra administración pública requieren de acciones conjuntas, un entramado organizacional coordinado que solucione los grandes problemas de nuestra sociedad; pero qué determina qué problema es más importante, cuál entre las diversas exigencias ciudadanas debe ser atendida; la correcta selección de los problemas públicos es un factor importante en la instrumentación de las soluciones.

Conocer la manera en que se conforma la agenda de problemas públicos por atender en México, ayudará a conocer nuestras instituciones y quienes las dirigen, sus objetivos, intereses y alcances.

Éste es el principal motivo de esta investigación, conocer de qué forma y por qué un problema público debe ser atendido, o en otras palabras, por qué debe ser parte de la agenda gubernamental.

Para ello se ha fijado una pregunta de investigación que servirá de guía en este proceso indagatorio *¿Cómo se formula la agenda de políticas en México?* La búsqueda de una respuesta a esta interrogante arrojará una serie de reflexiones que harán posible entender cómo un problema que afecta a la sociedad se convierte en un problema de carácter público, que necesariamente debe ser incluido en la agenda de gobierno.

El enfoque a utilizar será el **cualitativo**. Mediante una revisión exhaustiva de materiales teóricos y revisiones hemerográficas, se logrará argumentar suficientemente a fin de mostrar la forma en que se conforma la agenda de políticas, apoyado para esto en un enfoque teórico de características cualitativas.

Se hará uso del **método deductivo**, se partirá de premisas generales para llegar a deducciones particulares.

Ésta investigación **supone** que, “la formulación de la agenda de políticas en México se da mediante mecanismos de: a) demandas ciudadanas que son expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo; b) por presión de grupos que demandan solución a un problema que afecta sus intereses; c) cuando los diversos actores políticos y sociales mediatizan un problema; d) mediante acciones corporativizadas; y, e) por creación de una demanda social por parte de grupos políticos que quieren ganar adeptos”.

Para llevar a cabo este proceso de investigación se ha establecido como **objetivo general**, “describir y analizar cómo se formula la agenda de políticas en México, y conocer, por qué determinados temas son incluidos en dicha agenda o excluidos”.

Para ello, es necesario como *primer objetivo específico*, describir la importancia del enfoque de las políticas públicas como herramienta de análisis de los fenómenos de políticas - la importancia de este enfoque revela una parte de las actividades que realizan las autoridades públicas que con los enfoques tradicionales no era visible. Como *segundo objetivo*, explicar desde la perspectiva teórica cómo se formula la agenda de políticas y quiénes participan. Como *tercer objetivo*, describir mediante algunos casos, cómo se formula la agenda de políticas en México, destacando el papel de los actores en la arena de la política.

Se ha escogido como **herramientas de análisis**: a) el enfoque de políticas públicas, ya que ampliará la concepción de lo que significa un problema público, primordial para comprender cómo se conforma la agenda de políticas públicas, y b) el modelo para la inscripción en la agenda de políticas desarrollado por Philippe Garraud (2006) que consiste en la construcción de cinco modelos para la inscripción en la agenda política a partir de una combinación de cierto número de variables y actores, dichos modelos son 1) acción corporativista silenciosa, 2) movilización, 3) anticipación, 4) oferta política, y 5) mediatización.

Estos modelos constituirán la base primordial con la cual será descrito el fenómeno de conformación de la agenda en este país, para lo cual se volvió necesario el uso de algunos casos, cuya meta es el entendimiento de la causalidad en una realidad particular.

La selección de los casos se basó en problemas públicos de relativa actualidad, (2000-2006) que afectan a uno o varios sectores de la sociedad, y que fueron atendidos o considerados por la parte gubernamental:

CASO	MODELO EXPLICATIVO
Reformas a la ley de radio y televisión.	Acción corporativista silenciosa
Demanda civil de seguridad pública en el Distrito Federal.	Movilización
El Sistema Nacional de Planeación Democrática.	Anticipación
Atención a adultos en plenitud en el Distrito Federal.	Oferta política
Comercialización de medicamentos por el grupo Saba.	Mediatización

Estos cinco casos permitirán describir cómo se conforma la agenda de políticas en México; la confrontación de la teoría con una parte de la realidad hará posible describir el proceso de formulación de la agenda.

Hay que advertir que la investigación de estos casos no implica una visión que generaliza la causalidad de la formulación de la agenda en México, sólo pretende ser ilustrativa de cómo sucede en determinadas circunstancias, pero que sin embargo ayudará a comprender la dificultad de la tarea de gobierno y ahondar en el debate de las políticas públicas.

La **información** a utilizar será primordialmente de fuentes bibliográficas de carácter teórico y hemerográfico, toda relacionada a los problemas públicos y a la agenda de gobierno en los últimos seis años en México.

Una **limitante** es la información, es escaso el material teórico que ayude a explicar la conformación de una agenda de gobierno en países como México, con transiciones políticas de tinte aparentemente democráticas.

Como **delimitación** es necesario dejar claro que, no se analizará el carácter procedimental que implica la formulación de la agenda en cada uno de los casos a estudiar.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos y las conclusiones. El *capítulo uno* denominado “Las políticas públicas como herramienta de análisis”, parte de una revisión teórica del enfoque de políticas visto como una herramienta de análisis de los fenómenos administrativo - públicos, para posteriormente, en un *segundo* capítulo titulado “La formulación de la agenda- una perspectiva teórica”, en donde se detalla la formulación de la agenda de políticas, los actores que intervienen y los mecanismos de participación. Para desarrollar el tema de “La formulación de la agenda de políticas en México – algunos estudios de caso”, se decidió separarlo en dos capítulos por motivos de espacio, en ellos se hace referencia a la elaboración de la agenda de políticas en nuestro país, destacando con ejemplos la importante participación de los diversos actores que intervienen en ella.

Finalmente se presentan las conclusiones, serie de reflexiones desprendidas del análisis general del documento, en el cual se refleja la forma en que se formula la agenda de políticas públicas en nuestro país.

CAPÍTULO 1

Las políticas públicas como herramienta de análisis.

“Por más maravillosa que sea la estrategia, de vez en cuando hay que examinar los resultados”.

Winston Churchill.

1.1. La ciencia de políticas.

Los orígenes de la política pública como disciplina se dieron en la escuela estadounidense y en ese país es donde se han realizado la mayoría de las investigaciones importantes sobre el tema.

La “*orientación hacía las políticas*” surgió de la necesidad de inteligencia en el proceso de política y de la preocupación por la toma efectiva de las decisiones que solucionen problemas públicos; esta idea por construir una ciencia de la formación de las políticas y ejecución invitaba al nacimiento de la “*ciencia de políticas*¹” de la democracia (policy sciences) que logrará la realización completa de la dignidad humana.

Consistía en desarrollar una ciencia de la formación y ejecución de las políticas utilizando métodos de las ciencias sociales. “*La orientación hacia las políticas*” intentaba mejorar los contenidos de información y de interpretación para la toma de decisiones, invitaba además a pensar en el pasado y en el futuro (observar el contexto que afecta a la política) y señalaba que las ciencias sociales no son las únicas contribuyentes en la ciencia de las políticas.

¹ “Podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Lasswell, Harold en AGUILAR, Luis. 1992a: 47).

“La *orientación hacia las políticas* tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible a los hacedores de políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología” (Lasswell, Harold. 1992: 80).

Para Luis F. Aguilar (1992a: 39) el programa de investigación de Lasswell “busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno”. Al mismo tiempo, “el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas”.

Héctor Martínez (1995: 2) señala que la visión de Lasswell “(...) tenía como propósitos básicos los siguientes: 1) abogar por una disciplina multidisciplinaria; 2) tomar de manera obligada el contexto en el que se desarrolla la acción gubernamental y 3) tender puentes entre la investigación académica y la práctica cotidiana de la gestión pública”.

“Las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos. Su foco analítico son las decisiones relativas a los *problemas fundamentales del hombre en sociedad, a los conflictos básicos de nuestra civilización y, en positivo, la plena realización de la dignidad humana*” (Aguilar. 1992a: 47).

La política pública se encarga de dar solución a los problemas pero la ciencia de políticas, se encarga de mejorar los métodos de elaboración de políticas.

De acuerdo con las aportaciones de Lasswell, la ciencia de políticas está basada en dos marcos de referencia (*separados pero entrelazados*), el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política. Estos marcos de referencia se explican en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

MARCOS DE REFERENCIA DE LA CIENCIA DE POLÍTICAS	
Conocimiento <i>del</i> proceso de la política	Conocimiento <i>en</i> el proceso de la política
Alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política. Busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y se descartan otros cursos, instrumentos, operadores; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado. En esta lista de cuestiones se plasma el objeto de conocimiento.	Significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias naturales y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las mismas metas que los actores políticos persiguen o reclaman, frecuentemente de manera inmedatista o desordenada.

Fuente: Elaborado en base a AGUILAR Villanueva, Luís F. (1992a) *El estudio de las políticas públicas*, México. Edit. Porrúa.

Por su parte, Quade y Dror se dieron a la tarea de rediseñar la propuesta de Lasswell. “Quade la retomará y encuadrará dentro de su inclinación por la modelación matemática y el análisis de sistemas; y, por consiguiente, prestará mayor atención al análisis normativo de la toma de decisiones, a la construcción de la opción correcta, y no le interesará mucho el estudio más politológico y positivo de cómo toman de hecho sus decisiones de política los gobiernos o los sistemas. Le interesa el *policy analysis*, más que el *polycymaking* o, dicho en términos lasswellianos *el conocimiento en*” (Aguilar. 1992a: 56).

Por otro lado, Yehezkel Dror “se lanzará a proponer una nueva ciencia de las políticas con un nuevo paradigma, más allá de los propósitos de Lasswell. La nueva ciencia habrá de integrar las varias ciencias sociales y las disciplinas de decisión, así como las otras ramas de conocimiento, en la unidad de una *superdisciplina* que se enfocará al estudio del *public policy making (...)*” (Aguilar. 1992a: 57).

De acuerdo con lo anterior, Yehezkel Dror (en Guerrero, Omar. 1997: 262) señala: “las ciencias de políticas tienen un foco único de interés, las metapolíticas (políticas acerca de las políticas) estas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de políticas. Mientras que la prueba principal de las ciencias de políticas es alcanzar mejor las metas a través de políticas más efectivas y eficientes, las ciencias de políticas dirigen su preocupación, no a los problemas de las políticas particulares, sino a la mejoría de los métodos, el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas”.

Como parte misma del desarrollo de ésta disciplina, la propuesta de Lasswell se partió en dos corrientes, por un lado los interesados en el análisis y diseño de la *política*, y por el otro, los interesados en entender el proceso de *toma de decisiones*. Siguiendo la visión de Aguilar Villanueva (1992a: 58) “las maneras de nombrar ésta dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadoras, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y antisinópticos”.

El origen de las diferencias ideológicas fue la manera de concebir el proceso decisorio de las políticas.

David Garson (1992: 149) señala las principales características de la corriente sinóptica y antisinóptica (Cuadro 2):

Cuadro 2

CARACTERISITICAS DE LA CORRIENTE SINÓPTICA Y ANTISINÓPTICA	
Corriente sinóptica	Corriente antisinóptica
Caracterizada por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. Está corriente probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas.	Se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, análisis contextual de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Está corriente llegó a ser dominante en la ciencia política en general.

Fuente: Elaborado en base GARSON, G. David. (1992) “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”. en AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México D., F. Edit. Porrúa.

En este sentido, los esfuerzos de los investigadores se convirtieron en una búsqueda exhaustiva por marcos analíticos que fortalecieran el análisis (policy analysis)² y la elaboración de las políticas (policy making); la heurística del proceso ha sido el eje de discusión y de construcción teórica.

La visión moderna de Pierre Muller (2002: 29) revela que “el origen intelectual del análisis de políticas públicas (herramientas) es visto como un método para estudiar y entender la acción del Estado. A su vez nos dice que el fondo intelectual de las políticas públicas se encuentra en (Cuadro 3):

Cuadro 3

BUROCRACIA	TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES	MANAGEMENT PÚBLICO
Es una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines y su función es organizar las diferentes tareas con independencia de los agentes encargados de ejecutarlas.	Es un sistema organizado (reglas de funcionamiento) que se imponen a los diferentes actores con independencia de sus propias preferencias.	Según Philippe Hussenot (en Muller, Pierre, 2002: 39) es un conjunto de métodos racionales al servicio de los decisores públicos. Se trata de la puesta en marcha de métodos modernos de gestión en el sector público.

Fuente: Elaborado en base a MULLER, Pierre (2002) *Las Políticas Públicas* Universidad Externado de Colombia.

² El análisis de políticas públicas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas –la ciencia política, la sociología, la teoría de la organización, la psicología y la antropología, entre otras- que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. TAMAYO, Jesús (1997) “El análisis de la políticas públicas”. *La Nueva Administración Pública*, Madrid, España.

1.2. Política pública - Origen

Al finalizar la segunda Guerra Mundial “Estados Unidos como *triunfador* del enfrentamiento, y preocupado por impulsar y consolidar su hegemonía en los países que quedaron detrás de la cortina de hierro, impuso nuevos paradigmas de desarrollo y, en consecuencia, transformó las estructuras organizacionales de decisión y acción. Es en este momento cuando el trabajo de los científicos sociales por un mayor *bienestar social* se define con un nuevo concepto: política pública (*public policy*), a la que identificaron como una *nueva disciplina intelectual* que intentaba enlazar la práctica con la teoría ante la urgencia de encontrar respuestas a la grave problemática que se vivía después de la segunda guerra mundial. Su principal característica es una racionalidad fundamentada en la capacidad de los actores para influir en la toma de decisiones, es decir, en un escenario político pluralista, y en el manejo de la distribución de recursos que por definición se consideraban escasos, esto es, se sujetaba a la prescripción analítica y al cálculo matemático-estratégico de asignación imparcial y optimización de recursos” (Martínez, Héctor. 1995; 5).

Esta ciencia de políticas “tienen su origen remoto en la cultura grecolatina, su desarrollo contemporáneo es exclusivamente anglosajón” (Guerrero, Omar. 1997: 259). “En los idiomas europeos, la voz *politia*³ se transformó en *policía* en español, *police* en francés, *policey* –y *polizei*– en alemán, y *policy* en inglés. Entre los anglosajones se conservó la voz *policy* para referir el arte de gobierno, en tanto que la mayoría de los pueblos europeos cambió ese vocablo por el de administración pública. La voz administración pública había sido acuñada en Francia –tal como ahora la entendemos– desde 1808 por Jean Baptiste Bonin, quien desechó el término *police* por significar, en su entender, lo más repugnante del absolutismo, su carácter inquisidor. Se había abolido el uso de *policey* como

³ Los términos *politeia* y *política* permanecieron dentro de la civilización occidental como herencia de la cultura helénico-romana. La *política* denotaba las cosas políticas eran lo inherente a la *polis*, en tanto que la *politeia* significaba el régimen, la Constitución, la organización gubernamental específica instituida en la *polis*. GUERRERO, Omar (1997) Las políticas públicas antes de las ciencias de políticas” México.

ciencia y arte de gobierno... hasta que, en su forma anglosajona, como *policy*, fue reestablecido mucho tiempo después por Harold Lasswell” (Guerrero. 1997: 261).

1.2.1. Concepto de política pública.

Diversas son las formas en que son entendidas las políticas públicas, como se puede ver, estas son consideradas como:

- “Acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes” (Cabrero, Enrique. 2000: 194).
- “Producto de la interacción de actores tanto individuales como colectivos, tanto públicos como privados, que necesitan tener como base una cultura organizacional democrática” (Martínez, Héctor. 1996: 15).
- “Un modo de acción sólo concebible razonalmente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones. Y la noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de los marcos conceptuales, que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de la ciencia política” (Álvarez, Ángel. 1992: 12).
- “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” (Tamayo, Jesús. 1997: 281).
- “Construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen públicos concretos en situaciones concretas, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la estructura de las autoridades públicas, pero en donde estas mismas aplican mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la propia supervivencia de tales estructuras” (González, Miguel 1999: 10).
- “Es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan *racional*, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas” (Subirats, Joan 1994: 41).

- “Es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental. Un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoening. 1992: 89, 90).
- “Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, André. 2006: 27).
- “Tipo de acciones que se conciben como resultado de una interacción en la cual participan múltiples agentes [gubernamentales y no gubernamentales] los que intervienen en función de sus propios intereses y con arreglo a sus concepciones de la vida social” (Lagroye en González, Miguel. 1999: 10).
- “Tarea colectiva que incorpora conjunta y responsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta” (Aguilar, Luis F. 1993: 70).
- “Puede consistir en no hacer nada” (Heclo en Subirats. 1994: 41).
- “Práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de: 1) Reconciliar demandas conflictivas o, 2) Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros” (Frohock en Ruíz Sánchez, Carlos. 1996: 15).

En síntesis, todos los autores antes mencionados señalan que una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la participación del gobierno y la sociedad, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados. Significa reafirmar el carácter público de las acciones gubernamentales, porque “lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social” (Cabrero. 2000: 193).

En el siguiente cuadro (Cuadro 14) se sintetizan las principales contribuciones de algunos de los autores ya mencionados:

Cuadro 4

PRINCIPALES CONTRIBUCIONES DEL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA	
Aportación	Autor
Serie de decisiones más o menos relacionadas que en la mayoría de las ocasiones no son tan racionales.	Joan Subirats
Acciones que son resultado de una interacción en la cual participan diversos actores (gubernamentales y no gubernamentales) que intervienen en función de sus intereses.	Lagroye
No acción, es decir, no actuar.	Hecló
Actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental.	Meny y Thoening
Una tarea colectiva que incorpora conjunta y responsablemente la iniciativa social y la gubernamental.	Luis F. Aguilar
Modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.	André Roth
Acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante.	Enrique Cabrero

Fuente: Elaboración propia.

1.3 Hechura de las políticas –Los procesos.

“Hay política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerado en general dentro de una lógica sectorial” (Muller. 2002: 50).

Esta autoridad gubernamental administradora de recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas “públicos” que la misma sociedad plantea, y en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y la evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para cumplir con su función. Es decir, la solución a los problemas públicos mediante una serie de procesos de políticas, porque “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth. 2006: 27).

Éste proceso que cambiará el estado de las cosas se desenvuelve por etapas en las que cada una “(...) posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras” (Aguilar. 1993: 15), implicando “(...) interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas”⁴ (Subirats. 1994: 41).

De acuerdo con la visión de Luis F. Aguilar (1993: 15) “las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables”.

Lasswell puntualizaba un proceso de políticas, que se vio sometido a críticas sobre las “fortalezas y debilidades relativas de segmentar el esquema del proceso de las políticas en tanto que afectaba la agenda de investigación de las ciencias de las políticas” (DeLeón, Peter, 1997: 8), “la heurística del proceso de políticas tenía limitaciones” (Sabatier; Polsby): el modelo por etapas no es un modelo causal; no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas; padece de una imprecisión descriptiva al plantear una serie de etapas; sufre un enfoque legalista; y subraya inadecuadamente el ciclo como la unidad temporal de análisis.

“Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente” (Aguilar. 1993: 15).

⁴ Este autor señala que al verse involucrados diversos actores, no sólo deberían estudiarse interacciones sino también conductas.

Por otra parte, DeLeon y Brewer (en Aguilar. 1993: 17) seguidores de Lasswell, reelaboraron ligeramente el proceso de políticas públicas en: iniciación, estimación, selección implementación, evaluación y terminación (Cuadro 5).

Cuadro 5

PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Fase	Descripción
Iniciación	Se concibe como lo que otros autores señalan como la definición del problema.
Estimación	Se analizan los impactos de la intervención y la no intervención, así como las posibles consecuencias.
Selección	En esta fase se da el debate de que opciones elegir.
Implementación	Se desarrollan los procedimientos, normas y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.
Evaluación	Se realiza una comparación entre los resultados obtenidos y los resultados esperados.
Terminación	Se determinan los costos, consecuencias y beneficios por la terminación de las actividades, se realiza un mejoramiento del proceso de ser necesario y se especifican nuevos problemas en caso de haber concluido el proceso.

Fuente: Elaborado en base a AGUILAR Villanueva, Luis F. (1993) *Problemas Públicos y agenda de Gobierno*. México. Edit. Porrúa.

Meny y Thoening, (1992) por su parte conciben el proceso de las políticas públicas integrado por la aparición de los problemas públicos, decisión pública, implementación y evaluación (Cuadro 6).

Cuadro 6

PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Fase	Descripción
La aparición de los problemas públicos	Surge una demanda social que expresa necesidades que requieren ser atendidas.
La decisión pública	Se seleccionan las soluciones. Se identifican las preferencias del decisor, se buscan todas las alternativas posibles y sus efectos hasta que se llega a la elección de una solución.
La implementación	Se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones. Aplicar un programa de acción a un problema planteado.
La evaluación	Consiste en identificar y medir los efectos propios de la acción que se puso en práctica.

Fuente: Elaborado en base a MENY, Ives y THOENING, Jean-Claude. (1992) *Las políticas públicas*. España Edit. Ariel, Barcelona.

Para Subirats (1994), el proceso de las políticas públicas se compone de: definición del problema y formación de la agenda, toma de decisiones y fijación de objetivos, puesta en práctica de las políticas públicas, evaluación y sucesión y terminación de políticas (Cuadro 7).

Cuadro 7

PROCESO DE POLITICAS PUBLICAS	
Fase	Descripción
Definición del problema y formación de la agenda	Se detecta el tema o cuestión que requiere de la intervención de los poderes públicos para introducirlo en el programa o agenda de actuación pública.
Toma de decisiones y fijación de objetivos	Se trata de aprovechar toda la información acumulada sobre el problema para construir las alternativas posibles de acción y sus consecuencias, así como elegir la alternativa que resulte más apropiada y establecer los objetivos.
La puesta en práctica de las políticas públicas	Significa poner en práctica, ejecutar, dirigir.
Evaluación de las políticas públicas	Determina la efectividad del programa de acción que se eligió, para examinar su posible continuidad, modificación o terminación.
Sucesión y terminación de políticas	Se trata de reflexionar sobre la posible continuidad, modificación o terminación de la política a partir de la labor de análisis realizada.

Fuente: Elaborado en base a SUBIRATS, Joan. (1994) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España. Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Otros autores, como May y Wildavsky (en Aguilar. 1993: 16) revelan que “para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del *ciclo de la política*” integrado por: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación (Cuadro 8).

Cuadro 8

PROCESOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Fase	Descripción
Fijación de la agenda	Se identifica una situación problemática que requiere de la atención del gobierno (lo que otros autores conocen como definición del problema).
Análisis de la cuestión	Se analiza cuál de las opciones por escoger es la más viable para dar solución a la situación problemática.
Implementación	Es el proceso de interacción entre el establecimiento de los objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Este proceso conlleva determinadas decisiones de acción colectiva.
Evaluación	En esta fase se estima si los resultados obtenidos son los resultados esperados.
Terminación	En base a la evaluación, en esta fase se determina si se termina, se modifica o si continua con la acción emprendida.

Fuente: Elaborado en base a AGUILAR Villanueva, Luis F. (1993) *Problemas Públicos y agenda de Gobierno*. México Edit. Porrúa.

Para Tamayo (1997) el proceso o ciclo de construcción de políticas públicas (Anexo 1) comprende las fases de identificación y definición del problema, formulación de alternativas, adopción de una alternativa, implementación y evaluación (Cuadro 9).

Cuadro 9

PROCESO DE POLITICAS PUBLICAS	
Fase	Descripción
Identificación y definición del problema	Se detectan y se establecen las demandas y preocupaciones sociales.
Formulación de las alternativas	Es la elaboración de opciones y los medios disponibles para alcanzar los objetivos.
Adopción de una alternativa	Se busca la alternativa que produce los mejores resultados.
Implementación de la alternativa	Es entendida también como la puesta en marcha de la decisión.
Evaluación de los resultados obtenidos	Se analizan los resultados, mismos que conducen a una revisión del estado del problema que pudiera dar lugar a una nueva política, la continuación de la existente o la terminación.

Fuente: Elaborado en base a TAMAYO, Jesús. (1997) "El Análisis de la Políticas Públicas". en BAÑON, Rafael y Ernesto Carrillo. (comps) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, España.

Roth (2006) (al igual que May y Wildavsky) visualiza la elaboración de políticas como *ciclo* que está compuesto por: identificación, construcción de problemas y agenda política, formulación de soluciones y decisión, implementación y evaluación (Cuadro 10).

Cuadro 10

PROCESO DE POLITICAS PUBLICAS	
Fase	Descripción
Identificación, construcción de problemas y agenda política	Una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. Se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político.
Formulación de soluciones y decisión	Una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de esclarecer el problema y propone una o varias soluciones al mismo. Los actores autorizados para tomar la decisión examinan las soluciones y deciden la respuesta.
La implementación de las decisiones	La implementación práctica de la decisión; es decir, se traduce la decisión en hechos concretos.
La evaluación de las políticas públicas	La respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos y puede dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta (retroacción- <i>feedback</i>) o suprimir la política (<i>program termination</i>)

Fuente: Elaborado en base a ROTH Deubel, André-Noël. (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

Eugene Bardach (2001: 13, 14) “desarrolló una técnica a la cuál llamó *el camino de los ocho pasos*, para el análisis de políticas; cuyo principal defecto es que, tomada por sí sola corre el riesgo de ser un formulario mecanicista” (Cuadro 11).

Cuadro 11

PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Fase	Descripción
Definición del problema	Es un paso crucial y resulta difícil hacerlo bien, ya que es necesario repetir este paso una y otra vez. Proporciona al analista una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto y un sentido de dirección para obtener evidencia e información.
Obtención de la información	Se trata de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en conocimiento que, a su vez, pueda convertirse en información que tenga que ver con el problema previamente definido.
Construcción de alternativas	Las alternativas significan opciones de política o cursos de acción alternativos o las diferentes estrategias de intervención para solucionar el problema.
Selección de criterios	La selección de criterios se basa en la definición del problema y es un proceso continuo.
Proyección de los resultados	Para cada una de las alternativas de la lista, se deben estimar los efectos.
Confrontación de costos	Se comparan los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público.
¡Decida!	Sirve para verificar si se ha realizado bien el trabajo hasta este momento.
Cuenta su historia	En esta fase el analista debe ser capaz de mostrar su trabajo (<i>contar su historia</i>) a cualquier persona en términos realistas y sencillos.

Fuente: Elaborado en base a BARDACH, Eugene. (2001) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México. CIDE. Edit. Porrúa.

Esta consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas “ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y por menospreciar la importancia teórica o práctica de los demás momentos. El dispositivo analítico del proceso segmentó el proceso y ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares sueltas, contra su intención original de entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias. Es así que los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política” (Aguilar. 1993: 19).

Cada uno de los autores citados hasta el momento, hacen referencia al proceso de las políticas públicas en un entorno democrático en donde se da la participación de distintos actores pertenecientes a diversos sectores sociales, a su vez, nos dicen que el proceso de las políticas públicas comienza con una necesidad o demanda que debe ser atendida y que para que esto se lleve a cabo es necesario seguir todo un procedimiento. A lo largo del proceso se determinará si se continúa con la acción emprendida, se modifica o se termina. Es decir, el proceso de políticas públicas es un ciclo que acepta altibajos y un reciclamiento de los fracasos; esto quiere decir que es posible que los fracasos de una política pública sirvan al nacimiento de otra (incrementalismo).

A continuación se explicarán cada una de las fases que integran la formulación de políticas públicas entendida como un proceso.

El proceso de políticas públicas comienza con la **definición del problema y formación de la agenda** (Subirats, Tamayo, Wildavsky, Bardach) iniciación (DeLeon y Brewer), aparición de problemas públicos (Meny y Thoening), identificación, construcción de problemas y agenda política (Roth). Este primer momento del proceso de las políticas públicas, hace referencia a la presencia de una situación problemática que requiere de la intervención pública para su solución. Es la fase en donde se manifiestan las demandas y preocupaciones sociales.

Esta primera fase los autores la denominan de distintas formas, pero todos coinciden en apuntar que es una *situación problemática* o una *demanda social* que impulsa la intervención de la autoridad pública y la inclusión de dicha demanda en los programas de acción de los gobiernos (agenda).

La identificación del problema y su definición es una tarea compleja, sujeta a la interpretación de quien la realiza, la correcta aplicación de esta fase es clave para el tratamiento posterior del problema y marca el éxito o fracaso de la política pública.

Esta fase del proceso es parte fundamental de esta investigación, pero será vista a detalle en el capítulo siguiente.

Una vez identificado y definido el problema surge el análisis de la cuestión (May y Wildavsky), formulación de alternativas (Tamayo), estimación y selección (DeLeon y Brewer), la decisión pública (Meny y Thoening), formulación de soluciones y decisión (Roth), construcción de alternativas (Bardach), **toma de decisiones y fijación de objetivos** (Subirats).

En esta fase se elaboran las alternativas posibles de acción y sus consecuencias, se comparan y se elige la que resulte más apropiada, además se establecen los objetivos.

Roth (2006: 88) señala que: “para que se tome una decisión es necesario que exista un encadenamiento entre cuatro elementos: un problema, una ocasión y oportunidades de una elección, unos actores y una solución”.

Por su parte, Meny y Thoening (1992: 130) señalan que “la decisión pública es un compromiso entre múltiples actores interdependientes”, “es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal y basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor” (Sfez en Roth, André. 2006: 73). “Es el momento más deliberado e intencional de la conducta social, en virtud de que comporta el momento de la elección” (Etzioni, Amitai. 1992: 265).

Lindblom (1992: 219) consideró que “la adopción de las decisiones de políticas es en el mejor de los casos un proceso difícil. Ni los científicos sociales, ni los políticos ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometan una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas”.

“Se puede representar esta etapa como un embudo en el cual entran inicialmente muchas alternativas y propuestas y poco a poco una sola de éstas – y hasta con hibridaciones con otras si es necesario- es capaz de abrirse un camino hacia la salida. En esta fase interactúan toda una serie de actores –políticos, pero también administrativos y especialistas del *lobbying* o del *cabildeo* de todo tipo, en función del grado de apertura o de permeabilidad del sistema político-, y puede tener momentos de pausa, de retroceso o de brusca aceleración. En todo caso, no es necesariamente un proceso ordenado y lineal” (Roth. 2006: 74).

Se han desarrollado algunos modelos o enfoques que tratan de explicar de qué manera se lleva a cabo la toma de una decisión de política, a continuación revisaremos los principales (Cuadro 12):

Cuadro 12

MODELOS DE TOMA DE DECISIONES		
Modelo	Autor	Observaciones
Racionalidad absoluta	Visión Taylorista-positivista	Para tomar una decisión “la razón” nos dice que primero hay que conocer el problema, determinar sus valores y sus objetivos, luego analizar todas las soluciones posibles, y finalmente escoger la solución y los medios más adecuados; es decir, la decisión óptima.
Racionalidad limitada	Simon	Señala que el decisor nunca toma una decisión siguiendo la lógica racional de manera absoluta. No busca una buena solución, sino que trata de evitar la peor.
Incremental o de ajustes marginales	Lindblom	Se describe como remediador, reparador orientado a la mejoría de las imperfecciones sociales concretas del presente más que al desarrollo de metas sociales futuras.
Anarquía organizada (cesto de basura)	Olsen	Pretende explicar el mundo de la contingencia y de la ambigüedad. Considera que la influencia de las instituciones sobre las decisiones es baja o casi nula. Se compara este modelo a un cesto de basura que hay que sacudir de tiempo en tiempo para provocar cambios en la disposición de los elementos y así lograr nuevas configuraciones que permitan descubrir o crear oportunidades de decisión y de soluciones.
Elección pública	Niskanen	Trata de aplicar la teoría económica en el terreno público. Parte de la idea de que el individuo tiene un comportamiento básicamente egoísta, racional y maximizador de sus intereses. Para este modelo, las políticas públicas no son el fin del proceso de toma de decisiones, sino un medio para lograr la expansión burocrática y/o la autoconsecución.
Exploración combinada	Etzioni	Usa los enfoques incremental y racional, emplea dos cámaras por así decir: una cámara de gran angular que cubriría todo el campo, pero sin gran detalle y otra cámara que se enfocaría a aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen un análisis profundo.

Fuente: Elaborado en base a ROTH Deubel, André-Noël. (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

La siguiente fase es la “implementación” (May y Wildavsky), la implementación de las decisiones (Roth), **puesta en práctica de las políticas públicas** (Subirats).

“La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno. Sin embargo, las ciencias sociales adoptan una terminología particular. En francés es cuestión de poner en práctica (*mettre en oeuvre*); en inglés *de implementation*” (Meny y Thoening.1992: 158).

May y Wildavsky (en Aguilar. 1993: 16) consideran la implementación como “el proceso de interacción entre el establecimiento de los objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Este proceso conlleva determinadas decisiones de acción colectiva”.

Roth concibe esta fase como “fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad *palpable*” (2006: 107), es en definitiva un “proceso, no un momento y, además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de decisiones” (Pressman y Wildavsky en Tamayo. 1997: 300).

Sin embargo, existen en ocasiones obstáculos en esta fase, “las dificultades de implantación surgen por la complejidad de la acción conjunta y por la complejidad del programa (gestionar con otros supone adaptar el programa a las capacidades e intereses de los participantes). La regla general es que cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implantación, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que se ajuste al diseño inicial” (Tamayo. 1997: 301).

La perspectiva del diseño y la puesta en marcha de las políticas, lamentablemente ha heredado “la tradicional separación entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores [simples ejecutores]” (Aguilar. 1993: 33, 35). Se creía que la decisión una vez tomada se llevaría a cabo al pie de la letra sin alteración alguna. En realidad no es tan sencillo, “más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos, y que además existen diversos factores que afectan la puesta en marcha (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, indiferencia de los beneficiarios, etc.)”.

Para algunos autores el proceso o ciclo de las políticas públicas concluye con la fase de **evaluación** (Meny y Thoening, Tamayo, Roth) otros autores como Subirats (1995) la llaman sucesión y terminación de políticas públicas.

La evaluación es la fase del proceso de las políticas públicas encargada de precisar los efectos de las acciones públicas emprendidas. En palabras de Subirats (1995: 5) “la evaluación puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados”.

Para Majone (en Roth. 2006: 137) “la evaluación tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito del análisis de políticas públicas *que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos*”.

La evaluación se realiza para valorar las decisiones que están vinculadas al diseño y al futuro de las políticas públicas. El resultado de la evaluación determinará la “introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otras más adecuada al nuevo estado del problema” (Tamayo. 1997: 306).

“Tradicionalmente la evaluación se relaciona con el análisis de los resultados de ciertas políticas o de programas específicos y que es una parte esencial de los procesos de las políticas. Se afirma que la investigación para la evaluación hace posible el relacionar los objetivos con los resultados en una perspectiva que no difiere de la del análisis de la productividad” (Dente en Subirats.1995: 7).

Para Weiss (en Subirats. 1995: 7) “desde esta perspectiva la evaluación debe comprender:

- a) La enumeración de las metas y objetivos generales del programa.
- b) La identificación de los indicadores mensurables de esos objetivos.
- c) El acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado.
- d) El análisis de los datos sobre lo que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programa”.

También deben tomarse en cuenta los valores y las opiniones personales de los principales actores en el proceso de las políticas públicas (Visión pluralista).

Existen diferentes momentos dentro de esta evaluación. La que se realiza antes de que se realice la acción (*evaluación ex ante*), la que se da al mismo tiempo que la puesta en marcha de la acción pública (*evaluación continua*) y la que se realiza después de la ejecución de la acción (*evaluación ex post*) (Cuadro 13).

Cuadro 13

TIPOS DE EVALUACIÓN	
Evaluación ex ante	También llamada a priori Consiste en realizar un análisis de una propuesta de ley, programa o proyecto para determinar los efectos que provocaría su implementación. El uso de la evaluación <i>ex ante</i> se desarrolló particularmente en cuatro sectores de actividades –los estudios de impacto legislativo, los proyectos de desarrollo, los proyectos infraestructurales y los estudios de impacto ambiental.
Evaluación concomitante	Es la que acompaña la puesta en marcha del proyecto o programa. Su objetivo es, controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo. Esta evaluación puede ser de carácter <i>continuo</i> o <i>periódico</i> . La evaluación <i>continua</i> se concibe como un instrumento que suministra información permanente para realizar un ajuste continuo. La evaluación <i>periódica</i> se basa en un control de actividades de tiempo en tiempo y permite conocer en que va el proceso en relación con la planificación establecida, para luego determinar los correctivos.
Evaluación ex post	También llamada retrospectiva o a posteriori. Se trata de analizar los efectos de un programa o de una política pública luego de efectuada su implementación. La finalidad de una evaluación ex post es generalmente la obtención de conocimientos y enseñanzas para decisiones futuras.

Fuente: Elaborado en base a ROTH Deubel, André-Noël. (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

Debe este último proceso de políticas “considerarse más como una herramienta de aprendizaje que como una medida objetiva de desempeño. Por esta razón, es absolutamente indispensable que tanto los diferentes rangos de los poderes públicos participantes en la formulación de las políticas como las personas que serán afectadas por esas políticas tomen parte en el proceso de evaluación” (Subirats. 1995: 16).

Conclusiones del capítulo.

El interés por el estudio de las políticas públicas surgió de la necesidad de hacer de la toma de decisiones un procedimiento serio y que garantizara resultados que solucionaran los principales problemas públicos. Es así como surge “la ciencia de políticas” desde el punto de vista de Lasswell. Posteriormente diversos autores se dieron a la tarea de reformular y de mejorar este modelo.

Las crecientes dificultades sociales obligan a los individuos que integran las sociedades modernas a exigir una administración pública más eficiente y transparente, los individuos reclaman soluciones de fondo a sus demandas planteadas. Desde esta perspectiva surge la idea de las políticas públicas, entendidas como estrategias o acciones orientadas a la resolución de los problemas públicos. Dichas estrategias o acciones son resultado de todo un proceso de toma de decisiones en el que deben participar el gobierno y la sociedad.

La formulación de las políticas públicas no es un asunto sencillo, algunos autores tratan de explicarla por medio de procesos integrados por varias fases. En términos generales, el proceso inicia con la aparición de una demanda o necesidad que requiere de la atención pública (definición del problema), una vez identificada esta demanda se procede a la formulación de las alternativas (formulación de la agenda), el siguiente paso es la elección de alguna de las propuestas (toma de decisión), después llega el momento de poner en práctica la acción elegida (implementación) y por último se realiza una evaluación. En este proceso se da la intervención e interacción de diferentes actores pertenecientes a los diversos sectores sociales. A grandes rasgos, este es el camino de las políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas representa una perspectiva distinta del análisis social, un análisis de las actividades concretas del Estado (o autoridades públicas)

y de los actores que las realizan. En pocas palabras, este enfoque revela una parte del trabajo que realizan las autoridades públicas que con los enfoques administrativos tradicionales no era visible. De este modo, el análisis de las políticas públicas ha contribuido a ver el Estado con menos veneración o devoción.

De los argumentos anteriores se desprende la idea principal de la importancia del enfoque de las políticas públicas, entendido como una herramienta de análisis que hace más comprensible el quehacer del Estado.

CAPÍTULO 2

La formulación de la agenda – una perspectiva teórica.

“La gente también debe involucrarse en las decisiones y ponerse de acuerdo con las instituciones formales antes de que la decisión sea definitiva”.

B. Guy Peters. 1995

2.1. La agenda de políticas

La agenda de políticas públicas representa la construcción y selección de problemas públicos ya definidos con posibilidades de solución; que como resultado de fenómenos sociales complejos, afectan o benefician en mayor o menor medida los intereses de uno o de varios actores públicos o privados.

Es entendida como “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. El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención” (Aguilar. 1993a: 29).

En palabras de Padioleau (en Roth. 2006: 57) es considerada como: “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”.

Se pueden considerar dos tipos de agendas, la “sistémica” y la “institucional” (Cuadro 14):

Cuadro 14

TIPOS DE AGENDA		
Agenda Sistémica	Agenda Institucional	Autor
Llamada también pública o constitucional, está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.	Conocida también como gubernamental o formal, la cuál puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental y en cualquier nivel, constituirá la agenda institucional.	Elder y Cobb (1993)
Es el conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado.	De la agenda sistémica los decisores públicos extraen algunos (problemas) y confeccionan la agenda institucional o agenda política. En general, la agenda política es más estable que la agenda sistémica, reflejando la primera la evolución de la segunda.	Tamayo (1997)
Está constituida por problemas que no pertenecen a la competencia habitual o natural de la autoridad pública.	Reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública considerada	Meny y Thoening (1992)

Fuente: Elaboración propia

2.2. La importancia de la agenda

La importancia de la agenda de políticas públicas deriva en su representación de las problemáticas que la sociedad ha planteado y que son susceptibles de ser atendidas por la autoridad pública.

“La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. 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 y operación” (Aguilar. 1993a: 27, 28).

La importancia de la agenda, radica entonces en concentrar el conjunto de asuntos y prioridades públicos que deberán ser tratados, constituyendo una valiosa herramienta previsor en la planificación del tratamiento de los problemas públicos.

2.3. Formulación de la agenda.

La formulación de la agenda representa una fase que integra el ciclo o proceso de políticas públicas, consiste en la selección de aquellos problemas que formarán parte de las acciones del gobierno. “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” (Aguilar. 1993a: 24).

“La formación de la agenda, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes 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” (Aguilar. 1993a: 27).

Pero, ¿cómo se formula esta agenda?, intentar responder esta interrogante obliga a responder las siguientes: ¿qué es la definición de un problema público?, ¿qué determina la entrada de un problema a la agenda?, ¿quiénes participan en su formulación?

2.3.1. Definición del problema público.

La definición del problema representa el momento en el que se precisa cuál es el conflicto que altera la vida cotidiana de algunas personas en un momento determinado y que requiere de la intervención pública. La precisión de dicho conflicto indica la construcción del problema, Lenoir (en Roth. 2006: 57) “distingue tres fases en la construcción:

1. Se necesita que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales.
2. El problema tiene que encontrar una formulación pública.
3. Una vez reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos”.

Es importante definir de manera clara y precisa la situación (problema) para determinar el desarrollo de la política pública. Para Elder y Cobb (1993: 91) definir un problema significa “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”. Es decir, aunque “la materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía” (Bardach, Eugene. 1993: 221), puede que para algunos no sea un problema, “para uno es problema por ciertos aspectos y efectos, para otros el problema consiste en otros aspectos y efectos, para unos el problema es de altísima prioridad, para otros es asunto de rutina” (Aguilar. 1993a: 57).

Tamayo (1997: 286) por su parte profundiza más y revela que “(...) los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando sus respectivas definiciones, sus propios intereses y valores”.

Así, se considera que “la existencia de un problema social procede de dos fuentes posibles: 1) Las carencias objetivas de una sociedad; y 2) ante todo, la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómeno de problema social” (Becker en Meny y Thoening. 1992: 119), la visión de las necesidades es selectiva.

A continuación se presentan algunas reflexiones de los teóricos de políticas sobre lo que significa un **problema**, para así comprender la dificultad de su definición:

- Para Dunn y Dente (en Subirats. 1994: 42) “es entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública”.
- Gusfield señala (en Elder y Cobb. 1993: 91) que “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 la acción pública”.
- Meny y Thoening (1992: 120) desde una perspectiva antropológica consideran los problemas públicos como “una palanca para la formulación de las agendas. (...) Además expresan que el problema público es socialmente asumido: se genera un proceso de responsabilización por parte de tal o cual segmento de la sociedad”.
- Wildavsky (en Elder y Cobb 1984: 77, 94) señala que “los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples. No hay problemas definidos de manera única, sino que se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis”.
- “(...) es un punto políticamente crítico del proceso de formación de políticas, en el que participan y dejan de participar actores con montos variables de poder” (Álvarez, Ángel. 1992: 11).

La definición del problema es una fase de significativa importancia para el proceso de las políticas públicas e implica dificultades, puesto que es una fase que determina el futuro (éxito o fracaso) de las políticas públicas, es a su vez, una fase compleja que está sujeta a la interpretación de diversos actores sobre las necesidades sociales. "De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema" (Subirats.1994: 50).

Existen coincidencias entre estos autores, se sabe que la definición de problemas implica la construcción del mismo (Aguilar. 1993a: 40 / Subirats.1994: 50), por lo que el problema depende de la subjetividad del analista. Luego entonces se establecen objetivos a lograr en el tratamiento del problema, "diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados".

Se considera entonces que los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. No tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen.

Es importante destacar que "la definición del problema no debe incluir una solución implícita que se nos escape por un descuido semántico. Hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones" (Bardach, Eugene. 2001: 22). Luego entonces, "la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido" (Aguilar. 1993a: 16).

Por otro lado, los problemas públicos que no son estrictamente gubernamentales ni privados, esperan soluciones adecuadas a la naturaleza propia del fenómeno social, la "ciencia de políticas" trata de aportar al respecto, pero existe una clara

dificultad de tratamiento de los problemas públicos en una sociedad tan cambiante con diversos actores e intereses involucrados, que no queda más que construir escenarios probables, orientar la acción o la no acción en el espacio público con la metodología más adecuada y que logre cambios sociales esperados; la denominada Política Pública se convierte así en un catalizador del cambio planeado que expresa una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales. Es la “hipótesis de relación causal entre acciones humanas y como tal formula una relación causal todavía por efectuarse y todavía por comprobarse si es efectiva o simplemente inexistente” (Aguilar. 1993b: 45), que habrá de formar parte de una “agenda de políticas” que definirá su implementación.

2.3.2. Elementos determinantes de la conformación de la agenda.

A la pregunta sobre ¿qué determina la entrada de un problema a la agenda?, se puede señalar lo siguiente:

- 1) Elder y Cobb (1993: 93) señalan que para que un problema pueda “ganar acceso a la agenda, la definición de un problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable”.
- 2) La entrada está determinada por el contexto [las personas; los problemas; las soluciones y las oportunidades de elección].
- 3) Por mediación previa o por disuasión (posiblemente en su versión moderna los medios de comunicación¹).
- 4) El tema o problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública particular.

¹ “El análisis histórico con las explicaciones contemporáneas de la opinión pública ofrece una promesa teórica para comprender la evolución de las prácticas políticas, tanto electorales como de gobierno”. MAXWELL, McCombs. (2004). *Estableciendo de la agenda. El impacto de los medios en la opinión en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona, España.

- 5) “Toda demanda debe ser codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla y tratarla” (Cobb y Elder en Meny y Thoening. 1992: 123, 124).
- 6) Deben “llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb. 1993: 77).
- 7) Puede estar conformada por “compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del Estado” (Walker en Elder y Cobb 1993: 97).
- 8) “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 a 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*, nos referimos a ellas como *oportunidades de elección*” (Elder y Cobb. 1993: 98).
- 9) La entrada a la agenda depende de “(...) un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tornadizo. Rara vez el proceso está bien estructurado” (Cobb, Elder y Kingdon en Aguilar. 1993a: 37).
- 10) Algunas políticas entran en la agenda porque el gobierno o la autoridad pública ha hecho uso de su “capacidad de anticipación”, en otras palabras, el gobierno posee la capacidad de anticiparse a los problemas, gracias a ello, es posible detectar y diseñar mecanismos de prevención (Matus, Carlos. 1997: 9).
- 11) Un elemento determinante lo constituye el grado de cohesión y organización del grupo de interés (actores) que lo impulsan, a mayores recursos (económicos y políticos, primordialmente), mayor posibilidad de éxito en su inclusión.

A continuación se presentan otras argumentaciones:

“Las demandas surgen del seno de la sociedad y tienen una probabilidad de acceder a alguna de las arenas de confrontación política. Está probabilidad depende directamente del poder del grupo que la expresa. En estas arenas se discute en

relación a su definición, explicación, evaluación o previsión de sus efectos, transformándolas en un tema o cuestión de la agenda pública” (Álvarez, Ángel, 1992: 25).

Roth (2006: 62) considera que “la inscripción de la agenda proviene de dos fuentes. Una es la externa al Estado y a sus instituciones –es *el modelo de la demanda*- y la otra es interna al Estado y a sus instituciones – es *el modelo de la oferta administrativa*” (Cuadro 15).

Cuadro 15

FUENTES DE INSCRIPCIÓN EN LA AGENDA DE POLÍTICAS	
Modelo de la demanda	Modelo de la oferta administrativa
Son los distintos grupos sociales los que se movilizan para solicitar la intervención del Estado. Cada grupo presionará a las autoridades con estrategias propias y utilizará los recursos que tiene a su disposición.	Son los funcionarios públicos que pueden convertirse en portadores de las demandas del medio en el cuál interviene su acción administrativa o sus intereses propios. Presionan al sistema político para hacer prevalecer sus puntos de vista o intereses.

Fuente: Elaborado en base a ROTH Deubel, André-Noël. (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

De acuerdo con Luis F. Aguilar (1993a: 40) “la decisión gubernamental de introducir en su agenda de asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones o 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)”.

Por su parte Elder y Cobb (1993: 83) apuntan que el acceso a la agenda gubernamental no sucede por azar, “sino que tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. Participar en la formación de la agenda de las instituciones tiende a ser algo circunscrito y suele inclinarse a favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos”.

En general, la formulación de la agenda expresa un proceso complejo de inclusión de demandas o necesidades al quehacer público; dichas demandas son configuradas por actores (gubernamentales, privados, sociales), grupos de interés que intentan dar solución a un fenómeno social que afecta sus intereses, por lo que pretenden transformarlo en un problema público susceptible de ser incluido en la agenda. Existen diversas posturas para explicar esto, como se ha podido apreciar el conjunto de teóricos no presentan visiones antagónicas, todo lo contrario, son complementarias al debate de las políticas públicas.

2.4. Actores que participan en la formulación de la agenda.

Se ha destinado este apartado para destacar la importancia de los actores como un factor importante, más no definitorio, de la formulación de la agenda; se mencionó con anterioridad sin precisar su contenido, por lo que es importante añadir lo siguiente:

En la formulación de la agenda existen algunos grupos que tienen mayores posibilidades de que sus demandas se conviertan en objeto de las acciones gubernamentales. Gusfield (en Elder y Cobb. 1993: 85) detalla que “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”. Elder y Cobb (1993: 84) señalan 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 del gobierno y propician que las autoridades los busquen y los escuchen”.

Chevallier (en Roth. 2006: 62, 63) distingue tres tipos de *empresarios* (especie de actores) que por su posición en la sociedad cumplen con la tarea de intermediación entre la sociedad y el Estado (Cuadro 16).

Cuadro 16

GRUPOS DE MEDIACIÓN ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO		
Mediadores Políticos	Mediadores Sociales	Mediadores Administrativos
-Partidos Políticos -Gremios - <i>Grupos de Presión</i> Ellos filtran, codifican y agregan las demandas de sus bases para canalizarlas hacia el sistema político bajo la forma de un programa o un pliego de peticiones.	-Representantes particulares con legitimidad social -Intelectuales - <i>Grandes científicos</i> Ellos hacen que se presenten cortos circuitos en los caminos <i>normales</i> de la demanda; es decir, ejercen su influencia.	- <i>Funcionarios públicos</i> Ellos se pueden convertir en portadores de demandas del medio en el cuál interviene su acción administrativa o para sus intereses propios. Presionan al sistema político para hacer prevalecer sus puntos de vista o intereses.

Fuente: Adaptado de Chevallier en ROTH Deubel, André-Noël. (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

2.5. Respuestas de las autoridades.

En los procesos de construcción de las agendas públicas existen tres factores importantes: los problemas, las respuestas o alternativas y la política. Cada uno de estos factores es independiente. Existen problemas que no tienen solución, que no son viables o que no están bien definidos; hay soluciones a problemas que no tienen importancia (que no son de carácter público), o situaciones en que la agenda de políticas no puede modificarse. Sin embargo, se presenta un momento en el que dichos factores coinciden; es decir, el *problema encuentra solución* adecuada y la *política se interesa en él*. “(...) se abre una *ventana política*” (policy window); entonces las corrientes entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos momentos contingentes de *encuentro*, es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda. Sin embargo, los actores –los empresarios políticos- tienen que estar siempre listos para precipitarse por la *ventana cuando ésta se abra*” (Kingdon en Roth. 2006: 68).

Ante las acciones de los *empresarios políticos* las autoridades reaccionan; es decir, pueden reconocer el problema como público y legitimar su existencia inscribiéndolo en la agenda de políticas o también pueden rechazarlo.

El hecho de que las autoridades hayan aceptado tratar un problema e inscribirlo en la agenda, no quiere decir que puedan o piensen solucionarlo.

Meny y Thoening (1992: 125, 126) han enumerado algunas estrategias que emplean los funcionarios públicos para limitar la inclusión de los problemas en la agenda. Entre estas estrategias se encontró:

1. Mandar una señal simbólica. Recibir a los empresarios políticos y escuchar con atención sus argumentos.
2. Invocar un imponderable que le permita escapar de la acción. Invocar elementos de fuerza mayor que le impiden su resolución.
3. Postergar el examen del problema. Buscar medios para retrasar los plazos (nombrar una comisión de expertos para estudiar más y mejor el problema). Lo que se busca es que el interés por el problema desaparezca o se resuelva solo.
4. Establecer un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido. Por ejemplo, crear una estructura administrativa específica.
5. Reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar el fondo y sabiendo que esa acción no va a solucionar realmente el problema.
6. Tomar en cuenta la demanda en su conjunto y aceptar realmente buscar una solución.
7. Anticiparse al surgimiento de la demanda, sin esperar que se desarrolle a través de los empresarios políticos.

Al rechazar la inclusión del problema en la agenda de políticas, las autoridades también siguen algunas técnicas (Roth. 2006. 70):

1. Demostrar la inexistencia del problema como problema social.
2. Usar como blanco a los empresarios políticos para desprestigiarlos o comprarlos a cambio de la desactivación de la exigencia (corrupción, clientelismo, etc.).
3. Buscar apoyos de otros sectores de la opinión pública para usarlos como testigos de que la demanda proviene de una minoría manipulada por grupos subversivos.
4. Reprimir a los líderes y a sus seguidores –criminalizar la protesta o estigmatizar a aquellos que funcionan como empresarios políticos- o profundizar y utilizar sus divisiones internas.

“De manera similar al caso de la inscripción en la agenda, estas *respuestas* de las autoridades públicas no son excluyentes las unas de las otras. La sustancia misma de la política consiste en distribuir los valores y los recursos sociales y económicos disponibles entre los grupos e individuos de una sociedad. Las intervenciones de las autoridades políticas tienden a mantener o a modificar esta distribución; por lo tanto –y con más razón en sociedades muy heterogéneas y desiguales- las tensiones se concentran en las autoridades para que estas favorezcan a uno u otro grupo social. Por esta razón es imposible que la actividad gubernamental, se haga en el consenso sin controversias ni conflictos” (Roth. 2006: 71).

Conclusiones del capítulo

Las políticas públicas son vistas como acciones de las autoridades públicas, que se orientan a la solución de las problemáticas que en un momento determinado se han considerado como prioritarias. Algunos autores tratan de explicar la hechura de las políticas públicas como un proceso que se integra por diferentes fases y una de ellas es la formulación de la agenda.

La agenda de políticas representa el conjunto de los problemas que han sido definidos como públicos y que por ello forman parte de las acciones que serán atendidas por alguna autoridad. Se encontró que existen dos tipos de agendas: la sistémica, y la institucional.

Esta agenda de políticas es importante porque en ella se concentra el conjunto de asuntos y prioridades públicas que deberán ser atendidos por la autoridad, representando un utensilio previsor en la planificación de los problemas de carácter público.

La definición del problema representa el momento en el que se precisa cuál es el conflicto que altera la vida cotidiana de algunas personas en un momento determinado y que requiere de la intervención pública; además, es la fase con la que inicia el ciclo o proceso de las políticas públicas. Es una fase compleja y de significativa importancia, compleja porque está sujeta a la interpretación de diversos actores sobre las necesidades sociales, e importante porque determina el éxito o fracaso de las políticas públicas.

En el desarrollo del capítulo se pudieron ver algunos elementos que determinan la conformación de la agenda como, el hecho de que el problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable, que el contexto influye, que la demanda debe ser competencia de las autoridades públicas y traducida a su lenguaje y que además dependen del poder del grupo que las expresa, depende del interés que tengan los

tomadores de decisiones en las cuestiones; no se debe olvidar que las condiciones que facilitan la entrada en la agenda son a veces fugaces y pasajeras y que tiende a ser algo cerrado y suele inclinarse a favor de algunos grupos y cuestiones con exclusión de otras agrupaciones y asuntos.

Al estudiar los actores que participan en la formulación de la agenda (también llamados *empresarios políticos*) se encontró que existen algunos grupos que tienen mayores posibilidades de que sus demandas se conviertan en objeto de las acciones gubernamentales y esto se debe a que poseen tiempo y recursos, que se organizan mejor que otros grupos, o que tienen aliados políticos.

La respuesta de las autoridades ante los problemas públicos puede ser reconocer que existe un problema de carácter público y legitimar su existencia inscribiéndolo en la agenda (este hecho no quiere decir que las autoridades puedan o piensen solucionar el problema) la otra respuesta puede ser rechazar la atención del problema (entrada del problema en la agenda).

CAPITULO 3

La formulación de la agenda de políticas en México – algunos estudios de caso. Primera parte.

“No es el más fuerte de la especie el que sobrevive, ni el más inteligente, sino el más adaptable al cambio”.

Charles Darwin.

No se pretende que las investigaciones presentadas a continuación sean representativas en la explicación de cómo se formula la agenda, en sentido pleno, sino solo ilustrativas de cómo sucede en el caso de México. Por motivos de espacio, se ha dividido la última parte de este trabajo en dos capítulos.

3.1. El uso de modelos para explicar la inscripción de problemas públicos en la agenda.

Philippe Garraud (en Roth. 2006) desarrolló una serie de modelos explicativos sobre la forma en que ciertos problemas forman parte de la agenda de políticas, dichos modelos como fue señalado en la introducción, constituyen una fuente de explicación y base teórica estratégica a usar en este proceso de investigación necesarios para conocer cómo se genera la agenda de políticas en México; por lo que este apartado estará enfocado a describir cada uno de estos modelos explicativos, lo que reforzará lo antes tratado y constituirá la base primordial con la cual será descrito el fenómeno de conformación de la agenda en este país utilizando una serie de casos. Se utilizarán otros recursos teóricos para fortalecer los argumentos vertidos. Se invita a la comprensión dada su importancia y capacidad teórica para adaptarse a nuestras realidades locales y temporales.

Garraud (en Roth. 2006: 64) propone la construcción de cinco modelos para la inscripción en la agenda política a partir de una combinación de cierto número de variables y actores, dichos modelos son: 1) acción corporativista silenciosa, 2) movilización, 3) anticipación, 4) oferta política, y 5) mediatización.

Desde la perspectiva de Garraud, (en Roth. 2006: 67) “estos modelos privilegian algunos actores o aspectos en detrimento de otros; por lo tanto no se pretende con estos cinco modelos cubrir la totalidad de la problemática de la construcción de las agendas públicas. En particular, el tiempo es una variable importante que se puede constituir como ventaja, problema o coacción para los actores sociales según su posición y según el caso. La necesidad para las autoridades públicas de decidir rápidamente o no, las interferencias con otras agendas, la existencia o no de coyunturas más o menos favorables para actuar, pueden influir en el contenido y las prioridades inscritas en la agenda”.

3.2. “Reformas a la ley de Radio y Televisión” – un caso de la acción corporativista en la formulación de la agenda de políticas.

a) Antecedentes:

“Uno de los reclamos históricos que en materia de concesiones de radio y televisión formulaban los partidos opositores a los regímenes del PRI -hasta antes de la alternancia del año 2000- era el de la discrecionalidad en la entrega de dichas asignaciones. Es decir que el presidente en turno entregaba la administración de frecuencias a sus "cuates" y/o grupos empresariales subordinados. De esa manera se favorecía el monopolio de las frecuencias y emisoras de radio y televisión, en tanto que los empresarios beneficiados se mantenían ligados y al servicio del poder en turno. Por eso, para romper ese círculo perverso de sometimiento y favores políticos, especialistas del ramo propusieron, en diversos foros e iniciativas, la creación de un órgano autónomo del

gobierno con capacidad ejecutiva y legal para adjudicar nuevas concesiones -y romper así los poderosos monopolios de radio y televisión- bajo estrictos criterios de calidad, profesionalismo y, sobre todo, respuesta al interés público. Al consenso de ese criterio -entre muchos otros aspectos de la relación entre los medios electrónicos, el poder y la sociedad-, legisladores federales y concededores del tema le dedicaron, por lo menos, los más recientes cinco años” (Aleman, Ricardo. 2006).

Y es a finales del año 2005 y en vísperas de las elecciones federales del 2006 cuando de manera sorpresiva en algunos medios escritos del país comienza a circular la noticia de la llamada “*Ley Televisa*” que no es más que una serie de reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, transformaciones con las cuales se ven beneficiadas las televisoras del país.

Los beneficiados con esta serie de reformas “planearon el mejor escenario para impulsar la *ley Televisa*. Y esos tiempos ideales eran los tiempos electorales, una ruta precisamente al parejo de la elección presidencial de julio de 2006. ¿Por qué en esta fecha? ¿Por qué no cuando inicio el gobierno de la alternancia? Precisamente por eso, porque los actuales son tiempos de impunidad. Los partidos políticos, los candidatos al Congreso, y los aspirantes presidenciales, todos, están dispuestos a vender no sólo su alma al Diablo, sino sus principios, su ideología, su congruencia, todo, con tal de alcanzar el poder, y sobre todo el poder presidencial. Si para ser presidentes los señores Obrador, Madrazo y Calderón requerían doblar la cintura ante Televisa, estarían dispuestos a todo. Y en efecto, los tres la doblaron” (Aleman. 2006).

b) Descripción:

Es así como “en el último tercio de 2005 apareció en la Cámara de Diputados un grupo de supuestos especialistas ligados a Televisa que cabildearon una propuesta de reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones y Radio y

Televisión, con las que pretendían suplantar -y lo lograron- el trabajo de muchos años y de muchos expertos. Los emisarios de Televisa no sólo cabildearon, sino que lograron imponer su ley, la *Ley Televisa*, cuando en una sospechosa unanimidad todos los partidos -PRI, PAN, PRD, PT, PVEM y Convergencia- la aprobaron en sólo siete minutos. La primera trampa se había consumado. La televisora consiguió someter a todos” (Alemán. 2006).

“La discusión de la *Ley Televisa* había comenzado desde que, el 1 de diciembre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó, por unanimidad de 327 votos, una iniciativa que diez días antes había presentado el legislador priista Miguel Lucero Palma. A ese diputado por Chihuahua no se le conocía experiencia ni interés en temas de telecomunicaciones pero formaba parte del grupo cercano al candidato presidencial del PRI, Roberto Madrazo. Más tarde pudo confirmarse que esa iniciativa no fue elaborada por el diputado Lucero sino por empresas consultoras contratadas por Televisa para diseñar y cabildear tales reformas. El sigilo con que la iniciativa transitó por la Cámara de Diputados, en donde a pesar de que se le dictaminó favorablemente no fue discutida en las comisiones de Comunicaciones y de Radio y Televisión a donde había sido turnada, formaba parte de una operación para que se convirtiera en ley antes de que terminara el año” (Trejo, Raúl. 2007).

Estas reformas pretendían:

Reformar “4 artículos y establecía otros 5 en la Ley de Telecomunicaciones creada en 1995. Además, reformaba 13 y adicionaba 15 en la Ley de Radio y Televisión que data de 1960. El nuevo artículo 28 de esta última les permitía a los concesionarios hacer, de las frecuencias de las que ya disponen, los usos adicionales que les convinieran y sin pagar por ello. La *Ley Televisa* proponía además que, cuando hubiera nuevas concesiones, serían otorgadas a las empresas que ofrecieran más dinero por ellas (subasta financiera). No era indispensable la opinión de la Comisión Federal de Competencia. Las concesiones tendrían una vigencia de 20 años –plazo excesivo comparado con los de otros países- y su renovación sería automática. La autoridad encargada de regular a la radiodifusión sería la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel, a cuyos cinco integrantes los

designaría el presidente de la República con posibilidad de que el Senado los vetara. Por otra parte, autorizaba a las estaciones de radio y televisión para tener más tiempo de publicidad a cambio de que difundieran programas producidos por empresas independientes (aunque no se esclarecieron los criterios para determinar la independencia de una productora). Además, se obligaba a radiodifusoras y televisoras a informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda de campañas que hubieran contratado candidatos o partidos” (Trejo. 2007).

Las muestras de rechazo no se hicieron esperar, “para cuando ese proyecto llegó al Senado ya era un escándalo. 112 escritores, artistas y cineastas suscribieron un manifiesto, publicado el 12 de diciembre, que cuestionaba la *visión estrictamente mercantil* de esa reforma y le pedía al Senado que no la aprobase al vapor. Docenas de radiodifusores consideraron que la reforma beneficiaba a las grandes televisoras. La Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática, la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, la delegación mexicana de la Asociación Mundial de Radiodifusoras Comunitarias y numerosos productores, académicos y legisladores de todos los partidos, comenzaron a manifestarse contra la mencionada ley” (Trejo. 2007).

La ley concedía a las televisoras (Televisa-TV Azteca) el uso libre de un bien público perteneciente al Estado (espectro digital de frecuencias) lo que obviamente significa más poder para dichas empresas, como lo atestigua Miguel Ángel Lara (2007):

“La televisión es una opinión publicada, más no una opinión pública, es un ente exógeno que impone sus voluntades. La televisión no presenta un riesgo cuando existe competencia y recibimos múltiples informaciones de fuentes diversas, pero cuando éstas fuentes son una o dos, somos vulnerables a una opinión dirigida e impuesta desde arriba y perdemos la capacidad de formar una opinión autónoma, opinión que se forma mediante la deliberación, mediante la oposición entre varias opiniones”.

La votación de la *Ley Televisa* en el Senado estuvo precedida por una intensa discusión. Finalmente estas reformas de Radio, Televisión y Telecomunicaciones fueron aprobadas en marzo de 2006 por el Senado y publicadas en el Diario Oficial de la Federación un mes después, todo esto a pesar de las recomendaciones de muchos ciudadanos, y distinguidos abogados que señalaban las claras violaciones a la Carta Magna, principalmente en lo que respecta a la prohibición de monopolios, las garantías de igualdad (por la cuestión de las subastas), la rectoría del Estado y la libertad de expresión.

Después de la aprobación de dichas leyes las muestras de rechazo continuaron, tan es así que “el 4 de mayo de 2006, 47 senadores presentaron en la Suprema Corte de Justicia una solicitud para que esas modificaciones legales fuesen declaradas inconstitucionales. En 147 folios, se cuestionaban los aspectos centrales de la reforma y al Congreso de la Unión que la aprobó, así como al Presidente de la República que la había promulgado el 11 de abril. Como estaba cerca el término de su gestión como legisladores, esos senadores designaron representantes suyos a Manuel Bartlett y Javier Corral” (Trejo. 2007).

Es en mayo del 2007, cuando el ministro de la SCJN Sergio Salvador Aguirre Anguiano dio a conocer el proyecto de sentencia que recuperaba buena parte de las impugnaciones de los senadores. “Hay acuerdo entre los opositores a la ley en que ésta aumentaría el control de las televisoras sobre el mercado y que la ley no prevé otorgar frecuencias gratuitas para radio o televisión comunitaria o educativa, existen discrepancias en cuanto al mecanismo de asignación de frecuencias: unos consideran que el mecanismo de subasta es injusto por principio, como el magistrado de la Suprema Corte Aguirre Anguiano, quien declaró: *en una subasta sería el aspirante con mayores recursos financieros el que resulte vencedor, lo que se traduce en violación al principio de igualdad consagrado en el artículo primero constitucional*” (Méndez, Enrique. 2007).

Por lo que se abrogó la Ley Televisa, los ministros de la Suprema Corte expresaron consideraciones muy críticas acerca de la concentración de los medios en este país y a favor del acceso de la sociedad a las posibilidades de la comunicación de masas.

La ministra Olga Sánchez Cordero señaló el 5 de junio de 2007:

“No son iguales los intereses de las empresas que manejan los medios de comunicación y los de los profesionales de la comunicación. Las empresas siempre intentan maximizar sus utilidades y ésa es su finalidad lógica. En cambio los profesionales de la información persiguen fines diversos: buscan precisamente un foro de expresión, buscan lograr concientizar a la sociedad por ser formadores de opinión pública. Y en este sentido, la circunstancia de que los medios de comunicación estén concentrados en pocas manos distorsiona el derecho a la información porque permite a quienes tienen el control de esos medios manipular, moldear la opinión pública en función de sus intereses e impedir que el público pueda contribuir de manera significativa al debate político en presencia de los modernos imperios de la noticia del espectáculo” (Trejo. 2007).

“El jueves 7 de junio la Corte, ratificando sus votaciones de los días anteriores, abolió el uso discrecional –por parte de las empresas de radiodifusión– del espectro radioeléctrico que les ha sido concesionado. Eliminó los requisitos que colocaban a los medios no comerciales en desventaja para el trámite de nuevas autorizaciones. Asimismo suprimió la vigencia de las concesiones por 20 años, canceló su renovación automática, abrogó la subasta financiera como criterio para asignarlas o ratificarlas y consideró obligatoria la aprobación de la Comisión de Competencia. También determinó que la intervención del Senado en la designación de los integrantes de la Cofetel había sido inconstitucional, con lo que se abrió la posibilidad para que ese organismo fuese renovado total o parcialmente por el presidente de la República” (Trejo. 2007).

“La Corte estableció criterios, que deberán ser considerados por el Poder Legislativo, acerca de los fines sociales de la radiodifusión, el dominio nacional sobre el espacio radioeléctrico y la necesaria pluralidad en los contenidos de la televisión y la radio” (Trejo. 2007).

c) Análisis:

Para este caso se tomará como eje de análisis la perspectiva del modelo de “*acción corporativista silenciosa*” de Garraud (en Roth. 2006). Este modelo logra explicar cómo la presión de unos grupos mediáticos que lograron filtrar sus intereses a la agenda de políticas. En palabras de Garraud, éste modelo “representa una posibilidad de acceso a la agenda gubernamental lograda sólo por unos grupos organizados privilegiados. Son grupos que por su posición o su poder tienen una capacidad de influencia directa sobre la agenda de las autoridades públicas” (en Roth. 2006: 67).

La visión corporativista¹ hace referencia a la existencia de relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número reducido de grupos con poder y el Estado, como se ha visto en el caso de las televisoras: Televisa y Televisión Azteca.

El concepto de corporativismo se ha estudiado desde diferentes perspectivas, tales como: 1) forma particular de intermediación de intereses, 2) un modelo institucionalizado de elaboración de políticas públicas, 3) una nueva forma de organización de la economía, 4) un sistema de control sobre la clase obrera, etc. Se puede identificar en un primer momento que el fenómeno puede ser visto desde las primeras dos perspectivas.

Además podemos ser clasificado como un corporativismo social o estatal (Cuadro 17), el caso tratado puede ser identificado como un fenómeno de

¹ El corporativismo “es una construcción tipológica que viene a designar un sistema económico opuesto al liberalismo de mercado y que tiene fuertes connotaciones de burocratización administrativa e intervención estatal dentro de la economía y la planeación” (Winkler en Schmitter, Philippe, et. al. 1992: 18).

corporativismo social, en el cual organizaciones con potencia, como las televisoras, intentan concertar o negociar con los poderes públicos, el poder legislativo en nuestro caso.

Cuadro 17

CLASIFICACIÓN DE CORPORATIVISMO	
CORPORATIVISMO SOCIAL	CORPORATIVISMO ESTATAL
Implica un surgimiento más o menos autónomo de las organizaciones que buscan una concertación y negociación con el poder público.	Se refiere a un control autoritario del Estado sobre las organizaciones con el objeto de mantenerlas bajo su dominio.

Fuente: Elaborado en base a MEDINA Núñez, Ignacio. (1995) "El Nuevo Corporativismo" en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. I N° 2 Enero-Abril 1995.

Sin embargo la perspectiva cambia, se ha escuchado actualmente del llamado "neocorporativismo" que equivale a hablar de corporativismo liberal, este calificativo se emplea para distinguir este sistema de las formas autoritarias de corporativismo, como son: los grupos de interés controlados completamente por el Estado.

En palabras de Schmitter (figura central de este enfoque), el neocorporativismo es "un sistema de representación de intereses en el cuál las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a efectos funcionales, reconocidas, o autorizadas (si no creadas) por el Estado, que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas" (en Roth. 2006: 32).

Esto obliga a pensar si las televisoras estudiadas son corporativistas o neocorporativistas. Partiendo de la visión de Schmitter, el neocorporativismo se caracteriza por:

- 1) Monopolio de la representación en un número limitado de asociaciones,
- 2) Erradicación de asociaciones competitivas o paralelas,
- 3) Incorporación forzada de los miembros a las asociaciones,
- 4) Continua mediación estatal,
- 5) Control estatal de liderazgos y,
- 6) Articulación de intereses a través de las corporaciones.

Bajo la ideología del neocorporativismo, las políticas públicas son vistas como resultado de las negociaciones entre el Estado y los representantes de los grupos sectoriales implicados; es decir, intermediación de intereses por medio de grupos organizados. Descripción que se acerca más al fenómeno tratado, en oposición al corporativismo con grupos de interés controlados completamente por el Estado, cosa que no se da con las televisoras citadas, las cuales actualmente, difícilmente se someten al control autoritario del Estado; ahora “ostentan el cuasimonopolio de la intermediación y la representación de la sociedad frente al Estado” (Cabrero. 2000: 194, 195), ahí radica su fortaleza.

De ahí que tal vez el modelo de Garraud, deba ser tratado en lo posterior, ya no únicamente como acción corporativista silenciosa, sino también, neocorporativista.

Los temas a los que hace referencia un modelo como éste (acción corporativista o neocorporativista) son de gran relevancia debido a que forman parte en la manera en la que se desarrollan los procesos políticos en las sociedades, tales como: la existencia de monopolios de representación o la manera en la que grupos de interés influyen en la elaboración de políticas públicas. Los acuerdos entre actores políticos relevantes (partidos políticos, organizaciones públicas y privadas, el Estado y las instituciones). De ahí que sería interesante profundizar en análisis de este tipo para conocer un poco más de nuestra historia y de los grupos de poder.

Otra visión sumamente interesante para explicar la forma en que estas televisoras presionan a los poderes públicos para lograr filtrar sus intereses en la agenda de políticas, es el tratado por Stein, desde el análisis de las empresas.

Stein (2006: 98) señala que “las empresas forman parte de los grupos que intervienen en la elaboración de políticas, generalmente son un participante clave en la formulación de políticas. De todos los grupos sociales con fuertes intereses, las empresas son los que disponen de más recursos para gastar. También cuentan con diversos medios para influir a su favor en el proceso de formulación de las políticas,

entre los cuales, en un entorno democrático, cabe señalar asociaciones empresariales, grupos de presión, contribuciones a campañas electorales, redes de contactos personales y políticos y corrupción”.

Empresas como Televisa y TV Azteca disponen de los recursos a los que hace referencia Stein, y del tipo económico y político. Continúa el autor: “Las distintas formas de influencia de las empresas inciden en las características de la política pública de diferentes maneras. Los contactos detrás de bambalinas o los sobornos a políticos corruptos, por ejemplo, pueden redundar en ventajas privadas a determinadas empresas a expensas del bienestar público” (Stein, Ernesto. 2006: 98). Con esto podemos ilustrar lo extraño de la propuesta del legislador priísta Miguel Lucero Palma, diputado por Chihuahua al cual, como señala Raúl Trejo en su nota periodística, (2007), “no se le conocía experiencia ni interés en temas de telecomunicaciones”.

Continúa el periodista:

“Más tarde pudo confirmarse que esa iniciativa no fue elaborada por el diputado Lucero sino por empresas consultoras contratadas por Televisa para diseñar y cabildear tales reformas. El sigilo con que la iniciativa transitó por la Cámara de Diputados, en donde a pesar de que se le dictaminó favorablemente no fue discutida en las comisiones de Comunicaciones y de Radio y Televisión a donde había sido turnada, formaba parte de una operación para que se convirtiera en ley antes de que terminara el año” (Trejo. 2007).

Las reformas se aprobaron en su momento en un clima de presión, en un entorno de elecciones presidenciales de 2006, los actores empresariales aprovecharon la coyuntura para acceder a la agenda. Este tipo de oportunidades dadas a este tipo de actores “para influir (como las contribuciones a las campañas de candidatos de ciertos partidos a la legislatura) están muy condicionadas por las características del sistema político (como la estructura del sistema electoral y de partidos)” (Stein. 2006: 98).

Su participación se puede dar de manera “organizada y colectiva o dispersa e individual, como en las redes de contactos personales. Puede ser abierta y formal, como en las asociaciones empresariales, cuyas actividades generalmente son conocidas por muchos y suelen aparecer en la prensa, o puede ser cerrada e informal, como en el caso de la corrupción” (Stein. 2006: 99).

En el siguiente cuadro (Cuadro 18) se muestra la forma en que empresas, como las citadas Televisa y TV Azteca, participan en la elaboración de las políticas:

Cuadro 18

FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS	
Firmas	Las empresas pueden actuar por su cuenta. Cuanto más amplios sean sus intereses comerciales, menos estrecha será su orientación política. Los conglomerados más grandes y diversificados que abarcan varios sectores tienden a tener intereses más amplios que las firmas más pequeñas y especializadas.
Sectores	Las firmas de un sector económico determinado (industria o agricultura) que tienen intereses comunes y una índole homogénea tienden más a llevar a cabo una acción colectiva, especialmente frente a políticas que distribuyen los costos o los beneficios de forma desproporcionada para su sector.
Asociaciones	Pueden ser voluntarias o tener estatutos estatales, abarcar la totalidad de la economía o un sector, o estar orientadas a un producto determinado. Pueden representar principalmente a firmas grandes o pequeñas.
Redes de contactos personales	Los empresarios pueden participar de forma individual y directa en el proceso de formulación de políticas si son nombrados para ocupar un cargo en el gobierno o por medio de conexiones estrechas con las máximas autoridades.
Movilidad del capital	Con su capacidad para mover capital, las empresas pueden tener un efecto directo, no coordinado e impersonal en las políticas cuando los encargados de formular políticas tratan de adoptar aquellas medidas que ayudan a atraer capital a mantener las inversiones existentes.

Fuente: Elaborado en base a STEIN, Ernesto. Et. al. (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington. Edit. BID. Planeta.

Las poderosas televisoras ejercieron presión potencializando su participación mediante movilización de su capital y redes de contacto, sólo así fue posible la aprobación de sus reformas, se cree que a cambio de esto las televisoras ofrecerían un trato preferencial a los candidatos presidenciales.

d) Conclusiones.

Como se ha podido observar, gracias a la acción neocorporativa de los grupos mediáticos, lograron intermediar sus intereses con un poder público, generando de manera exitosa el acceso a la agenda gubernamental, con la reforma a los artículos de la Ley de Radio y Televisión, que potencian favorablemente sus intereses privados, todo ello gracias al poder de influencia que esta fuerza mediática ha acumulado, capacidad de movilidad de capital y su fortaleza en la formación de redes de contactos.

3.3. “Demanda civil de seguridad pública en el Distrito Federal” – un caso de movilización en la formulación de la agenda de políticas.**a) Antecedentes:**

“Desde mediados de los años noventa, la seguridad pública se convirtió en una política de Estado. En el año de 1994 se incluyó por primera vez, el propósito de garantizar el Estado de derecho y al acceso pleno a la justicia, como un objetivo primordial del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En ese mismo año se modificó la Constitución Política para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública² (SNSP), que implicó entre sus principales novedades, la coordinación de los tres esferas de gobierno en esta materia, así como la creación de Servicios de Carrera para policía y los jueces federales, así como una asignación presupuestal sin precedentes para estas tareas” (Arellano y Servin. 2007: 3). Sin embargo, la inseguridad seguía latente, aumentando la presión de la ciudadanía hacia el gobierno, muestra de ello es la marcha silenciosa contra la inseguridad pública del 2004.

² A partir de la creación del SNSP la seguridad pública se concibe como una cadena (un todo) que abarca: La prevención del delito, la impartición de justicia, la administración de justicia, la rehabilitación de conductas antisociales (readaptación social). El SNSP es la instancia que coordina todas estas funciones y que no sólo comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

b) Descripción:

La marcha silenciosa en contra de la inseguridad pública, fue convocada por la asociación civil “México Unido Contra la Delincuencia” llevándose a cabo el domingo 27 de junio de 2004 en las principales avenidas del Distrito Federal; la gente vestida de blanco se manifestó en silencio, haciendo uso de pancartas en las que expresaban su sentir contra la inseguridad y la impunidad. Entre sus protagonistas, se encontraban personas que han sido víctimas de la inseguridad en sus diferentes expresiones (secuestros, asesinatos, robo y violaciones, por mencionar algunos), como se pudo atestiguar por los diferentes medios de comunicación. La demanda de seguridad pública³ se convirtió en una de las principales exigencias ciudadanas.

Ésta expresión de la sociedad civil, fue un reclamo dirigido al gobierno que no ha sido capaz de frenar la incidencia criminal. La ineficacia e ineficiencia del Estado en ésta materia es percibida de una manera cada vez más alarmante, convirtiendo a la inseguridad en uno de los principales problemas sociales del país y ejemplo claro de la incapacidad estatal para hacer frente a una de las necesidades más básicas en cualquier país.

Como parte del movimiento de la sociedad civil para hacer conocer su demanda, enviaron al Presidente Vicente Fox, al Tribunal Superior de Justicia y a las Cámaras de Diputados y Senadores un documento donde precisan sus demandas y exigen a las autoridades “trabajar” de manera eficaz para combatir la delincuencia.

³ “La seguridad pública tiene muchos fines, como salvaguardar la integridad física, los derechos y los bienes de las personas, preservar las libertades y hacer cumplir el orden público, mantener la paz y la tranquilidad de la convivencia social, prevenir la comisión de delitos e infracciones e investigar y perseguir delitos. Antes de ser un servicio y una función pública, es un derecho humano reconocido y garantizado por diversos ordenamientos internacionales suscritos por el Estado mexicano. A su vez, se trata de un derecho fundamental, porque también está reconocido y protegido en nuestra Constitución Federal”. (Rodríguez, Oscar. 2007).

Los puntos del documento son los siguientes:

1. Desarrollar una política de Estado en materia de prevención del delito, involucrando a todas las instituciones que directa o indirectamente puedan reducir, con su actuación, los índices criminales.
2. Estandarizar los procedimientos de reclutamiento y selección, y capacitación, así como presentar una iniciativa para que se apruebe la Ley Federal del Servicio Civil de Carrera, dignificando así la función de los servidores públicos relacionados con la seguridad y la justicia.
3. Promover la autonomía y reforma del ministerio publico a efecto de hacerlo más eficiente, confiable, transparente y honesto.
4. Promover modificaciones legislativas para establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos.
5. Promover una reforma de Estado, con la participación del sector social y académico, que garantice imparcialidad, brevedad, y certeza en el proceso penal, así como para modernizar la justicia de menores.
6. Establecer mecanismos eficaces para coordinar las facultades de comprobación del Ministerio Público, los jueces y la autoridad fiscal para minar la estructura financiera de las organizaciones criminales.
7. Reestructurar el sistema de readaptación social para garantizar el respeto a los derechos humanos de los reclusos, establecer programas de primodelincuentes, hacer obligatorio el trabajo y establecer programas serios de reinserción social.
8. Abrir el Sistema Nacional de Seguridad Pública para que pueda ser auditado por la sociedad civil.
9. Hacer obligatoria la publicación del método para la formulación de estadísticas delictivas e indicadores de avance, y la difusión periódica de los mismos.
10. Crear mecanismos permanentes para la interlocución de la sociedad civil con las autoridades, a fin de consensar las políticas públicas en materia de seguridad y de justicia (México Unido Contra la Delincuencia. 2004).

Al menos, fueron cuatro efectos resultados de esta movilización:

1. Se logró sensibilizar a la sociedad ante el problema de la inseguridad generando una demanda social.

Entre el sinnúmero de problemas a los que se enfrentan las autoridades gubernamentales, la inseguridad es el más preocupante, sabemos que este problema (como muchos otros) ha prevalecido desde hace ya varios años, a pesar de las medidas que se han implantado (Anexo 2). Sin embargo la marcha representó el motivo por el cual los ciudadanos se movilizaran, *generando una demanda social* legitimada.

No hay que olvidar que uno de los objetivos de los movimientos sociales es llamar la atención de los gobiernos para que den respuesta a sus demandas, en este

caso, la marcha contra la inseguridad logró atraer la atención de las autoridades y de los ciudadanos, al exigir seguridad a sus gobernantes, lo que hizo evidente las múltiples disfunciones de los órganos encargados de proporcionar esta tarea.

2. Se generó un conflicto entre autoridad y grupos organizados, representando además un golpe mediático para el Gobierno del Distrito Federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

El surgimiento de una serie de eventos que diera legitimidad a su demanda no se hicieron esperar, “los dueños y conductores de radio y televisión, así como varios medios escritos, se unificaron para convocar históricamente a la marcha, enfocada sobre todo contra la administración del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, que había sido exhibido en los videos transmitidos por Televisa y contra el que ya se instrumentaba el desafuero, el que se concretaría un año después” (Delgado, Álvaro. 2007).

“La organización no gubernamental México Unido Contra la Delincuencia fue la principal promotora de la marcha contra la inseguridad del 27 de junio del año 2004; movimiento que fue la punta de lanza de las críticas hacia el perredista Andrés Manuel López Obrador cuando era jefe de Gobierno capitalino” (Herrera y Vargas. 2006).

Tiempo más tarde, “sin dar a conocer el origen de sus recursos ni el costo de su campaña, México Unido contra la Delincuencia anunció el arranque de una segunda etapa de anuncios en los que se busca *sensibilizar* a la población para que todo delito sea denunciado, y también la emisión de un nuevo mensaje en el cual la conductora Talina Fernández alude de manera directa al DF y lo llama *la ciudad del miedo*. María Elena Morera de Galindo, presidenta, y Armando Santacruz, tesorero, en conferencia de prensa negaron de entrada que sus anuncios tengan alguna dedicatoria” (Castillo, Gustavo. 2005).

Por su parte, el procurador capitalino, Bernardo Bátiz, se lanzó contra los spots publicitarios de México Unido contra la Delincuencia, de los que, dijo, dan una imagen errónea sobre los índices de inseguridad en la ciudad y desacreditan los esfuerzos de la PGJDF. *A pesar de campañas muy tendenciosas, tratando de señalar a esta ciudad como una ‘ciudad del miedo’, no es así, los datos que se han dado en estas campañas no se refieren a casos que hayan acontecido en esta ciudad, es muy lamentable, pero así es, son casos muy graves, pero no sucedieron en la Ciudad de México*” (Sánchez y Vargas. 2005).

Al respecto, la presidenta de México Unido contra la Delincuencia (MUCD), María Elena Morera, dijo que “las declaraciones del procurador son muy desafortunadas porque la campaña está dirigida a los gobiernos, federales, estatales y municipales, que no han sido capaces de resolver el problema” (Sánchez y Vargas. 2005).

La dirigente de dicha asociación, (MUCD) “denunció que México lleva muchos años siendo el país de la simulación en el cumplimiento de la ley, y envió un mensaje indirecto al PRD, al exigir que las autoridades gubernamentales reconozcan que el *periodo electoral ya terminó* y que los ciudadanos exigen respuestas. Por lo pronto, anunció que se mantendrán vigilantes de la gestión del panista” (Herrera y Vargas. 2006).

3. Se crearon eventos para atraer la atención de las autoridades y de los medios de comunicación fomentando la mediatización para ampliar la audiencia y aumentar la legitimidad de sus reivindicaciones.
4. Finalmente el éxito y la entrada en la agenda, así como una propuesta de solución.

Como respuesta a la sentida exigencia de hacer frente al problema de la inseguridad, el Gobierno Federal puso en operación la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito (dependiente de la Procuraduría General de la República) y el Gobierno del Distrito Federal promovió la Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal.

“La Dirección General de Víctimas de atención al Delito, puesta en marcha el 13 de julio de 2004, proporciona orientación y asesoría jurídica a las víctimas y ofendidos del delito en el orden federal, promueve que se garantice y haga efectiva la reparación del daño e interviene para que se les proporcione atención médica, psicológica y asistencial, mediante programas y acciones específicas, de manera directa o en colaboración con las unidades administrativas de la propia institución, así como con organismos públicos federales, estatales, municipales y organizaciones de la sociedad civil”⁴ (Procuraduría General de la República, 2007).

La Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, aprobada en el mes de septiembre de 2004 para hacer frente a las exigencias de la sociedad en materia de seguridad pública, establece las reglas para el procesamiento, sanción y ejecución de las penas por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada⁵.

Por su parte, para el gobierno de Felipe Calderón entre las acciones emprendidas para el combate a la delincuencia encontramos que “la principal línea de acción consistió en poner en marcha operativos militares en las ciudades y regiones más aquejados por el narcotráfico. Así, en el mes de diciembre, a unos cuantos días de tomar posesión, ponía en operación el primero de seis operativos, en este caso fue el denominado *Michoacán*. Después le sucederían otros como el *Operativo Tijuana*; el *Triángulo Dorado*; el *Guerrero*, el *Nuevo León-Tamaulipas* y el de *Veracruz*. Acciones tendientes a dar la imagen de recuperar el territorio controlado por bandas de traficantes en distintas partes del país, inhibir también las manifestaciones más extremas de la violencia. El 9 de marzo pasado (2007), el presidente presentó lo que hasta la fecha ha sido el eje rector de su política para fortalecer la seguridad pública: la Estrategia Integral de Prevención del Delito” (Anexo 3) (Rodríguez, Cesar. 2007: 18).

⁴ <http://www.pgr.gob.mx/Servicios/atencion/Atencion%20a%20Victimas.asp>

⁵ “(...) la participación de tres o más personas que acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma reiterada o permanente conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos a que se refieren el artículo 254 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal” Artículo 1 y artículo 2 fracción VII “Ley contra la Delincuencia organizada para el Distrito Federal”.

c) Análisis:

Este fenómeno de exigencia ciudadana para incluir sus demandas en la agenda de políticas gubernamentales, será explicado mediante el modelo de “*movilización*”, desarrollado por Garraud (en Roth. 2006: 65), el cual será reforzado con la visión de Sydney Tarrow (1997) con su estructura de oportunidades políticas. Para el primer teórico, el modelo de movilización “corresponde a la visión clásica de la teoría democrática y consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos. Tiene las siguientes características: demanda social, fuerte conflicto entre autoridad y grupos organizados alrededor de la solución a implementar, creación de eventos para atraer la atención de las autoridades y de los medios de comunicación – huelgas, marchas, hechos violentos, etc. - y mediatización para ampliar la audiencia y aumentar la legitimidad de las reivindicaciones”.

Como es bien sabido, la falta de atención a los conflictos sociales origina que la población se organice de diferente forma para que sus demandas encuentren solución, tal como paso en la descripción anterior. Este tipo de movimientos sociales representan un medio del cual se vale la sociedad para lograr la atención de quien deberá solucionar sus problemáticas, en este caso el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Federal. La inestabilidad social provocada por la delincuencia, fue promotora del conflicto o movimiento social.

Para Stein (2006: 120) estos movimientos sociales “se han convertido en actores políticos complejos e influyentes. Según los puntos de vista tradicionales, los movimientos sociales surgían de un comportamiento que se apartaba de la norma, básicamente como resultado de procesos de atomización social, alineación y frustración. Sin embargo, ha ganado terreno un punto de vista diferente según el cual estos movimientos están compuestos por personas racionales, socialmente activas y bien integradas en la comunidad que tratan de defender sus intereses por vías diferentes de las que ofrecen las instituciones reconocidas”.

Sydney Tarrow señala atinadamente que el origen de los movimientos sociales, como el de la inseguridad en el D.F., está dado por la llamada *acción colectiva contenciosa*, entendida como “el principal recurso y con frecuencia el único del que dispone la mayoría de la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados” (Tarrow. 1997: 19). Esta *acción colectiva* es entendida como “la expresión de una mentalidad de masa, de anomia y privación, y prolifera cuando la gente adquiere acceso a los recursos necesarios para escapar a su pasividad habitual y encuentra la oportunidad de usarlos” (Tarrow), y es resultado políticas opuestas a los intereses de la colectividad, como las erróneas e ineficientes políticas públicas en contra de la inseguridad pública.

El movimiento social descrito, es bajo la visión de Tarrow (1997: 21), un desafío colectivo planteado por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades. Véanse las cuatro propiedades empíricas de este comentario (Cuadro 19):

Cuadro 19

PROPIEDADES EMPÍRICAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES	
Desafío Colectivo	Es lo más característico de los movimientos sociales y se identifica por la interrupción, la obstrucción o la introducción de incertidumbre en las actividades de otros. Los movimientos recurren al desafío colectivo para convertirse en el punto focal de sus seguidores y atraer la atención de sus oponentes y de terceras partes.
Objetivos Comunes	El motivo por lo que la gente se aglutina es plantear exigencias comunes a sus adversarios, a los gobernantes o a las elites. En la base de las acciones colectivas se encuentran intereses y valores comunes o solapados entre sí. La gente no participa en los movimientos sociales a menos que crea tener una buena razón para hacerlo y un objetivo común es una buena razón.
Solidaridad	El denominador común de los movimientos sociales es el interés. Los líderes sólo pueden crear un movimiento social cuando explotan sentimientos más enraizados o profundos de solidaridad o identidad. Las necesidades.
Interacción Mantenido	Un episodio de confrontación sólo se convierte en un movimiento social merced al mantenimiento de la actividad colectiva frente a los antagonistas. El razonamiento básico es que los cambios en la estructura de las oportunidades políticas crean incentivos para las acciones colectivas. La magnitud y duración de las mismas depende de la movilización de la gente a través de las redes sociales y en torno a símbolos identificables extraídos de marcos culturales de significado.

Fuente: Elaborado en base a TARROW, Sydney (1997) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España. Alianza Editorial.

Algunos otros movimientos sociales gozan de poder, ¿de dónde surge su poder? Tarrow (1997: 17) señala que: su poder “se pone de manifiesto cuando los ciudadanos corrientes unen sus fuerzas para enfrentarse a las elites, a autoridades y a sus antagonistas sociales, crear, coordinar y mantener está interacción es la contribución específica de los movimientos sociales, que surgen cuando se dan las oportunidades políticas para la intervención de agentes sociales que normalmente carecen de ellas”. De la misma forma, la fortaleza del movimiento de la marcha silenciosa en contra de la inseguridad pública, tomó fuerza cuando los ciudadanos unieron sus fuerzas para hacer evidente la ineficiencia de estructuras gubernamentales en el combate a la delincuencia, esta fue su principal oportunidad política, la ineficiencia gubernamental.

Este tipo de movimientos, como señala Tarrow, crean oportunidades para sí mismos o para otros. Lo hacen difundiendo la acción colectiva a través de redes sociales (como asociaciones civiles) y estableciendo coaliciones de actores sociales, (como México Unido Contra la Delincuencia y Partidos Políticos como el PAN), creando espacio político para movimientos emparentados (campañas negativas al gobierno del DF) y contramovimientos, e incentivos para que respondan las elites. “Los rebeldes explotan y crean las oportunidades políticas, son catalizadores de los ciclos de protesta y reforma” (Tarrow. 1997: 148, 149).

El triunfo o fracaso de este tipo movimientos sociales está determinado por varios factores como:

a) *Aliados políticos*⁶. Gamson (en Tarrow. 1997: 160) puntualiza que la presencia o ausencia de aliados políticos dispuestos a ayudar [a dichos grupos] estaba íntimamente relacionada con el “éxito o fracaso de los grupos”. Por ejemplo, el apoyo brindado por el sector conservador del Partido Acción Nacional a la marcha.

⁶ Steedley y Foley (en Tarrow, 1997: 160) precisan: “que el éxito depende de *tener amigos en las alturas* no demuestra que la gente se movilice debido a que tiene tales amigos; pero si sugiere que la existencia de vínculos entre los descontentos y miembros del cuerpo político puede ofrecer una mayor probabilidad de éxito a los de fuera”.

b) *Grupos mejor organizados*. Además de los aliados políticos, existen grupos mejor organizados que otros, esta situación permite que la comunicación entre grupos de interés y funcionarios de gobierno sea más fácil. Un ejemplo de estos grupos es la Asociación “México Unido Contra la Delincuencia”, principal promotor de la marcha y evidente opositor del gobierno del Distrito Federal en su momento.

Ahora bien, el Estado prescribe tratamientos diferentes a los movimientos sociales que se presentan, esto depende en gran medida de su posición; es decir, si se trata de un Estado débil o fuerte. “Los estados se enfrentan de manera distinta a los opositores fuertes que a los débiles, muestran rostro diferente según los sectores, y su fuerza varía en el tiempo y en función de la unidad y la fuerza de las elites. Por consiguiente, es más útil especificar los aspectos particulares de la estructura institucional que tienen relación directa con los movimientos que materializan en el Estado la predicción de la acción colectiva” (Tarrow. 1997: 166).

Entre las herramientas que posee el Estado para el tratamiento de los movimientos sociales se encuentra la represión, definida por Charles Tilly (en Tarrow. 1997:167) como “cualquier acción por parte de un grupo que eleve el coste de la acción colectiva del contendiente. Y una acción que reduce el coste de la acción colectiva es una forma de facilitación”. Para Gamson (en Tarrow. 1997: 167) “es fácil ver por qué la represión es un destino más probable de los movimientos que exigen cambios fundamentales que los que se limitan a solicitar mejoras”.

“También es obvio que, si bien los estados autoritarios reprimen los movimientos sociales, los representativos los facilitan. No obstante, existen aspectos de los estados represivos que fomentan la acción colectiva y características de los representativos que privan a los movimientos de su aguijón” (Tarrow. 1997: 167). Esto último semejante a lo ocurrido en el fenómeno tratado, el Gobierno del Distrito Federal, alejado de las prácticas represoras ante movimientos de esta naturaleza, asumió como era de esperar, una actitud conciliadora, más que fomentar el conflicto

con la represión (actualmente mediática), institucionalizando las demandas ciudadanas en una Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal.

d) Conclusiones:

La ineficiencia del Estado para dar solución a aquellos problemas que afectan sensiblemente a la ciudadanía, son una muestra de su debilidad, lo que provoca la creación o explotación de oportunidades políticas por parte de un movimiento social de inconformes, cuya acción colectiva aprovecha las fracturas en la estructura de oportunidades políticas demandando sean resueltos sus problemas; que sus problemas estén en la Agenda, para ello realizan marchas, cierres de calles o hasta enfrentamientos violentos. Dependiendo de la fortaleza de la acción colectiva su demanda tendrá acceso a la Agenda de Políticas para su probable solución. Su fortaleza radica en aquellos recursos que lo ayuden a mantener mayor tiempo el conflicto, tales como recursos financieros, capital político (aliados) y una buena organización del movimiento.

La forma mediante la cual se podrán reducir el nacimiento de acciones colectivas con demandas potencialmente peligrosas, radica en 1) aumentar por cualquier medio el coste de la acción colectiva de potenciales grupos antagónicos; 2) institucionalizando la demanda de manera inmediata (lo que no implica su solución) y; 3) una buena previsión que atienda las necesidades ciudadanas con antelación al conflicto. En general, el fortalecimiento del Estado.

Conclusiones del capítulo

La definición y constitución de un problema depende de la importancia social que es atribuida por la parte gubernamental y en algunos casos por los diversos actores, lo que vuelve necesaria su atención, su inclusión en una agenda de problemas públicos, una agenda de políticas. Así, la formulación de la agenda representa una fase del proceso de políticas.

Una forma de explicar cómo se conforma la agenda de políticas es por medio de los modelos que se detallaron en el capítulo anterior, los cuales, en términos generales, describen en teoría, la manera en que se conforma la agenda.

Algunos fenómenos sociales que se han presentado durante los últimos años en nuestro país, sirvieron para comprender como se lleva a cabo la formulación de la agenda, fenómenos que fueron explicados a través de los modelos antes señalados.

El primer caso (Reformas a la Ley de Radio y Televisión) hace referencia a la influencia que tienen los grupos de poder (*modelo de acción corporativista silenciosa*) en la formulación de la agenda, explica las formas de presionar para que sus peticiones (que obedecen a intereses personales) tengan un lugar en la agenda de políticas. Con la reforma a los artículos de la Ley de Radio y Televisión, se pudo observar que gracias a la acción neocorporativa de los grupos mediáticos, lograron intermediar sus intereses con un poder público, generando de manera exitosa el acceso a la agenda gubernamental.

El *segundo caso* (Demanda civil de seguridad pública en el Distrito Federal) habla de las acciones de los ciudadanos al defender una causa y movilizarse para llamar la atención de las autoridades y así lograr que sus demandas formen parte de la agenda de políticas (*modelo de movilización*). En México, son frecuentes las manifestaciones (sobre todo en el D. F.) a favor de ciertas causas desafortunadamente no todos los movimientos logran su objetivo, algunos son objeto

de represión por parte de las autoridades. La fortaleza de la acción colectiva determinará su acceso a la Agenda de Políticas para su posible solución. Su fortaleza depende de aquellos recursos que lo ayudan a mantener mayor tiempo el conflicto (recursos financieros, capital político –aliados-, y una buena organización del movimiento). El caso que se describió para ejemplificar este modelo refleja la ineficiencia del Estado para dar solución a aquellos problemas que afectan sensiblemente a la ciudadanía, lo que provoca la explotación de oportunidades políticas por parte de un movimiento social. Además, revela el poder que tienen los movimientos sociales para intervenir en la formulación de la agenda.

A grandes rasgos, en cada uno de los casos mostrados se privilegia la participación de algún actor en particular; es decir, un *agente promotor*. Para el primer caso su agente son los grupos *organizados privilegiados*, y para el segundo caso se privilegia la participación de los grupos *organizados periféricos*. Estos actores promoverán la inclusión de su demanda en la agenda de políticas.

CAPITULO 4

La formulación de la agenda de políticas en México – algunos estudios de caso. Segunda parte.

“Cuando se teme a alguien es porque a ese alguien le hemos concedido poder sobre nosotros”.

Herman Hesse.

4.1. El Sistema Nacional de Planeación Democrática – un caso de la anticipación en la formulación de la agenda de políticas.

a) Antecedentes.

El día 12 de julio de 1930 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre Planeación General de la República, en cuyo artículo 1ro. Se establecía que “la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de desarrollarlo de forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras” (Morales, Carlos. 1999: 27).

Más tarde el 29 de diciembre de 1976, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual, el artículo 32 daba vida a la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada entre otras cosas, de elaborar los planes de la Administración Pública Federal. Secretaría que desaparece el 22 de febrero de 1992, asumiendo sus facultades (planeación y programación) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Morales. 1999: 29).

Posteriormente, el 3 de febrero de 1983, durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se reforma el artículo 26 constitucional, generando la constitucionalización del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo, cuyo objetivo es:

“Imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía a favor de la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales” (Morales. 1999: 30).

b) Descripción.

La Ley de Planeación en su Artículo 2 establece que:

“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Establece además en en su Artículo 3 lo que debe entenderse por Planeación Nacional del Desarrollo:

“Se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.

Esta Planeación Nacional de Desarrollo, es conducida por el ejecutivo federal con la participación de los grupos sociales, dependencias y entidades de la Administración Pública, dicha participación se llevará a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Podemos decir que el SNPD es un conjunto de relaciones que establecen las dependencias y entidades del sector público, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades federativas y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, asimismo, este sistema comprende mecanismos de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad hacen propuestas, plantean demandas, establecen acuerdos; es decir, toman participación activa en el proceso de planeación.

En relación a la participación social en el proceso de planeación, la Ley de Planeación expresa en su artículo 20:

“En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley”.

“Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión”.

“Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”.

“Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo”.

En el siguiente cuadro se muestran las etapas y los documentos que genera el SNPD (Cuadro 20):

Cuadro 20

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRATICA		
Etapa	Diagnósticos	Documento que genera
Formulación	Objetivos y prioridades; estrategias y políticas; compatibilidad e integración.	Plan Nacional de Desarrollo
Instrumentación	Análisis de coyuntura; metas, responsables y recursos; políticas e instrumentos vertientes.	Programas Operativos Anuales
Control	Seguimiento y análisis de programación; plan y programas; relación con POAS; detección y ajuste de desviaciones.	Reportes (elaboración y ejecución del PND y los programas)
Evaluación	Cuantificación y valoración de los resultados; plan y programas; evaluación del funcionamiento del SNPD	Informe de gobierno y reportes anuales (resultados del PND y programas del SNPD)

Fuente: Elaborado en base a ORDAZ Zubia, Velia y SALDAÑA García, Gloria. (2006) *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el Estado de Guanajuato*. Edición electrónica. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006/voz/ (Fecha de consulta: septiembre 2007)

c) Análisis.

Para el caso de nuestro país, se puede concebir de manera metafórica, al Plan Nacional de Desarrollo como una gran Agenda de Políticas Públicas, y al Sistema Nacional de Planeación Democrática, como el gran proceso de elaboración de dicha agenda. Para poder entender desde una perspectiva no instrumental ni operativa, sino más analítica la forma en que formula esta agenda, se utilizará una vez más el enfoque de Garraud, ahora sobre el “*modelo de anticipación*”.

En este modelo, “son las autoridades públicas las que deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático. Se trata de la inscripción en la agenda gubernamental de temas que una administración pública, por su capacidad de anticipar los problemas, detecta y diseña estrategias de prevención o de mitigación.

Se puede pensar en problemas graves pero muy difusos socialmente, como las campañas de vacunación o la prevención de enfermedades, el alcoholismo o la seguridad vial”. Este modelo, señala Garraud, (en Roth. 2006: 67) se conoce

también como “movilización por el centro”, o desde otro enfoque de políticas públicas, formulación de la agenda “bottom – up”.

Este modelo hace referencia a la acción anticipada por parte del gobierno, como es el caso del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para ello nos auxiliaremos también de la perspectiva de Carlos Matus. Este autor considera que “el peso de la acción sobre los resultados hace que el efecto de la acción pública sea previsible¹. La palabra previsible significa que el resultado no depende enteramente de quien actúa.

También depende de otros participantes del juego social y de las circunstancias. Lógicamente la previsión de resultados está relacionada con ciertas capacidades y propósitos del gobierno. Y, en política, la credibilidad es casi todo. En consecuencia, es importante analizar las variables que están detrás de una buena previsión de resultados” (Matus. 1997: 8-9).

Es decir, que los resultados de las acciones de gobierno son fruto de la previsión, de la Planeación Nacional para nuestro caso, planeación que no depende únicamente del Gobierno, sino de los diversos actores sociales (de ahí la consulta ciudadana), e incluso de las circunstancias. No hay que olvidar que esta planeación democrática, está relacionada a las capacidades del gobierno y sus pretensiones.

¹ El autor se refiere a la previsión como “la delimitación del espacio de los resultados posibles según sean las circunstancias que abriga la acción. Sin capacidad de previsión de resultados, no hay gobierno. El concepto mismo de gobierno es inherente a la capacidad de anticipar los resultados de un proyecto comprometido, de llegar a la situación esperada y disfrutar de ella”. MATUS; Carlos. (1997) *Los tres cinturones de Gobierno*.

Para Matus (1997: 9) “gobernar exige articular tres variables que corresponden a lo que él llama el *Triángulo de Gobierno*²:

- 1) El *proyecto de gobierno*, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada,
- 2) La *capacidad de gobierno*³, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto, y
- 3) La *governabilidad del sistema*, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes”.

Estas tres variables implicarían que para poder gobernar, se requiere un *proyecto de gobierno* o conjunto de propuestas de acción (Plan Nacional de Desarrollo en nuestro caso); *governabilidad del sistema*, que se refiere a las posibilidades de acción; y *capacidad de gobierno*, que apunta a las capacidades de acción” (Matus. 1997: 15).

Sin capacidad de gobierno, ni gobernabilidad del sistema, un Plan Nacional de Desarrollo no generará la ordenación racional y sistemática de las acciones de gobierno que nuestra ley de planeación señala.

“Un gobierno no puede ser mejor que la capacidad personal e institucional de gobierno que lo sustenta. La capacidad personal de gobierno depende del dominio de las ciencias y técnicas de gobierno, de la experiencia y de la capacidad de liderazgo. La capacidad institucional de gobierno depende del diseño organizativo. Los resultados de un gobierno pueden ser previsibles y de alta calidad, en la medida que se eleve la capacidad de gobierno y se rediseñan las organizaciones públicas. El recurso más escaso es la capacidad de gobierno. Un gobierno no puede ser mejor que su selección de problemas. La selección de problemas y su procesamiento tecnopolítico no puede ser mejor que los métodos de gobierno utilizados y el sistema de planificación que genera y alimenta” (Matus. 1997: 53).

² El triángulo de gobierno representa “tres variables fuertemente relacionadas pero, al mismo tiempo, bien diferenciadas” MATUS, Carlos. (1997) *Los tres cinturones de Gobierno*

³ En la capacidad de gobierno convergen tres elementos: experiencia, conocimientos y liderazgo. (MATUS. 1997).

Haciendo uso del discurso de Carlos Matus, se puede señalar que el “proyecto de gobierno”, a lo que se entenderá como Plan Nacional de Desarrollo, es en cierto sentido, una propuesta de intercambio de problemas, donde el proyecto ofrece a la ciudadanía una empresa de realización y acciones que produce beneficios y costos potenciales. “Los beneficios eliminan problemas para algunos. Los costos crean problemas para otros. Un proyecto bien diseñado genera, en su periodo de vigencia, un intercambio favorable de problemas para la mayoría de la población. Precisa objetivos y medios, y su debate versa sobre el tipo de sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, los cambios en el nivel y de la calidad de vida, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad. Se expresa en una selección de problemas y en un conjunto de operaciones para enfrentarlos. Lógicamente, el Proyecto no sólo es el producto de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su capacidad de gobierno. La eficiencia del Proyecto depende del acierto para combinar el mundo de los valores con el aporte de las ciencias, en un acto de creatividad humana que es propio del arte de la política. No bastan las ciencias. Deben complementarse con los valores. Deben ser coherentes con las ciencias. Y la combinación adecuada de ambas esferas se logra con la imaginación creativa en relación con las circunstancias, los desafíos y los objetivos perseguidos” (Matus. 1997: 12).

d) Conclusiones.

Al observar la Planeación Nacional Democrática bajo este modelo y con la mirada Carlos Matus, resulta ser muy aleccionador y ayuda a responder a preguntas como: ¿cómo es que un problema público entra en la agenda de políticas?, o en todo caso, ¿cómo un problema público forma parte del Plan Nacional de Desarrollo? y, ¿qué determina el éxito de un Plan Nacional de Desarrollo?.

Un problema público forma parte del Plan Nacional de Desarrollo gracias a:

- 1) De los intereses del actor que gobierna;
- 2) La consulta de los diversos participantes del juego social;
- 3) Las circunstancias del momento.

Lo que determina el éxito de un Plan Nacional de Desarrollo es:

- 1) La capacidad de gobierno, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto (un buen dominio de las técnicas de gobierno); un buen diseño organizativo.
- 2) La gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes.
- 3) Debe ser sobre un tipo de sociedad, las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, los cambios en el nivel y de la calidad de vida, etc., que parecen pertinentes al caso. Vigilar la heterogeneidad.
- 4) El acierto para combinar el mundo de los valores con el aporte de las ciencias, en un acto de creatividad humana que es propio del arte de la política.

4.2. “Atención a adultos en plenitud en el Distrito Federal” – un caso de la oferta política en la formulación de la agenda de políticas.

a) Antecedentes:

En el caso de México, las políticas orientadas a la atención de los adultos mayores comenzaron a escucharse hasta hace muy pocos años. Es en marzo del año 2000, en la gestión de Rosario Robles cuando se comenzó a ofertar esta política pública, para ello se aprueba la *“Ley de los derechos de las personas adultos mayores en el Distrito Federal”* y en el año 2001 inició el programa “Pensión Alimentaria Universal para adultos mayores”, el cual posteriormente se convirtió en ley (18 de noviembre de 2003 durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador): *“Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal”*⁴ su reglamento se expide el 31 de diciembre del mismo año.

⁴ Obliga a que el presupuesto destinado cada año no sea menor en términos reales al del año inmediato anterior.

A nivel federal en el 2002 bajo la administración de Vicente Fox se crea la “*Ley de los Derechos de las Personas Adultos Mayores*”.

b) Descripción:

¿Quiénes son considerados adultos mayores en el Distrito Federal? La *Ley de los Derechos de las Personas Adultos Mayores en el Distrito Federal*, considera personas adultas mayores a aquellas personas que tengan más de *sesenta años* de edad; dicha ley tiene por objeto proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años en adelante garantizando su calidad de vida, siendo responsables del cumplimiento de dicha ley no sólo las autoridades correspondientes en el DF, sino los familiares, los ciudadanos y la sociedad civil organizada.

Entre las *obligaciones* que se encuentran en la *Ley de los Derechos de las Personas Adultos Mayores en el Distrito Federal* encontramos:

- La ley está orientada a proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años de edad en adelante, sin distinción alguna, para propiciarles una mejor calidad de vida y su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural (Art. 1ro de la Ley de los Derechos de las Personas Adultos Mayores en el Distrito Federal).
- Contempla la creación del Consejo asesor para la integración, asistencia, promoción y defensa de los derechos de las personas adultas mayores, como un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las personas adultas mayores. Entre las funciones del consejo destaca: propiciar la colaboración y participación de instituciones públicas y privadas en acciones que la administración pública emprenda para la atención integral de las personas adultas mayores (Arts. 29 y 31 de la citada ley).

En cuanto a las acciones y los servicios del gobierno del Distrito Federal la ley precisa que:

- La administración pública del D., F. establecerá programas (derecho a obtener tarifas preferenciales o exenciones de pago) para que los adultos mayores se vean beneficiados en el uso del transporte público de la ciudad y que se ajusten a sus necesidades (Arts. 27 y 38 de la citada ley).
- Implementará programas de protección a la economía para la población de personas adultos mayores, a fin de que se vean beneficiadas al adquirir un bien o utilizar algún servicio, a su vez, deberá promover e instrumentar descuentos en el pago de derechos por los servicios que otorga, cuando el usuario de los mismos sea una persona adulta mayor (Arts. 40, 41 y 42 de la citada ley).

Como parte de los derechos de los adultos mayores se tiene:

- Las distintas dependencias que integran la administración pública están obligadas a ofrecer atención preferencial que agilice los trámites y procedimientos administrativos a realizar. La Secretaria de Desarrollo Económico promoverá convenios con la iniciativa privada, para que la atención preferencial sea proporcionada también en bancos, tiendas de autoservicio y otras empresas mercantiles (Arts. 43 y 44 de la citada ley).

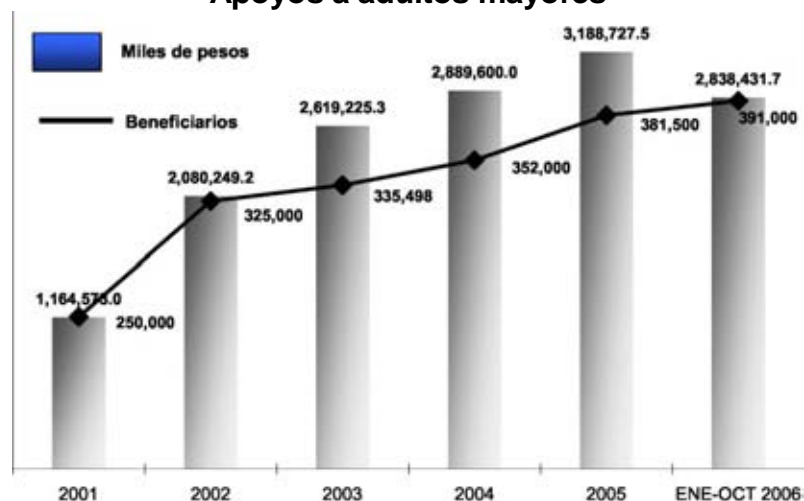
En síntesis, en esta ley se establecen los derechos de la población adulta mayor, destacando la alimentación, salud, derecho a recibir protección por parte de su familia, asistencia social, expresarse y participar, también se establecen las obligaciones de la familia, mencionando algunas como el otorgar alimentos, vivienda, evitar actos de discriminación, abuso, explotación, etcétera.

Otra de las acciones que implementó la Administración del Distrito Federal es: el programa "*Pensión alimentaria universal para adultos mayores*" iniciado en 2001 apoyando a 250,000 adultos mayores y posteriormente se convirtió en: "*Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal*" es responsabilidad de la Secretaria de Salud del Distrito Federal. "*1 de cada 10 adultos mayores del país recibirá por el solo hecho de radicar en el Distrito Federal una pensión universal*" (GDF. 2006a).

Según datos del Cuarto Informe Trimestral de Labores 2006 (Gráfica 1) de la administración del jefe de gobierno Alejandro Encinas, la población beneficiada fue 391,000 y el monto destinado a este programa durante esa administración fue 14,800 millones de pesos (GDF. 2006b).

Gráfica 1

**Meta alcanzada y presupuesto ejercido 2001 -octubre 2006.
Apoyos a adultos mayores**



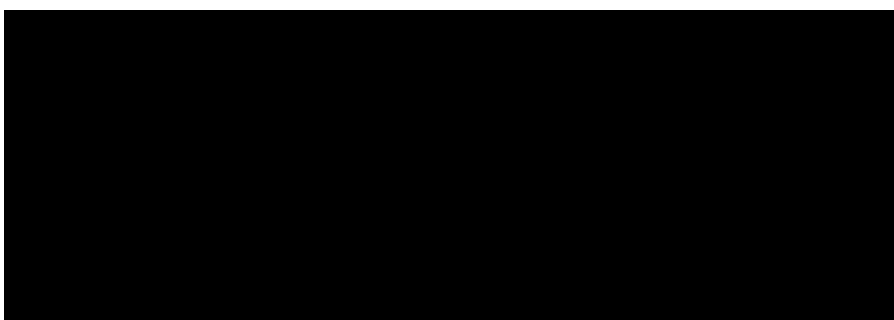
Fuente: Cuarto Informe Trimestral 2006. Lic. Alejandro Encinas Rodríguez. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. www.comsoc.df.gob.mx/documentos/ant/4informe_trimestralfinal.pdf

Entre las acciones sustentadas en la “Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal” se encontró: que “los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal” (Artículo 1 de la citada ley). “La forma como se hará valer la pensión alimentaria, será a través de una tarjeta electrónica que será expedida por el Gobierno del Distrito Federal, podrá ser utilizada en los principales centros comerciales autorizados y/o en los mercados públicos de la ciudad”⁵ (Artículo 4. De la citada ley).

⁵ Este Artículo fue reformado por decreto en el mes de febrero del presente año, quedando como sigue: *El Gobierno del Distrito Federal tomará las medidas necesarias para la debida instrumentación y el uso de la tarjeta electrónica a que se refiere el artículo 4 de la ley que se reforma por el presente decreto. Para lo cual se considerarán los criterios de los representantes de los locatarios de los mercados públicos y una vez concluidos los trabajos relativos a la adecuación de los sistemas, procedimientos e instrumentos, el Gobierno del Distrito Federal publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Aviso que da inicio a la operación de la tarjeta electrónica en los mercados públicos del Distrito Federal.*

Con base en los datos del 2do. Censo de Población y Vivienda del 2005⁶ se estimó que en el Distrito Federal en el año 2006 había 8,817,293 habitantes de los cuales 593,142 eran adultos mayores de 65 años. Estas cifras explican el interés no sólo asistencialista por incorporar la atención de los adultos mayores en la agenda de gobierno (Gráfica 2).

Grafica 2
Población por grupo de edad en el Distrito Federal



te: Estimación de la
ción al 2006 en el
to Federal.
/www.conapo.gob.mx
a de consulta: octubre

c) Análisis:

Este fenómeno de política pública será descrito con el modelo de “*oferta política*”. Este modelo considera que “el lanzamiento del problema es obra de organizaciones políticas y consiste en intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas, suscitando debate y controversia. Se trata de crear la demanda social. En este modelo juegan un papel importante los medios de comunicación que difunden la propuesta e incitan a los adversarios a responder. Es una estrategia clásica de los partidos de oposición que buscan temas que les permiten conquistar electores, aparecer como activos ante la opinión pública y tratar de que las autoridades estén en la obligación de responder o de desplazar los debates al terreno de los opositores” (Roth. 2006: 65, 66).

⁶ Ver Población y principales características por entidad federativa. Anexo del Sexto Informe de 2006. <http://www.conapo.gob.mx> (Fecha de consulta: octubre 2007).

Para argumentar a profundidad este modelo será necesaria la visión de Elder y Cobb (1993), utilizando pertinentemente su afamado artículo sobre la “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”.

Estos autores señalan que “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 la vejez como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales” (Elder y Cobb. 1993: 78), porque ellos también votan.

Como señala Binstock (en Elder y Cobb, 1993: 84) “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”.

De tal manera, que políticas asistencialistas como las del Gobierno del Distrito Federal, se han enfrascado en considerar a los ancianos como un problema público de necesaria inclusión en la Agenda de Políticas, se trataba de 593,142 adultos mayores de 65 años, al menos al 2005, una buena cantidad de votos.

Pero ¿quiénes crean, defienden e incluyen estos problemas públicos en la agenda?. Según Walker (en Elder y Cobb. 1993: 86) son los que él llama “*comunidad de profesionales de las políticas*”, a lo que Hecló se refiere como “red de asuntos públicos”, quienes por sus propios intereses crean o defienden problemas públicos⁷. Un ejemplo de esto lo encontramos en los partidos políticos, casi siempre, “el proceso de formulación de políticas de un país está influido, directa e indirectamente, por la estructura y organización de los partidos políticos” (Stein, Ernesto. 2006: 32) y de sus profesionales de las políticas; ya sea haciendo recomendaciones a los gobernantes o legisladores de su corriente ideológica, o ejerciendo presión sobre los opositores en el gobierno, en ambos casos concentrando su interés en el capital político que pueda arrojar dicho problema público.

Por lo regular la inclusión en la agenda de un problema público en un modelo como este, surge de la creación o explotación de una demanda ciudadana, por parte de una comunidad de profesionales con intereses de grupo, del gobierno en turno o de un partido político con tendencia ideológico – política idéntica al gobierno, contrario a esto, es resultado de la presión ejercida por la oposición política, pero siempre buscando el capital político expresado en potenciales votos ciudadanos. Esta situación se reproduce en el Gobierno del Distrito Federal (cuya corriente ideológica coincide con el Partido de la Revolución Democrática - PRD), el cual ha adoptado una política asistencial que define a los ancianos como problema público, logrando insertarlo en la agenda de políticas con el objetivo de ganar apoyo o electores. Así es como un atomizado grupo de actores políticos y sus profesionales, fuera o dentro del gobierno, asumen el poder de definir o construir una demanda ciudadana, lo que un ciudadano necesita.

⁷ “Los defensores de ciertas causas reciben el nombre de “*empresarios de asuntos*, 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 de gobierno” (Eyestone en Elder y Cobb, 1993: 90).

En términos de Elder y Cobb (1993: 88) “el tratamiento de las cuestiones tiende a institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores”. Estos actores representan lo que Ripley y Franklin (en Elder y Cobb. 1993: 88) llaman “*un subsistema de gobierno o subgobierno*”.

Estos subgobiernos, para nuestro caso, se enfocan en la preocupación por ganar adeptos, aumentar su capital político. “La movilización de apoyo [en este enfoque] requiere obviamente de personas dispuestas a invertir su tiempo y su dinero en la promoción y defensa de ciertas cuestiones concretas” (Elder y Cobb. 1993: 90), y estos son los actores como los partidos políticos, siempre dispuestos a sumar afiliados, apoyo político.

d) Conclusiones:

Una vez examinado este caso, se concluye que la creación de un problema público de asistencia como la de los ancianos y su inclusión en la agenda, encierra otro objetivo, encontrar una causa que guiar para ganar apoyo (en este caso votos). Es decir, la inclusión de un problema público en la agenda, depende de su rentabilidad política en relación a los recursos ejercidos para su solución. Esto sólo es posible gracias a una buena definición o creación de la problemática, en relación a algún problema sensible para la ciudadanía, al igual que la defensa y apoyo de actores políticos dentro o fuera del gobierno. El riesgo más común en este tipo de prácticas de políticas, es la confusión que se da entre política social y políticas parterneralistas, principal crítica de la corriente liberal.

4.3. “Comercialización de medicamentos por el Grupo Saba” – un caso de la mediatización en la formulación de la agenda de políticas.

a) Antecedentes.

En el mes de abril del año 2006, “General Electric⁸, con su filial para América Latina, Telemundo (la segunda mayor cadena de televisión en Estados Unidos) dio a conocer que se asoció con el grupo mexicano Xtra (controladora mexicana propiedad de la familia Saba Raffoul) para crear una casa productora y explorar opciones para entrar al mercado televisivo de México⁹.” (Arriaga, Axel. 2007).

En septiembre del mismo año, “el accionista principal de Grupo Saba (Isaac Saba Raffoul) solicitó formalmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) *la licitación de frecuencias televisivas susceptibles de ser concesionadas para una tercera cadena nacional de televisión abierta*” (Arriaga. 2007).

Las reacciones de las dos principales corporaciones televisivas de este país no se hicieron esperar, al ver amenazados sus intereses se comenzó una batalla de desprestigio contra los integrantes de la alianza (Grupo Saba y General Electric) con la finalidad de bloquear la posible conformación de una nueva cadena televisiva. La estrategia utilizada fue hacer evidente a la opinión pública las *prácticas monopólicas en la distribución de medicamentos en México*.

⁸ General Electric es un conglomerado de empresas que igual tienen servicios financieros que eléctricos a aeronáuticos y...televisivos (Arriaga, Axel. 2007).

⁹ Esta alianza quedó integrada por dos empresas que podían operar televisión en nuestro país. Una se llamaría Palmas 26, y sería el vehículo de transmisión una vez obtenida la concesión de TV, o porque consigan otro vehículo de transmisión rentando una concesión o algo similar. Palmas 26 estaría compuesta en 51% por capital de Saba y 49% de inversión neutra de Telemundo. La otra empresa surgida de la alianza sería Estudios Mexicanos Telemundo, donde Telemundo llevaría la mano con 75% del capital, pues sería el encargado de la producción (Arriaga. 2007)...

b) Descripción.

A finales del año 2006, los noticieros de ambas televisoras del país (Televisa y TV Azteca) transmitieron diversos reportajes en los que denunciaban las presuntas prácticas monopólicas de Grupo Saba, el mayor distribuidor de medicamentos en el país.

“Con historias reales, conmovedoras, imágenes de pacientes pobres, muriendo por enfermedades crónicas o degenerativas, las televisoras realizaron su chamba basados en una supuesta investigación periodística en torno a un problema real de la economía mexicana: la concentración de la distribución de los medicamentos en pocas manos (monopolio) y el posible impacto de estos en los precios de las medicinas en el país” (Arriaga. 2007).

En los reportajes de las televisoras se fomentó la idea de que las prácticas del Grupo Saba, son responsables del alto costo de fármacos en el país, y que de manera indirecta ha tenido que ver con la muerte y desesperación de miles de enfermos por no poder adquirir sus medicamentos.

Pero, ¿Por qué el repentino interés de las televisoras por un problema social que no es nuevo?, ¿A qué se debe su preocupación?

“Mientras que para muchos los altos precios de los medicamentos en el país por probables prácticas monopólicas de los distribuidores son un tema de interés periodístico, académico y de políticas públicas, sobre todo por el impacto que tiene en el bienestar y en la economía de todos los mexicanos, algunos analistas y periodistas se preguntan si el repentino interés de los reporteros de Televisa y TV Azteca por el problema es realmente periodístico o si tiene otros fines -dictados desde arriba por los dueños de las empresas- que poco tienen que ver con una investigación periodística seria y de fondo” (Arriaga. 2007).

Al principio todo parecía indicar que las televisoras estaban preocupadas por la salud del pueblo. Pero ese inesperado interés por denunciar y criticar las prácticas de esa empresa (Grupo Saba) no tienen nada que ver con la salud sino más bien con intereses televisivos.

Otra prueba de que las televisoras buscaban bloquear a nuevos competidores fueron los reportajes acerca de General Electric (GE). “La difusión realizada por TV Azteca se refirió a GE como una empresa cuya historia está plagada de acusaciones y denuncias en su contra por cargos de estafa y fraude, entre otros”¹⁰ (González, Roberto. 2006).

En el fondo de la pelea, se encontraba la posible asignación de una nueva cadena nacional de televisión abierta, que podría licitarse. Ahora se sabe que la televisión comercial en México ha sido y seguirá siendo un gran negocio, no hay duda, el poder de sus dos principales participantes, impide en los hechos la entrada de nuevos competidores. En la defensa de sus intereses Televisa y TV Azteca se enfrascaron en una campaña de ataques y desprestigio a los empresarios (Grupo Saba y General Electric) con el objetivo de obstaculizar la apertura de una nueva cadena de televisión en el país.

¿Cuáles han sido los logros de Televisa y TV Azteca en su intento por evitar la creación de una nueva cadena televisiva?

Su principal logro había sido crear un problema público que resolviera un problema privado. Crear el problema de la práctica monopólica de los distribuidores de medicamentos, para indirectamente evitar la competencia

¹⁰ Los reportajes han traído a colación un caso de 1992, cuando GE fue encontrada culpable de defraudar al Departamento de Defensa de Estados Unidos, cuando uno de sus empleados de mercadotecnia y un general de la fuerza aérea de Israel desviaron a cuentas bancarias personales recursos del Pentágono, que también utilizaron para programas militares israelíes no autorizados por el gobierno de Estados Unidos. Es más bien una estrategia por parte del duopolio que quiere proteger sus intereses y evitar que General Electric y sus socios puedan participar en el mercado de medios”, dijo Rafael Díaz Granados, director en México de la multinacional GE” (González, Roberto. 2006).

televisiva, así el problema había logrado entrar en la agenda de políticas, como se puede apreciar a continuación:

Asociación Nacional de Farmacias de México – Anafarmex: Su presidente “reconoció que en México hay una concentración en la distribución de medicinas, ya que Saba y Nadro realizan más de 60 por ciento de la distribución nacional en un mercado de medicinas con un valor de mil 500 millones de dólares” (Notimex en Milenio. 2007).

Cámara de Diputados: Dip. Diego López Cruz (priísta por el Estado de Nuevo León) señaló que: “para evitar el encarecimiento de las medicinas es necesario acabar con el monopolio que existe en la distribución de estos artículos por parte de las empresas Casa Saba y Nadro, y anunció que los legisladores harían un llamado a la Comisión Federal de Competencia. Además denunció que los medicamentos tienen un sobreprecio debido a que estas dos compañías son las que se encargan en el país de distribuir la mayoría de las medicinas en las farmacias. Destacó que de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que en México quedan prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas. El punto de acuerdo propuesto por el diputado del tricolor establece: “La LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, hace un exhorto a la Comisión Federal de Competencia, para que en el ámbito de sus atribuciones garantice el funcionamiento y las condiciones de competencia en el servicio de distribución del mercado farmacéutico para que disminuya el porcentaje de ganancia del intermediario. La propuesta que leyó López Cruz a nombre de su bancada fue turnada a la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables” (Garza, Filiberto. 2006).

Cámara de Senadores: Javier Orozco (Partido Verde Ecologista), impulsor de la *ley Televisa* cuando fue diputado, “justificó la campaña de desprestigio que las dos televisoras han emprendido en contra del Consorcio General Electric y del Grupo Saba, los cuales pretenden obtener una concesión para operar una cadena

nacional de televisión. (...), sostuvo que "lo que han presentado las televisoras lo hacen en el ejercicio de su libertad de expresión y de libertad de programación noticiosa, que tiene también los medios impresos" (González, Roberto. 2006).

c) Análisis.

En este fenómeno de creación de un problema público de inclusión en la agenda, se usará, una vez más uno de los modelos de Garraud, en este caso se utilizará la "*mediatización*". Este modelo considera que "los medios masivos de comunicación, a través de la presentación selectiva de informaciones (o su ocultación), su repetición, la construcción dramatizada de la noticia, etc., logran condicionar y presionar al gobierno para que se ocupe de tal o cual problema, sin que haya realmente una demanda social inicial. Se trata de crear una demanda social o de obligar a las autoridades a actuar, por medio del uso de intermediarios, conscientes o no para problematizar un tema. Los problemas construidos o amplificados por los medios de comunicación tienden a ser efímeros o pasajeros debido a las exigencias estructurales del medio periodístico, en un sistema de competencia capitalista y de buscar permanentemente la *novedad* para mantener la curiosidad del público" (Roth. 2006: 66).

En este modelo se presentan relaciones estrechas entre medios de comunicación, organizaciones políticas y grupos económicos; relaciones que explican el carácter manipulado o construido de la información que se presenta al público y será enriquecido con la visión de Maxwell McCombs (2004).

Este autor expresa que "la agenda de los medios informativos se vuelve en gran medida, la agenda pública. En otras palabras, los medios informativos establecen la agenda del público. Ese establecimiento de la relevancia entre el público, situando un tema en su repertorio de manera que se vuelva el foco de su atención y de su pensamiento –y, tal vez, de su acción-, constituye el nivel inicial en la formación de la opinión pública. El papel como fijadores de la agenda que tienen los medios informativos consiste en su influencia sobre la relevancia de un tema; es decir, sobre

si un número importante de personas piensan que vale la pena tener una opinión del tema en cuestión. Aunque hay muchos temas que compiten por la atención pública, sólo unos pocos tienen éxito, y los medios informativos ejercen una gran influencia sobre nuestra percepción de cuáles son los temas más importantes del día” (McCombs. 2004: 25).

En este caso Televisa y TV Azteca *crearon y definieron un problema público*: las prácticas monopólicas en la distribución de medicamentos, a través de la *presentación selectiva de información, repetición y ocultación, una construcción dramatizada de la noticia*, logrando establecer la agenda del público, situando el tema en su repertorio de manera que se vuelva el foco de su atención y de su pensamiento y de su acción.

Se puede explicar este fenómeno, con los señalamientos de Doris Graber (en McCombs. 2004: 270): “los medios de comunicación establecen la agenda cuando tienen éxito a la hora de absorber la atención sobre un problema y construyen la agenda pública cuando suministran el contexto que determina la manera en la que la gente piensa de un tema y evalúa sus méritos”.

Por medio de reportajes incisivos estas televisoras, lograron dirigir la atención de la sociedad y de algunas instancias gubernamentales al problema creado. “Aunque tal vez los medios de difusión no nos digan *qué es lo que tenemos que pensar*, sí que tienen un éxito apabullante a la hora de decirnos *en qué tenemos que pensar*” (Cohen en McCombs. 2004: 140), muestra de ello son los siguientes comentarios de la conductora Gabriela Aguilar y el reportero César Méndez de canal 13 de TV Azteca en el “reportaje especial de Casa Saba por el alza a los precios de las medicinas”, el 25 de noviembre de 2006, en un noticiario a las 14:35 hrs.:

Gabriela Aguilar: “Un coyote fija a su antojo los precios de las medicinas y no hay ley que lo detenga en su afán de enriquecerse a costa de la salud de los que menos tienen”.

César Méndez: “(...) 4 mil farmacias han bajado sus cortinas en los últimos diez años y otros más tendrán que hacerlo pronto ante el abuso de Casa Saba.

Pero no sólo los farmacéuticos sufren estos atropellos, también los consumidores, el último eslabón que termina por pagar los “platos rotos”.

De ahí que la exigencia unánime de los consumidores es que se investigue a esta empresa y la forma en que ha lucrado en la salud de los más pobres.

Pero también en San Lázaro, coinciden en que se debe de investigar y hablan de legislar en materia de distribución de medicinas”.

Las creaciones de estos medios “tienen implicaciones para la conducta personal”. (McCombs. 2004: 153), contribuyen a la formación de una opinión pública sesgada, “(...) las expresiones artísticas que debieran corresponder al pluralismo de la sociedad mexicana llevan por fuerza el sesgo que les imprimen dos empresas de la comunicación” (Gómez, Pablo en Álvarez, Ricardo. 2006: 642).

De manera que el intento de la familia Saba por incursionar en la industria televisiva mexicana, es lo que desató la ira del duopolio de la televisión, quienes encontraron en las condiciones prevalecientes de la industria de los medicamentos un terreno fértil para desprestigiar a un potencial competidor y así complicar su incursión en la industria de la televisión.

Esto quiere decir que las televisoras utilizaron ese conflicto como un medio estratégico a través del cual defendieron sus intereses y cuyo objetivo era bloquear a la competencia. “(...) Grupo Saba ya entendió que esta campaña es algo así como una guerra sucia por meterse donde hay dos patrones que no quieren compartir las ganancias que ofrece la televisión” (Arriaga. 2007).

Si es verdad la tesis de Walter Lippman (en McCombs. 2004: 135) sobre que los “medios informativos son una fuente primaria de las imágenes que tenemos en la cabeza”, se puede entonces comprender cómo con relativa facilidad, estas dos televisoras construyen un problema en nuestras cabezas, construyendo en palabras

del mismo autor, *pseudo-entornos*¹¹, imágenes preconstruidas del mundo, de la política y de los asuntos públicos. “Esta capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público es lo que se ha dado en llamar la *fijación de la agenda* por parte de los medios informativos” (McCombs. 2004: 24, 107), donde sus “efectos son moldeados en un grado considerable por las características de los mensajes mediáticos, y en un grado mucho menor por las características de sus receptores”.

d) Conclusiones:

Como se apreció, la inserción de un problema público en la agenda de políticas se puede dar mediante la construcción mediática de realidades sociales, inducidas y preconstruidas para la ciudadanía. Los medios se encargan de definir los problemas públicos, los convierten en una construcción premeditada, en un pseudoentorno que espera influir en la opinión pública.

Se observó, que la construcción de pseudoentornos, es en cierto sentido, la construcción de la agenda, pero por otros medios. Lo que invita a pensar que el análisis histórico del papel mediático en cualquier país, ayudaría a comprender el papel del gobierno y sus acciones.

Una lección adicional de este caso, se encuentra en la posibilidad de construir un problema público, con el instrumental mediático, para resolver un problema privado. Es decir, construir el problema público del monopolio de la comercialización de medicamentos, para anular a la competencia de las televisoras. Lo que deja al descubierto un duopolio televisivo y su poder.

¹¹ Al hablar del pseudo-entorno el autor se refiere, a “una visión del mundo que existe en nuestra mente, y que es siempre incompleta frente a la realidad, y con frecuencia inexacta. Nuestro comportamiento es una respuesta a este pseudo-entorno, y no al entorno real” (Walter Lippman en McCombs, Maxwell. 2004: 135)

Conclusiones del capítulo

En este capítulo (al igual que en el anterior) se ha hecho uso de acontecimientos sociales que han servido para comprender cómo se lleva a cabo la formulación de la agenda de políticas en México.

El primer caso (Sistema Nacional de Planeación Democrática) habla del uso de la planeación como una herramienta que utilizan los gobiernos para adelantarse a los problemas (*modelo de anticipación*) y para el caso de nuestro país, el SNPD hace referencia a este modelo. El éxito de la planeación como herramienta para anticiparse a los problemas depende de: la capacidad de gobierno, la gobernabilidad del sistema, que debe ser sobre un tipo de sociedad y que debe combinar con acierto el mundo de los valores con el aporte de las ciencias. En este caso se privilegia la participación de las autoridades públicas como agentes promotores.

En el *segundo caso* (Atención a adultos en plenitud en el Distrito Federal) es la representación de las demandas creadas o el lanzamiento de problemas para ganar apoyo (*modelo de oferta política*), es el recurso de los políticos ganar electores.

El asunto de la política de los adultos mayores en el D., F. revela como son utilizadas las causas sociales para obtener apoyo. Es decir, encierra otro objetivo, encontrar causas que guiar para ganar votos (en este caso). Al proporcionar algo a los ciudadanos, estos se sentirán con el deber de retribuir a sus benefactores. Además, este caso revela que la inclusión de un problema público en la agenda de políticas, está determinado por su rentabilidad política en relación con los recursos ejercidos para su solución. En este caso el papel de agentes promotores corresponde a las organizaciones políticas.

El *tercer caso* (Comercialización de medicamentos por el Grupo Saba) explica la creación de problemas por parte de los medios de comunicación y la presión que ejercen sobre el gobierno para obligarlo a actuar (*modelo de mediatización*). Explica que la inserción de un problema público en la agenda de políticas se da mediante la

construcción mediática de realidades sociales, inducidas y preconstruidas para la ciudadanía. Los medios se encargan de definir los problemas públicos (en este caso las prácticas monopólicas de los distribuidores de medicamentos) los convierten en una construcción premeditada, que espera influir en la opinión pública. Este caso ha dejado al descubierto que la creación del problema por parte de las televisoras se utilizó como un medio de defensa estratégica de sus intereses cuyo objetivo era anular a la posible competencia. En este caso los agentes promotores son los medios de comunicación.

CONCLUSIONES FINALES

“Vivimos en una sociedad de cambio masivo de sus aspectos económicos y sociales, y sólo capturando la naturaleza de estos cambios podremos esperar transformar la política y producir un programa político nuevo y eficaz”.

Anthony Giddens. 1998.

Los cambios a los que se han enfrentado las sociedades contemporáneas explican el por qué de los crecientes y frecuentes problemas a los que las autoridades públicas tienen que hacer frente. Los problemas se modifican de acuerdo a la época que se vive, obligando a los servidores públicos a buscar nuevas formas para enfrentar dichas situaciones problemáticas, situaciones que han obligado a los ciudadanos a exigir resultados en la actividad del gobierno.

Hoy en día se requiere de mayor participación ciudadana para poder complementar y eficientar la administración pública. La participación ciudadana significa “*tomar parte*”. La ciudadanía o población tiene interés en resolver y atender necesidades sociales, busca participar directamente en las acciones del gobierno. El reto es cómo diseñar instancias y procedimientos que permitan canalizar adecuadamente el flujo de la participación ciudadana. Las formas de participación están cambiando y ahora se pone más énfasis en una sociedad más participativa en las decisiones sobre las políticas públicas.

Los llamados problemas públicos; es decir, conflictos económicos, sociales, políticos, culturales, etc., que perturban la estabilidad social, son aquellos que requieren de la atención e intervención de alguna autoridad pública.

En este sentido, las políticas públicas y el interés por su estudio surgen de la necesidad de hacer de la toma de decisiones un procedimiento serio que garantizará resultados que solucionaran los principales problemas públicos.

De acuerdo con lo anterior, las políticas públicas son vistas como estrategias que se orientan a la resolución de problemas públicos y a la obtención de mayores niveles de bienestar social y además son resultado de arreglos políticos entre diversos actores sociales. La formulación de políticas no es un asunto sencillo, algunos autores tratan de explicarla por medio de procesos integrados por varias fases. Dicho proceso se inicia con la aparición de una demanda o necesidad que requiere de la intervención de alguna autoridad (definición del problema), una vez identificada esta demanda se procede a la formulación de las alternativas (formulación de la agenda), el siguiente paso es la elección de alguna de las propuestas (toma de decisiones), después llega el momento de poner en práctica la acción elegida (implementación) y por último se realiza una evaluación.

Al hablar de problemas públicos, se encontró que su definición y constitución depende de la importancia social que es atribuida por la parte gubernamental y en algunos casos por diversos actores, lo que vuelve necesaria su atención, su inclusión en una agenda de problemas públicos, una agenda de políticas. Así, la correcta definición de los problemas determinará el desarrollo de las políticas.

Se observó que la definición del problema es una fase de significativa importancia para el proceso de las políticas públicas, puesto que es una fase que determina el futuro (éxito o fracaso) de las políticas públicas, es a su vez, una fase compleja que está sujeta a la interpretación de diversos actores sobre las necesidades sociales.

En éste sentido, la agenda de políticas es la representación de los problemas o peticiones sociales que por su complejidad requieren de la intervención de alguna autoridad pública; es decir, del conjunto de problemas que afectan en mayor o menor medida la estabilidad de la sociedad, se han seleccionado aquellos que por sus

características son objeto de la acción gubernamental. Así, la formulación de la agenda implica la participación de diferentes grupos, mismos que lucharán por defender sus intereses. Es un intenso juego de agentes y participantes que se confrontan, se alían y se presionan.

La pregunta de investigación ha sido *¿Cómo se formula la agenda de políticas en México?*, la intención ha sido conocer de qué forma y por qué un problema público debe ser atendido, o en otras palabras, por qué debe ser parte de la agenda gubernamental. Saber cómo se elabora la agenda de políticas en México, ayudará a conocer nuestras instituciones y quiénes las dirigen, sus objetivos, intereses y alcances.

Para ello se planteó la siguiente hipótesis:

La formulación de la agenda de políticas en México se da mediante mecanismos de a) demandas ciudadanas que son expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo; b) por presión de grupos que demandan solución a un problema que afecta a sus intereses; c) cuando los diversos actores políticos y sociales mediatizan un problema; d) mediante acciones corporativizadas; y e) por creación de una demanda social por parte de grupos políticos que quieren ganar adeptos.

Para guiar esta investigación se fijó el siguiente objetivo:

Describir y analizar los mecanismos mediante los cuales se formula la agenda de políticas en México, y comprender así, por qué determinados temas son incluidos en dicha agenda.

La parte central del objetivo consistía en encontrar:

- 1) El proceso a través del cual se formula la agenda
- 2) Actores que participan en su formulación y los mecanismos que utilizan.

Para cumplir con lo anterior, en el primer capítulo se construyó un marco teórico referente a la ciencia de políticas, con la intención de ubicar desde la perspectiva teórica a nuestro objeto de estudio (la agenda); en el segundo capítulo se explicó a detalle una vez más desde la teoría, cómo se formula la agenda de políticas y quienes participan; finalmente en el tercer y cuarto capítulos, mediante cinco casos se describió de manera representativa la formulación de políticas, destacando el papel de los actores en la arena de la política. Los casos hicieron posible la confrontación de la teoría con la realidad.

Esta investigación ha cumplido con su objetivo. Se describieron y analizaron los mecanismos mediante los cuales se formula la agenda de políticas en nuestro país. Se encontró que existen diferentes medios por los cuales un problema entra en la agenda de políticas y se presentaron las formas en las que participan los diversos actores.

De tal forma que los resultados de esta investigación son los siguientes:

La formulación de la agenda de políticas se da por diferentes medios, tales como:

1. Presiones al gobierno de algunos grupos que por su posición o poder ejercen influencia directa sobre las autoridades públicas para incluir sus demandas en la agenda (acción corporativista silenciosa). Esta visión hace referencia a la existencia de relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número reducido de grupos con poder y el Estado.
2. Movimientos sociales en los que se dan conflictos entre autoridad y grupos sociales organizados, creación de sucesos, una acción colectiva para atraer la atención de las autoridades (movilización). Los movimientos sociales representan un medio del cual se vale la sociedad para lograr la atención de quien deberá solucionar sus problemáticas. El triunfo o fracaso de los movimientos está determinado por aquellos recursos que los ayudan a

- mantener mayor tiempo el conflicto (recursos financieros, capital político – aliados-, y una buena organización del movimiento).
3. Acciones previstas por las autoridades públicas y plasmadas en los planes (anticipación). Se trata de la inscripción en la agenda de políticas de temas que una administración pública, por su capacidad de anticipar los problemas, detecta y diseña estrategias de prevención o de mitigación. Es decir, que los resultados de las acciones de gobierno son fruto de la previsión, sin olvidar que la planeación está relacionada con las capacidades del gobierno y sus pretensiones.
 4. Uso de causas sociales o lanzamiento de problemas por parte de organizaciones oportunistas con el objetivo de obtener apoyo (oferta política). Se trata de crear la demanda social; es decir, el lanzamiento del problema es obra de organizaciones políticas y consiste en intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas, causando debate y controversia. Es una estrategia clásica de los partidos de oposición que buscan temas que les permiten conquistar electores.
 5. Creación de problemas por parte de los medios de comunicación (mediatización). Los medios masivos de comunicación, a través de la presentación selectiva de informaciones (o su ocultación), repetición, la construcción dramatizada de la noticia, logran condicionar al gobierno para que se ocupe de tal o cual problema, sin que haya realmente una demanda social inicial.

De acuerdo con los argumentos anteriores, la hipótesis ha sido comprobada y se concluye que:

El gobierno ya no es el único que construye la agenda de políticas, hay múltiples actores que presionan en su diseño. Esto vuelve compleja la tarea de Gobierno, ¿qué hacer?, ¿el rumbo de un país y sus políticas públicas deben quedar en manos de actores con poder de presión?.

Una solución a este fenómeno implicaría no volver a una estructura autoritaria, al contrario, implicaría una estructura gubernamental flexible, capaz de permitir a los diversos sectores sociales participar en el quehacer público; implicaría fortalecer su papel como canalizador e intermediador de intereses, asumiendo un papel de liderazgo y definiendo aquello que es benéfico para sus gobernados, sin ser presa de la fuerza de los diversos actores, cuyo oportunismo rinde más frutos para unos cuantos, en afectación de la colectividad. Entonces ¿qué hacer?. Es necesario:

1. *Un buen proyecto de país* – Un proyecto basado en la “gobernanza”, en la “gobernación” de Luis F. Aguilar, que no signifique un estilo de gobernar “para”, sino “con”; incluyente, sin que con ello el gobierno pierda su poder, ni su papel central en la sociedad. Un proyecto de país que permite a otros formar parte, fomenta la corresponsabilidad con la sociedad; claro que debe estar acompañado de,
2. *El fortalecimiento de la legalidad* – Un verdadero Estado de derecho constituye el principal contrapeso ante los excesos de los diversos actores, ya sean empresarios, políticos, burócratas, etcétera. Será el principal incentivo a la participación, el saber que existen reglas claras y equitativas. Pero no bastaría con estas dos premisas, sin el fortalecimiento de la capacidad de gobierno, para ello,
3. *El profesionalismo en el arte de gobierno* – Se convierte en cuestión vital la capacidad de gobierno, sin esto no sería posible lo demás. La tarea de gobierno es cuestión de pericia, de capacidades, por ello es necesario profesionalizar a los encargados de la tarea de gobierno. Se necesitan funcionarios públicos profesionalizados, sensibles y perceptivos hacia las necesidades ciudadanas y con compromiso de servicio. Sólo así, será posible fortalecer al aparato estatal, preparándolo para su nueva relación con la sociedad. Las transformaciones se logran con la suma de voluntades, logrando acuerdos y trabajando en la construcción de un ambiente de armonía entre la sociedad y el Estado.

ANEXOS

Anexo 1.

PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	
FASES	PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
La definición del problema	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él?
La formulación de las alternativas de solución al problema	¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativas producen los mejores resultados con los menores efectos negativos?
La elección de una alternativa	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?
La implantación de la alternativa elegida	¿Quién es el responsable de la implantación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?
La evaluación de los resultados obtenidos	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

Fuente: Tabla adaptada de Starling, 1998, en TAMAYO, Jesús. (1997) "El Análisis de la Políticas Públicas". en BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo. (comps) *La Nueva Administración Pública*, Madrid, España.

Anexo 2

ACCIONES Y REFORMAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD PÚBLICA		
Carlos Salinas	Ernesto Zedillo	Vicente Fox
-Creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en reemplazo de la Dirección Federal de Seguridad (1989)	-Más autonomía al poder judicial.	-Creación de la Secretaría de Seguridad Pública
-Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	-Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	-Reestructuración de la Procuraduría General de la República (PGR): creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI)
-Creación y desaparición del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (1993-1997)	-Ley contra la Delincuencia Organizada y creación de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) 1996)	-Nombramiento de un militar al mando de la PGR: facilitó la colaboración ejército-PGR.
-Reformas al Código Penal (1993)	-Participación de las fuerzas armadas en el Combate a las Drogas.	-Ley de Seguridad Nacional (regula actividades de inteligencia)
-Reformas al Código Fiscal (reporte de transacciones mayores de 10 mil dólares) (1993)	-Cruzada Nacional Contra la Delincuencia (1998)	-Propuesta de reforma al sistema de seguridad y justicia penal: reorganización de fuerzas policiales (Secretaría de Gobernación); Transformación de PGR en una oficina investigadora independiente; reforma del sistema de justicia penal: juicios orales.
	-Creación de la Policía Federal Preventiva (1998)	

Fuente: RODRIGUEZ Gómez, Cesar Augusto (2007) "La política del Gobierno de Felipe Calderón en Seguridad Pública" Tabla 1. en *Reporte CESOP*, Núm. 4, México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, agosto de 2007.

Anexo 3

ESTRATEGIA INTEGRAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y COMBATE A LA DELINCUENCIA, EN SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	
Ejes estratégicos	Puntos principales contemplados en el eje
1. Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia.	A través del Consejo Nacional de Seguridad Pública instrumentar coordinadamente las facultades jurídicas, políticas y presupuestales de los tres ordenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplando: -La integración de los esfuerzos de las diferentes corporaciones de la policía federales, con un mando único de la PFP, la AFI, el INM y la Central de Inspección Fiscal y Aduanera (CIFA).
2. Operación Policial.	-La recuperación territorial de los espacios públicos para la comunidad y le reestablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad. -El combate a la estructura criminal con el acotamiento de su logística operativa y la desarticulación de las organizaciones delictivas.
3. Prevención del delito y participación ciudadana.	La estrategia está integrada por tres programas: 1. Escuela segura, que busca recuperar la seguridad y la sana convivencia en el entorno escolar. 2. Salud, sólo sin drogas para prevenir adicciones. 3. Recuperación de espacios públicos, que promueve la rehabilitación de espacios para la convivencia social con libertad y seguridad.
4. Desarrollo institucional.	Mediante un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en del desempeño institucional, con un enfoque transversal que considera la profesionalización. Ascenso, separación del cargo, con base en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación.
5. Sistema penitenciario	Impulsar políticas para los tres ordenes de gobierno, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de: -Recuperar el sentido original de los centros de reclusión, como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. -Generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos. -Erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.
6. Combate a la corrupción.	Este eje integra el seguimiento para la prevención y sanción de desviaciones en la actuación policial. -Se creará el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, como la unidad responsable de generar información relevante en el marco del Servicio Nacional de Carrera Policial.
7. Tecnología: Plataforma México.	Es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública, impulsando un proceso de actualización de la red nacional de telecomunicaciones y evolucionando el concepto de cómputo.
8. Indicadores de medición establecidos en la sociedad civil.	Concertar indicadores para medir la eficiencia de la autoridad en: prevención del delito; procuración de justicia; administración de la justicia; readaptación social y profesionalización.

Fuente: Citado por RODRIGUEZ Gómez, César Augusto. (2007) "La política del gobierno de Felipe Calderón en seguridad pública", en *Reporte CESOP*, México. Núm. 4, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, agosto de 2007, pp. 16 a 21.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992a). *El estudio de las políticas públicas* México, Edit. Porrúa.
2. ----- (1992b). *La hechura de las políticas* México, Edit. Porrúa.
3. ----- (1993). *Problemas Públicos y agenda de Gobierno México*, Edit. Porrúa.
4. ----- (1993b). *La implementación de las políticas* México, Edit. Porrúa.
5. AMITAI, Etzioni. (1992). "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", en AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992b). *La hechura de las políticas*. México, Edit. Porrúa. Págs. 265-282.
6. BARDACH, Eugene (1993). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas" en AGUILAR Villanueva, Luis F. (1993a). *Problemas Públicos y agenda de Gobierno México*, Edit. Porrúa.
7. ----- (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, CIDE. Edit. Porrúa.
8. ELDER, Charles y COBB, Roger (1993). "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en AGUILAR Villanueva, Luis F. (1993a). *Problemas Públicos y agenda de Gobierno*. México, Edit. Porrúa. Págs. 77-104.
9. GARSON, G. David (1992). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso". en AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México, Edit. Porrúa, Págs. 149-179.
10. GÓMEZ, Pablo (2006). "El poder del dinero y de los grandes medios" en ÁLVAREZ Arredondo, Ricardo (coord.). (2006). *La reforma del Estado en blanco y negro. Agenda para la Reforma del Estado*. México, Centro de Producción Editorial. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión LIX Legislatura. Págs. 639-646.
11. LASSWELL, Harold (1992). "La orientación hacia las políticas" en AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México, Edit. Porrúa, Págs. 79-103.
12. LINDBLOM, Charles. (1992). "La ciencia de salir del paso", en AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992b). *La hechura de las políticas*. México, Edit. Porrúa. Págs. 201-225.
13. MATUS, Carlos (1997). *Los 3 cinturones de Gobierno. Gestión, organización y reforma*. Venezuela, Edit. Fondo Editorial Altadir.
14. McCOMBS, Maxwell (2004). *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona, Edit. Paidós.
15. MENY, Ives y THOENING, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Edit. Ariel.

16. MORALES-PAULÍN, Carlos A. (1999). *El proceso administrativo público: la planeación-programación, la organización y el control de la administración pública*. México, Ed. Porrúa.
17. MULLER, Pierre (2002). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia.
18. ROTH Deubel, André-Noël (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora, 5ta Edición.
19. RUÍZ Sánchez, Carlos (1996) *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México, Universidad Iberoamericana. Edit. Plaza y Valdés.
20. SCHMITTER, Philippe, STREECK, Wolfgang, LEHMBRUCH, Gerhard (1992). *Neocorporativismo II. Más allá del Estado y el Mercado*. México, Edit. Alianza Editorial.
21. STEIN, Ernesto, et. al. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, Edit. BID. Planeta.
22. SUBIRATS, Joan (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas.
23. TAMAYO, Jesús (1997). “El Análisis de la Políticas Públicas” en BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo. (comps) *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Págs. 281-311.
24. TARROW, Sydney (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Edit. Alianza Editorial.

REVISTAS

1. ÁLVAREZ Díaz, Ángel Eduardo (1992). “Análisis de políticas públicas” en *Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública CLAD*, núm. 6. Págs. 9-39.
2. ARELLANO Trejo, Efraín y SERVIN Moreno, Evelin (2007). “Incidencia delictiva: tendencias recientes”, en *Reporte CESOP*, Núm. 4, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, agosto de 2007, pp. 3 a 10.
3. CABRERO, Mendoza Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000. Págs. 189-229.
4. DELEON, Peter (1997). “Una revisión del proceso de las políticas de Lasswell a Sabatier” en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997. Págs. 5-17.
5. GONZÁLEZ Madrid, Miguel (1999). “¿A qué llamamos políticas públicas?” en *Revista Iztapalapa*, núm. 46, Sección debate Teórico, julio-diciembre de 1999 Págs. 11-34.
6. GUERRERO, Omar (1997). “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas” en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, núm. 2 segundo semestre de 1997. Págs. 257-281

7. MARTÍNEZ Reyes, Héctor (1995). "Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina" en *Documentos de Trabajo del CIDE. División de Administración Pública*. Número 38. Págs. 2-23
8. ----- (1996) "Políticas públicas o políticas gubernamentales en el caso de México", Mimeo.
9. MEDINA Núñez, Ignacio (1995). "El Nuevo Corporativismo" en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. I N° 2 Enero-Abril 1995.
10. RODRIGUEZ Gómez, César Augusto (2007). "La política del gobierno de Felipe Calderón en seguridad pública", en *Reporte CESOP*, Núm. 4, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, agosto de 2007, pp. 16 a 21.
11. RODRIGUEZ Olvera, Oscar (2007). "Impacto de la inseguridad pública en los derechos fundamentales", en *Reporte CESOP*, Núm. 4, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, agosto de 2007, pp. 11 a 15.
12. SUBIRATS, Joan. (1995). "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación" en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.

REVISTAS ELECTRÓNICAS

1. ARRIAGA, Axel (2007). "El gobierno planea autorizar a largo plazo una tercera cadena de televisión: Luis Téllez, titular SCT: TV Azteca y Televisa se comen el pastel", en *Revista Quehacer Político*, 18 de febrero de 2007, número época II, año I, número 44, <http://www.quehacerpolitico.com>, (Fecha de consulta: febrero 2008).
2. DELGADO, Álvaro (2007). "TV y Congreso, de poder a poder", *Semanario Proceso*, 12 septiembre 2007, <http://www.proceso.com.mx/especial.html?nta=53841&esp=1189654225>, (Fecha de consulta: septiembre 2007).
3. LARA, Miguel Ángel (2007). "Ley de Radio y Televisión: Monopolio Contra la Libertad de Expresión y la Democracia", en *Revista Razón y palabra*, junio-julio 2007, http://www.razonypalabra.org.mx/nota.php?id:_nota=176803, (Fecha de consulta: agosto 2007)
4. TREJO Delarbre, Raúl (2006). "La granja: saldos de la ley Televisa", en *Revista Nexos*, No. 344, Agosto de 2006, http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1047&id_rubrique=359, (Fecha de consulta: agosto 2007).
5. ----- (2007). "El monopolio monocromático", en *Revista Nexos*, No.355, julio de 2007, http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1405&id_rubrique=586, (Fecha de consulta: agosto 2007).

PERIÓDICOS ELECTRÓNICOS

1. ALEMAN, Ricardo (2006). "Televisa, la ley... y la farsa", *El Universal*, Sección: Itinerario político, 26 marzo 2006, <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/56603.htm>, (Fecha de consulta: agosto 2007)
2. CASTILLO García, Gustavo (2005). "Nueva campaña de México Unido contra la Delincuencia", *La Jornada* 27 julio 2005, <http://www.lajornada.unam.mx/2005/07/27/006n1pol.php>, (Fecha de consulta: septiembre 2007)
3. GARZA, Filiberto (2006). "Piden acabar con el monopolio de medicinas" en *Milenio Diario*, 21 de noviembre de 2006, <http://www.milenio.com>, (Fecha de consulta: febrero 2008).
4. GONZÁLEZ, Roberto (2006). ""No queremos ningún trato de privilegio": General Electric", en *La Jornada*, 14 de diciembre del 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/>, (Fecha de consulta: febrero 2008).
5. HERRERA, Claudia y VARGAS, Rosa Elvira (2006). "Calderón: habrá mano dura contra el crimen", *La Jornada*, 22 septiembre 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/22/007n1pol.php>, (Fecha de consulta: septiembre 2007).
6. MENDEZ, Enrique (2007). "Nada justifica los privilegios de la Ley Televisa: Aguirre Anguiano", *La Jornada*, 5 mayo 2007, <http://www.lajornada.unam.mx/2007/05/05/008n1pol.php>, (Fecha de consulta: septiembre 2007)
7. NOTIMEX (2006). "Urge Anafarmex regular mercado de medicamentos", en *Milenio Diario*, 07 de diciembre de 2006, <http://www.milenio.com>, (Fecha de consulta: febrero 2008).
8. SANCHEZ, A. y VARGAS, R. (2005). "Acusa PGJDF a México Unido de ser tendencioso", *La Crónica*, 16 agosto 2005, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=197203, (Fecha de Consulta: septiembre 2007).

DOCUMENTOS OFICIALES ELECTRÓNICOS

1. CONAPO - Consejo Nacional de Población (2005). "Segundo Censo de Población y Vivienda del 2005 en el Distrito Federal", <http://www.conapo.gob.mx>, (Fecha de consulta: octubre 2007)
2. GDF - Gobierno del Distrito Federal (2006a). "Primer Informe trimestral de labores 2006", Lic. Alejandro Encinas Rodríguez. Jefe Gobierno del Distrito Federal. www.comsoc.df.gob.mx/documentos/ant/1info06.html, (fecha de consulta: octubre 2007).
3. ----- (2006b). "Cuarto Informe Trimestral de Labores 2006". Lic. Alejandro Encinas Rodríguez. Jefe de gobierno del Distrito Federal. www.comsoc.df.gob.mx/documentos/ant/4informe_trimestralfinal.pdf, (Fecha de consulta: septiembre 2007).

4. MÉXICO Unido Contra la Delincuencia (2004). <http://www.mucd.org.mx/secciones1.php?modo1=subseccion&idsubseccion=17>, (Fecha de consulta: agosto 2007)
5. PGR - Procuraduría General de la República (2007). <http://www.pgr.gob.mx/Servicios/atencion/Atencion%20a%20Victimas.asp>, (Fecha de consulta: noviembre 2007).

LIBROS ELECTRÓNICOS

1. ORDAZ Zubia, Velia y SALDAÑA García, Gloria. (2006) “Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el Estado de Guanajuato”, Edición electrónica, <http://www.eumed.net/libros/2006/voz/>, (Fecha de consulta: septiembre 2007).

LEYES, REGLAMENTOS

1. “Constitución Política de los Estados Unidos”, Poder Ejecutivo Federal. Mexicanos”, México.
2. “Ley de planeación”, Poder Ejecutivo Federal, México.
3. “Ley de los Derechos de las Personas Adultos Mayores en el Distrito Federal”, Gobierno del Distrito Federal, México.