

**IV Encuentro Latinoamericano de Metodología de las
Ciencias Sociales (ELMeCs)**

Mesa 18.

Problemas metodológicos en áreas de investigación específicas.

Políticas Públicas/Estudios sobre la Democracia

Ponencia

*Aspectos sobre la investigación social, la agenda de gobierno y la
incidencia de la sociedad civil en políticas públicas.*

Ponente

Miguel Rodrigo González Ibarra

Contacto: ibarra000@yahoo.com

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Heredia, Costa Rica

27-29 de agosto de 2014

Aspectos sobre la investigación social, la agenda de gobierno y la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas.

Miguel R. González Ibarra*

Presentación

Las perspectivas realizadas en el campo de la investigación sobre políticas públicas y procesos de gobierno, han permitido contar con teorías y proponer metodologías para el análisis de los problemas públicos.¹ Sin embargo, existe una amplia variedad de enfoques, generados principalmente en países centrales, que han sido utilizados para comprender la evolución de los problemas públicos en países con un determinado sistema de gobierno, grado de institucionalización y participación política existente.²

Recientemente, en organismos internacionales y en los discursos de los gobiernos latinoamericanos, se escuchan iniciativas para generar un *gobierno abierto* y establecer un modelo de gobernanza que busque transformar las relaciones entre los actores sociales e institucionales, a través de la promoción de una “agenda política democrática” que permita la creación de consensos y acuerdos para avanzar en la resolución de los principales temas públicos y políticos que enfrenta esta región del planeta.³

Este trabajo tiene como objetivo hacer una reflexión sobre la investigación social y su relación con el proceso de elaboración de las políticas públicas y los mecanismos de incidencia de la sociedad civil en la construcción de la agenda política.

Considero que existen ciertos problemas teóricos-metodológicos para el analista de políticas en la medida de que, a nivel empírico, la construcción de agenda se advierte como un proceso complejo, no lineal y accidentado, que crea ciertas dificultades para el análisis en aquellos

* Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

1 Sobre el campo de las políticas públicas y sus líneas de investigación véase el trabajo de Parsons, Wayne, *Políticas Públicas*, México, Miño y Dávila Editores/FLACSO, 2007.

2 Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, España, Paidós, 2014.

3 Hofmann, Andrés, *Et. Al., La promesa de un gobierno abierto*, Documento electrónico consultado el 3 de abril de 2014, en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>

sistemas políticos donde existe desconfianza y una inclinación importante hacia el control político por parte del Estado hacia la sociedad civil. Asimismo, planteo que si bien existen experiencias organizadas de la sociedad civil para participar en decisiones públicas es fundamental incentivar la organización social y capacidad institucional por medio de la incidencia política.

La ponencia se organiza en tres partes. En primer lugar, se realiza una reflexión breve sobre la investigación social y su relación con el estudio de las políticas y los problemas públicos. Por otra parte, se comparte una revisión sobre la estructuración de la agenda política y algunas de las implicaciones que se presentan en la elaboración de decisiones públicas en un determinado régimen político. En otra sección, se efectúa un planteamiento acerca de la importancia de la incidencia de la sociedad en políticas públicas y los aportes para el análisis de la agenda y la participación política. Por último se comparten una serie de reflexiones generales y perspectivas de trabajo futuras.

Investigación social y políticas públicas

De acuerdo con Wayne Parsons, los “estudios sobre políticas públicas” se han convertido en un aspecto importante para la industria editorial académica; así lo evidencian el creciente número de títulos vinculados a la noción de políticas públicas [...] (Parsons, 2007, 31).”⁴ En efecto, la producción académica de tesis, libros y revistas que refieren al campo de las políticas pública ha aumentado en los últimos 20 años de forma impresionante, por lo que considero relevante hacer un ejercicio de reflexión acerca de la importancia de la investigación social y su vinculación con el análisis de políticas públicas.⁵

La investigación social advierte el estudio, análisis y explicación de todo aquel fenómeno que involucra a la sociedad. La sociedad se comprende mejor como vida social. La sociedad se expresa no sólo por el conjunto de interrelaciones que se presentan entre las personas, sino por el cúmulo de problemas sociales y de diversa índole que se gestan en ella. Lo que distingue a la

4 Parsons, Wayne, *Políticas Públicas, Op. Cit.*, p. 31.

5 Véase la compilación de trabajos en el campo de las políticas públicas, gestión pública y democracia registradas desde la década de los años ochenta en Latinoamérica. Ver http://www.clad.org/siare_isis/

investigación social es que los investigadores siguen determinados criterios y pautas del método científico; es decir, recurren con frecuencia a la formulación y comprobación de hipótesis. Una hipótesis es una conjetura razonada acerca de lo que el investigador espera encontrar en un conjunto particular de pruebas empíricas.⁶ Después de formular una hipótesis, los investigadores recopilan datos relevantes para la misma y luego intentan comprobar lo que han recogido. La información para comprobar las hipótesis proviene de diversas fuentes y el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para generar datos. Lo normal en este proceso es que el investigador realice ciertos cambios, ajustes o nuevas exploraciones sustantivas que le permitan definir de la mejor manera un objeto de estudio y redefinir sus ideas y/o cambiar de perspectiva analítica.

En este sentido, el ejercicio de deducción e inducción constituye una actividad fundamental. Las hipótesis se derivan de la teoría y del conocimiento existente acerca del objeto de investigación. “El nuevo conocimiento que se genera a través de estos esfuerzos puede usarse entonces mediante el proceso de inducción para ampliar, refinar o reformular las ideas existentes [...] la deducción comienza con ideas generales y las aplica a continuación a las pruebas empíricas.”⁷ El método científico advierte una serie de etapas referidas al estudio de las obras relevantes, la formulación de una hipótesis, el desarrollo de un diseño de investigación y, como se dijo antes, la recolección de datos y el análisis de un problema bien delimitado.

Si bien existe un cierto consenso entre la comunidad científica con respecto a la importancia de contar con un proceso de investigación coherente para que el investigador logre tener mejores resultados y logre comprobar su hipótesis, en el campo de las ciencias sociales y, durante la práctica de la investigación, muchas veces estos supuestos advierten retos mayúsculos para lograr una cierta consistencia científica. En menor o mayor medida, la hipótesis es un acto mental que se basa en conocimiento existente y advierte al investigador la necesidad de plantear y evaluar nuevas conjeturas. En este proceso hay que subrayar que seguir los pasos o etapas del método científico al pie de la letra, resulta complicado en la medida de que el investigador tiende a buscar por diversos medios información, analizar teorías y establecer nuevos paradigmas de trabajo. A este respecto Charles Ragin dice que:

6 Ragin, Charles, *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, Colombia, Universidad de los Andes/SAGE, 2007, p. 45.

7 *Ibidem.*, p. 47.

“La mayoría de los científicos sociales dedican sus energías a intentar darle sentido a la vida social, recurriendo para ello a cualquier estrategia y procedimiento que les parezca más útil y apropiado para las cuestiones que se plantean. Se preocupan menos por seguir los pasos estrictos del método científico en sus esfuerzos, que por construir representaciones bien fundamentadas de la vida social [...] los investigadores sociales no tienen una forma especial de definir la sociedad, al menos no una forma en la que todos ellos estén de acuerdo. Ni tampoco tienen una manera especial de hablarnos sobre la sociedad en que todos coincidan. Y aunque muchos científicos sociales respetan el método científico, no todos ellos siguen sus dictados estrictamente y algunos los ignoran totalmente.”⁸

En efecto, es posible que los investigadores sociales que deciden asumir una lógica personal de investigar adviertan los problemas que se presentan en la formulación de una hipótesis o bien experimenten la imposibilidad de medir, explicar o evaluar con una cierta precisión un determinado problema práctico. Por lo general, durante la conexión con la realidad se van descubriendo nuevas premisas y se utilizan nuevos métodos de trabajo para aproximarse a un objeto de estudio. De acuerdo con Raúl Rojas, la investigación supone un ejercicio de construcción dialéctica en el que se vinculan diferentes niveles de abstracción y se proponen durante la marcha determinados principios metodológicos y se llevan a cabo diversos procesos específicos, relativamente articulados, para dar sentido a la explicación de un fenómeno determinado.⁹

Si bien una gran parte de los investigadores construyen representaciones de la vida social; es decir, descripciones que incorporan ideas y pruebas empíricas relevantes sobre los fenómenos sociales, considero que su trabajo no se encuentra aislado de las condiciones sociales en las que surge y se lleva a cabo la investigación. Por el contrario, las investigaciones realizadas responden a ciertos condicionamientos político-ideológicos en que se desenvuelve el investigador. A este respecto, Max Weber señaló que comprender la realidad implica estar inmersa en ella, en su especificidad; queremos comprender, por un lado, la conexión y significación cultural de sus manifestaciones individuales en su configuración actual, y por el otro, las razones por las cuales han llegado históricamente a ser así y no de otro modo.¹⁰

8 *Ibidem.*, p. 49.

9 Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, México, Plaza y Valdés, 1998, p. 31.

10 Weber, Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu Editores 1985, p. 61.

En el campo del estudio de las ciencias políticas, y particularmente en el análisis sobre la gestación de los problemas públicos y de los procesos de gobierno, la definición de un problema implica un desafío importante en la comprensión y especificidad de un fenómeno al que se le pueda dar el estatus de asunto público. A este respecto Eugene Bardach dice que encontrar la solución es la parte más ardua del trabajo del analista, ya que éste trabaja inmerso en situaciones ambiguas tratando de clarificar el problema y “buscando remedios plausibles.” La primera tarea del analista es “desempacar el asunto, o sea, tirar por la borda los subrepticios elementos causales y prescriptivos e identificar los sentimientos de malestar, incomodidad, etcétera que constituyen el problema o problemas.”¹¹ Esta posición implica -para el analista- poner en práctica una cierta habilidad para distinguir la naturaleza de los problemas sociales y plantear su viabilidad como asuntos públicos que deben ser atendidos por el gobierno a través de políticas públicas.

Las políticas públicas se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones sociales, así como al proceso en que llegan a la agenda política y se traducen en asuntos de políticas públicas. Desde otra visión, estudian cómo, porqué y para qué los gobiernos adoptan determinadas decisiones.¹² Precisamente la investigación social se vincula con la investigación de políticas en la medida de que se utilizan recursos hipotéticos y se construyen categorías de análisis sujetas a exploración y validación. En este proceso se utilizan métodos y técnicas para recoger y construir evidencia que permita generar un planteamiento riguroso y que responda a una definición concreta. Harold Lasswell y Daniel Lerner dicen que “las ciencias forman parte de la ciencia de las políticas cuando aclaran el proceso de la formulación de políticas en la sociedad o aportan los datos necesarios para la elaboración de los juicios racionales sobre cuestiones de políticas.”¹³

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la investigación social constituye la base principal para el analista de políticas en la medida de que fija una serie de prioridades que posibilitan aclarar ciertos temas que pueden ser sujetos de inclusión en una agenda de gobierno determinada.

11 Bardach, Eugene, “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 224.

12 Wayne, Parsons, *Op. Cit.*, p. 31-32.

13 Lasswell, Harold, *La ciencia de las políticas públicas*, 1951, p. 122; citado por Wayne, Parsons, *Ibidem.*, 52-53.

No obstante, y como lo hemos indicado, la investigación no puede considerarse como un proceso lineal y que tiende a resolver los problemas de una forma automática; sino, por el contrario, este proceso a traviesa por una serie de etapas analíticas en las cuales el investigador se propone el establecimiento de categorías e indicadores que le permitirán de una forma gradual aproximarse hacia una parte finita de su objeto de estudio central.

Asimismo, considero importante señalar que las perspectivas de investigación en el campo de las ciencias de las políticas dependen, en menor o mayor medida, de la magnitud de los problemas públicos. En este proceso, y como se dijo antes, la ideología, los intereses intelectuales, la realidad social en que el investigador opera, así como el marco político e institucional en que se desenvuelve son factores a considerar en la definición que éste realiza hacia un determinado problema de estudio.¹⁴

Siguiendo a Lasswell, no significa que el científico abandone la objetividad al reunir o interpretar datos, ni deje de perfeccionar sus herramientas de investigación; por el contrario, el énfasis del análisis de políticas demanda elegir los problemas que coadyuvarán a enriquecer los valores meta del científico y aplicar una objetividad escrupulosa. El marco de referencia de las políticas públicas requiere que se considere la totalidad del contexto de los eventos significativos (pasados, presentes y prospectivos) en los que está inmerso el científico. El mismo Lasswell advierte que:

“[...] es probable que la orientación de la ciencia de las políticas [...] esté dirigida hacia el mejoramiento de los conocimientos necesarios para enriquecer el ejercicio de la democracia [...] cuyo fin último es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica.”¹⁵

Problemas públicos y análisis de la agenda política

Los estudios de políticas públicas surgen como campo de investigación a partir de los trabajos de Harold Lasswell entre 1951 y 1971. Las políticas públicas forman parte de una serie de acciones gubernamentales, es decir, de actividades del Estado que se materializan en la administración pública como decisiones que se toman en condiciones específicas. Las políticas públicas se integran de tres fases: la estructuración, la definición y la instrumentación. La primera, abarca aquellos elementos que van a ser considerados para determinar si un problema es público y objeto

14 Rojas Soriano, Raúl, *Op. cit.*, p. 31-32

15 Lasswell, Harold, *Ibíd.*

de la atención gubernamental. La definición constituye el momento de incorporación del problema a la agenda para su deliberación formal. Esta incorporación trata aspectos relacionados con la definición del problema y su solución (técnico-científico o social) que se asuma por parte de los tomadores de decisiones. Por otra parte, la instrumentación refiere al momento en que la decisión de cómo enfrentar el problema se le dota de mecanismos o instrumentos para implementarlo. También indica el momento en el que se decide cómo planear y qué actores impulsarán el proceso en el marco de un seguimiento y evaluación permanente para determinar si la decisión atiende el problema o éste se reconsidera en la agenda política.

Luis Aguilar plantea que la definición de los problemas constituye un momento en el cual las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores.¹⁶ Si bien el Estado es, en gran medida, la entidad encargada de atender los problemas que las relaciones entre privados ocasionan o que son incapaces de resolver, no todos los problemas logran llamar la atención del gobierno. No obstante, algunos temas son atendidos, mientras otros son desactivados o se resuelven por acuerdos informales entre grupos, organizaciones o individuos en disputa. En este marco, existe un consenso sobre la importancia que tiene conocer, analizar y explicar la manera en que se elabora la agenda de gobierno desde el punto de vista teórico y práctico.

La investigación sobre la agenda es un campo relativamente explorado y hasta hace poco tiempo que es un objeto de estudio por los estudiosos del Estado.¹⁷ Los autores fundadores de esta línea de investigación, Roger Cobb y Charles Elder¹⁸, a partir de estudios empíricos y análisis comparados de la participación social en los Estados Unidos, plantean que la agenda está conformada por demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado con respecto a las cuales se sienten obligados a actuar. La agenda es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención

16 Aguilar, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 23.

17 Casar, María, *Formación de la agenda y procesos de toma decisiones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento 207, consultado el 3 de marzo de 2014, disponible en www.google.com.mx

18 Cobb, Roger y Charles, Elder, *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema Editores, 1986.

seria y formal por las autoridades públicas. Los problemas públicos se originan en el sistema político, pero su atención se gesta en diferentes espacios políticos del régimen tales como la actividad parlamentaria y la acción de gobierno. La agenda se conforma de temas, conflictos o asuntos que la ciudadanía vislumbra como fenómenos relevantes y tiende a caracterizarlos como asuntos del Estado.

Cobb y Elder han señalado que el análisis de la agenda política constituye un esfuerzo importante para el investigador en el sentido de reconocer, analizar y comprender a los diferentes actores que participan en la construcción de las decisiones hacia un asunto en particular. Estos autores plantean distinguir a la *agenda sistémica, pública o constitucional* como un primer momento para conocer todas aquellas cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como relevantes para la atención del gobierno; y a la *agenda institucional*, como aquella que se encarga de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Si bien los asuntos pueden parecer importantes para el gobierno, no todos logran atención, visibilidad o interés por la comunidad política. No todos los problemas sociales son objeto de atención seria y activa por parte del gobierno sino que, por el contrario, muchos asuntos no logran la visibilidad requerida y la difusión de los medios de comunicación y opinión para lograr acceder a los círculos de definición política o administrativa. El planteamiento anterior, advierte que la naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y desigual, sobre todo en sistemas políticos donde existe una cierta informalidad en la definición de los problemas públicos. A este respecto Cobb y Elder destacan que:

“[...] la agenda sistémica siempre será más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada [...] las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales [...] pueden existir discrepancias [...] entre mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.”¹⁹

Ahora bien, para que un asunto (por ejemplo, promovido por grupos, organizaciones o movimientos sociales) obtenga acceso a la agenda, necesita cumplir con tres características: a) que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; b) que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y, c) que a los ojos de los

19 *Ibidem.*, p. 26

miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.²⁰ En esta propuesta se ubican tres trayectorias de los asuntos en términos de su iniciación, especificación, expansión y entrada del problema, y se establecen tres patrones según las cuales los actores principales se ubiquen dentro o fuera del gobierno, y según el grado en que se solicite el apoyo de los ciudadanos, de los servidores públicos y de los medios de comunicación. Las trayectorias (o modelos) son la *movilización*, el *acceso interno* y la *iniciativa externa*.

La trayectoria de *movilización*, indica que la acción de una iniciativa corresponde exclusivamente a un líder político y en él se pueden diferenciar cuatro momentos que también se dan, aunque con diferencias, en los otros modelos: iniciación, especificación, expansión e ingreso. La iniciación de un problema o tema, alude al anuncio hecho por algún líder político comprometiéndose con un nuevo programa o política, y poniendo su propia figura como garantía de la justicia y éxito del proyecto. La *especificación*, indica que una vez lanzada la propuesta, los antecedentes generales entregados en el primer momento comienzan a delimitarse conjuntamente con la búsqueda de legitimidad a través del apoyo ciudadano. La *expansión* de un tema, se presenta a través del intento por parte de los grupos particulares que se adhieren a la iniciativa, para captar participantes adicionales, mostrando el modo cómo el programa es relevante para ellos. En este proceso el uso de símbolos y el lenguaje utilizado para la difusión del tema son ciertamente relevantes para ganar públicos y llamar la atención del caso.²¹ Los medios masivos representan una parte importante en la determinación del éxito de la expansión, aunque generalmente no son los iniciadores de ella. El uso de los medios y la relevancia pública que éstos atribuyan a un tema, puede aumentar o contribuir a disminuir la expansión y el éxito inicial antes de enfocarse en un asunto. La expansión se alimenta a sí misma y su crecimiento tiende a asemejarse al de una “bola de nieve en descenso.”

20 *Ibidem.*, p. 115.

21 Un factor ineludible en el proceso de estructuración de la agenda es la utilización de *símbolos* y *estrategias* que se generan por parte de los grupos y organizaciones durante la dinámica de expansión de un asunto en disputa. Según Murray Edelman todas las acciones políticas generan un conjunto de valores psicológicos en las mentes de las personas, que conforma su lado simbólico. Estos símbolos acompañan a las acciones políticas dando un significado más profundo que el de la acción concreta que se haya llevado a cabo. Los símbolos pueden aminorar o agrandar el valor real de cualquier acción. Cobb y Elder enfatizan en el impacto del uso de símbolos en la expansión de un conflicto y en la necesidad de interesarse por los efectos y reacciones que el símbolo provoca no sólo por su significado y contenido. Los símbolos tienen la función de hacer posible o facilitar la extensión del alcance o ámbito de un conflicto, por lo cual “[...] el tipo de lenguaje [utilizado], puede ser crucial para atraer la atención pública.” *Cfr.*, Edelman, Murray, *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964, p. 1-11; Cobb, Roger y Elder, Charles, *Op. cit.*, p. 169-171.

Respecto al *ingreso*, este punto ilustra los dilemas de la dirección que toma el asunto de la agenda formal a la agenda pública. Se trata de que una porción importante de la población llegue a reconocer la iniciativa y pase a considerarla como un tema de relevancia pública, incluso si no coincide con el planteamiento específico del iniciador del proceso. Ahora bien, en la medida en que el tema se posiciona al interior de la agenda pública, pone de manifiesto el grado de apoyo político (legitimidad) detentado por la autoridad que lo avala y las posibilidades de éxito de su realización. Este desplazamiento del conflicto, de la agenda formal a la pública, no siempre es necesario para la aprobación de un punto de agenda institucional, pero es poco probable que un asunto que lleve consigo importantes consecuencias sociales y continúe en la agenda legislativa hasta su aprobación, si antes no ha formado parte de la agenda pública.

La trayectoria de *acceso interno*, involucra a los actores no gubernamentales (sociedad civil) que influyen en su contenido. El primer grupo tipificado corresponde a aquellos que sin poder formal o institucional para establecer prioridades en la agenda formal, sí tienen un gran poder de facto para presionar por sus intereses. Cobb y Elder concluyen señalando que si el asunto alcanza la agenda formal relativamente fácil, por la posición del grupo que lo inicia, el asunto se expande entonces hacia los grupos de identificación y atención, y posteriormente puede crear presión suficiente en quienes toman las decisiones para colocar el tema en la agenda formal. En este caso, el público masivo no se ve envuelto de ningún modo y los iniciadores no hacen ningún esfuerzo por poner el asunto en la agenda pública. Por el contrario, intentan mantenerlo fuera de ella. La característica esencial de esta propuesta es la entrada del tema a la agenda político-institucional con la condición primordial de no haber pasado por la agenda pública. Al igual que el modelo de iniciación, el momento clave es el compromiso público del líder con la iniciativa. Los grupos de presión pueden ser de distinto ámbito (económicos, fuerzas armadas, iglesias, etcétera) y, por lo tanto, su poder dentro de la sociedad de distinto origen.

Con respecto a la trayectoria de *iniciativa externa*, los autores antes referidos, indican que la sociedad civil (asociaciones, iglesias, sindicatos, grupos sociales, ONG's, entre otras organizaciones) puede hacerse presente con cierta notoriedad pública donde, además de sus motivaciones particulares o corporativas, presenten interés por intervenir en las discusiones sobre

temas de carácter público.²² Esta propuesta atribuye un papel relevante a la participación (política o social) en la medida que va estructurando con sus peculiares iniciativas y demandas una agenda ciudadana. Este ámbito es más descentralizado y de menor formalidad con respecto a la agenda formal y más cercana a la agenda pública, pero diferente de ella.

A este respecto Nuria Cunnill, explica que la diferencia de la agenda ciudadana con la pública se produce porque esta ampliación de la esfera pública parte de dos supuestos: que la sociedad pertenece al ámbito privado y que, en este sentido, es analíticamente distinguible del Estado. Por otra parte, que existen, en el seno de la sociedad, otros sujetos distintos a los tradicionales, con capacidad y posibilidad de influir en las decisiones públicas-estatales. La agenda ciudadana se expresa a través de canales muy flexibles como los documentos escritos de las organizaciones y sus declaraciones de principios, manifestaciones estéticas y las distintas formas de apariciones públicas a través de las cuales se pretende sensibilizar a la población de un tema en particular.²³

Sea como fuere, el poder de la agenda ciudadana se basa en una concepción fuerte de la sociedad civil con respecto al Estado, en la que se promueven sistemáticamente la participación activa de los ciudadanos en los procesos de buen gobierno. Se trata de que los actores de la sociedad civil abandonen una acción política puramente defensiva e inicien una estrategia para intentar ganar espacios de poder efectivo, una esfera pública no monopolizada por el Estado. También corresponde a un proceso de democratización social que sea capaz, a su vez, de impulsar la democratización del Estado y la de su aparato burocrático.²⁴

Si bien los problemas surgen de conflictos sociales, éstos pueden eventualmente demandar una posición en la agenda de gobierno por medio del reconocimiento de su alcance, intensidad y visibilidad. Por lo tanto, se considera que estos elementos son importantes para analizar cómo se

22 Por sociedad civil se entiende al conjunto de actores colectivos no institucionalizados, formales e informales y que se sitúan en diferentes ámbitos de la actividad política, económica, social, cívica y cultural. Estos actores son una entidad intermediaria entre el espacio privado y el espacio público estatal (Estado); actúan con base en un orden legal institucionalizado (régimen político) que hace posible la preservación de su autonomía y la libertad de acción en el espacio público no estatal. *Cfr.*, Diamond, Larry, “Repensar la sociedad civil”, en *Metapolítica* No. 1, México, Centro de Estudios de Política Comparada, Vol. 1, enero-junio de 1997, p. 187.

23 Cunnill, Nuria, *Repensando Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997, p. 67.

24 *Ibidem*, p. 68.

resolverán y definirán los temas que son promovidos por grupos y movimientos sociales hacia la agenda sistémica de controversia o a la agenda formal o institucional. Aunque la agenda sistémica es aquella donde se identifican los conflictos que son sobresalientes para una comunidad política, y que se perciben como temas legítimos de interés público, hay que considerar que los temas de esta agenda son producto de la correlación de fuerzas sociales, reflejan la movilización de tendencias dentro de una comunidad y advierten la disputa por el poder en un campo específico del sistema político.

Aunque la agenda formal o institucional se distingue por aquellos temas que explícitamente son proyectados para la consideración seria y activa de una entidad pública responsable de la toma de decisiones, es necesario aclarar que cada dependencia, en su respectivo ámbito (local, estatal o federal) tiene una agenda de temas (o conflictos) para consideración y la toma de decisiones que reconocerán o considerarán en la formulación de la política pública. Es necesario aclarar que para que un tema logre el acceso a la agenda política, es importante que primero alcance la posición de agenda sistémica o bien que se promueva por otras vías relacionadas con la incidencia a través del uso de la confrontación con actores políticos, la movilización social y la protesta social en diferentes ámbitos y escenarios del contexto en que se desarrolla.

A nivel metodológico, el estudio sobre el acceso a la agenda, y la definición de un tema, requieren de la revisión de variables donde los actores sociales, el gobierno y los medios de comunicación no sólo participan en el debate, sino construyen discursos y elecciones de forma estratégica a sus intereses, a fin de promover políticas que sean percibidas como más favorables o ventajosas a la situación. En la literatura existente se coincide con la idea de que, en un escenario pluralista, el proceso de estructuración de la agenda y la participación de grupos, organizaciones o movimientos sociales en éste, es un proceso contingente, pocas veces estructurado y estable.

De lo anteriormente expuesto se deriva que, en un régimen democrático, es la participación política de organizaciones, grupos o de movimientos sociales en la agenda lo que permite conocer la influencia de la sociedad civil en procesos de gobierno y cambio político. Mientras más limitada sea la participación en la agenda existirá una mayor brecha entre la agenda sistémica y la institucional. Por otro lado, y aunque desde el gobierno se promuevan políticas de apertura a la participación social, estas pueden derivar en ser selectivas y limitarse a tareas con una escasa influencia en la toma de decisiones y la redefinición de los temas; en otros casos, se advierten

ciertas tolerancias a la movilización social para la redefinición de asuntos públicos y conflictos identificados en la agenda sistémica y formal.

Incidencia política y agenda de gobierno

En un régimen democrático si bien corresponde al gobierno articular y definir una agenda política institucional para atender los principales problemas públicos de una sociedad, estos problemas se originan y se configuran en el sistema político. En este sentido, se puede decir que existe una *agenda pública* de los ciudadanos que precede a la *agenda política* o de gobierno.²⁵ Los nexos y conexiones entre ambas agendas reflejan no solamente la dinámica de las relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también la calidad de los procesos de inclusión y participación en la construcción de las decisiones públicas. En este marco, la incidencia política por parte de organizaciones, grupos y movimientos de la sociedad civil constituye un tema emergente en la actualidad. Su aparición como campo de investigación no se comprende sino a través de los cambios sociopolíticos y de la actividad de los movimientos sociales a favor de la democracia que se han registrado en diversos países del mundo, en particular en la región latinoamericana en los últimos veinte años.

En efecto, ante la falta de espacios reales de participación y contribución de la ciudadanía en las agendas de gobierno existentes, así como ante la falta de legitimidad de las autoridades elegidas y la ausencia de una representación real en los partidos políticos, la incidencia han emergido como una actividad política importante y una práctica alternativa que consideramos coadyuva a la construcción de agendas políticas desde una perspectiva descentralizada y abierta entre la ciudadanía. Inés González señala que en la mayor parte de los países de América Latina la visibilidad de las organizaciones de la sociedad civil es un fenómeno creciente. “La consolidación y profundización de las democracias en el continente, los procesos de descentralización, así como las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales, han contribuido de manera importante a legitimar las OSC en el campo político y social.”²⁶

²⁵ Aguilar, Aguilar, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Op. Cit., p. 31.

²⁶ González, Inés, Garay, Candelaria, *Incidencia en políticas públicas y construcción de ciudadanía*, Mimeografiado electrónico, disponible en www.google.com.mx Consultado el 2 de abril de 2014, p. 1.

Aunque existen diferentes definiciones realizadas por organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil entorno al concepto de incidencia, consideramos que la incidencia en política constituye un proceso que contempla la realización de un conjunto de acciones relativamente planificadas por parte de las organizaciones o personas interesadas en promover el cambio.²⁷ Estas acciones se dirigen principalmente a personas con poder de decisión, para transformar las relaciones de poder. El propósito de este proceso es lograr cambios específicos que beneficien a la población o a los actores involucrados en el proceso. Desde otra perspectiva, la incidencia actúa sobre una acción sociopolítica para cambiarla, mediante la capacitación y la movilización, así como intenta motivar la participación en debates e incidir en los espacios de decisión y determinadas fases de la política pública.²⁸

Concretamente la relación que tiene el análisis de los procesos de incidencia con la construcción de la agenda tiene que ver con el nuevo contexto político e institucional en que se desarrollan las relaciones entre las diversas organizaciones de sociedad civil con los Estados, en el sentido de la ampliación de la esfera pública y de los procesos de participación experimentados a través de la consulta, deliberación, gestión y control de las políticas públicas. Si bien es cierto que en el caso de los países latinoamericanos la incidencia es cada vez más visible y creciente en el trabajo de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, creemos que todavía existen ciertos retos para lograr una mejor articulación de los procesos relacionados de influencia de la sociedad civil en la agenda de políticas públicas.

Es importante señalar que la incidencia inicia con la organización y desarrollo de un plan al interior de las organizaciones, grupos o movilizaciones organizadas que promueven una determinada iniciativa. En este sentido, las tareas de coordinación social y la formulación de una estrategia de integración son fundamentales para la elaboración de un plan estratégico viable y ejecutable, así como una programación de actividades concretas de influencia hacia diferentes escenarios del espacio público. En este marco, el trabajo de análisis a través de la identificación de la situación y el mapeo de los actores, mentalidades, ideologías y discursos, es fundamental

27 Véase a este respecto las compilaciones realizadas por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Manual Básico para la Incidencia Política*, 2002.

28 Mora, Alberto, *Incidencia y Políticas Públicas*, Mimeografiado electrónico, disponible en www.google.com. Consultado el 2 de abril de 2014, p. 2.

para lograr definir un escenario de trabajo para la negociación con actores e instituciones a quien se dirige la política de influencia.²⁹

En este orden de ideas, el estudio de la incidencia y su relación con la agenda política advierte un análisis de los procesos de estructuración de la agenda en el sentido de investigar la identificación de los conflictos que reciben la atención y acción de los encargados de la toma de decisiones gubernamentales. A este respecto, Cobb y Elder ya había señalado que la mayoría de los estudios se enfocan en la dinámica del conflicto una vez que un tema llega a la agenda formal en alguna forma. Sin embargo, el estudio del proceso de la estructuración de la agenda se enfoca en el tema del conflicto antes de que llegue al orden del día público.³⁰ Metodológicamente, se trata de aislar aquellos elementos en el conflicto que condujeron a la expansión de la disputa más allá de los que intervinieron inicialmente; o bien, analizar las actividades de organización, coordinación y estrategia que una determinada causa utilizó para definir sus problemas y extender sus recursos con otros actores y los mecanismos que utilizaron para lograr su inclusión en una determinada agenda de gobierno.

Para que las acciones de incidencia logren una cierta efectividad de sus propósitos y un impacto importante en la agenda política, es necesario considerar un planteo de la situación (conflicto) basado en hechos y no en suposiciones; alimentarse de la experiencia práctica y demostrar legitimidad en las demandas que se plantean; así como generar un plan estratégico para la acción o extensión del tema de incidencia en diferentes ámbitos del sistema político. En este sentido, la incidencia requiere no sólo un compromiso de organización al interior de un grupo, sino la formulación de estrategias de movilización y comunicación para influir de una forma más efectiva hacia una autoridad pública o personas con capacidad de decisión en el tema en disputa o que interesa colocar para la atención seria y formal.³¹

29 Véanse por ejemplo los manuales sobre incidencia que promueve la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA); o bien los talleres de sistematización generados por la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas y los trabajos de ASOCAM. Servicio Regional de Gestión de Conocimientos para América Latina.

30 Cobb, Roger y Charles, Elder, *Op. Cit.*, p. 87.

31 A este respecto véase el trabajo *Incidencia política e inclusión social en la agenda de las políticas públicas: El Frente del Pueblo y su movilización hacia la política urbana de la Ciudad de México*, Documento de trabajo presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en la Ciudad de Montevideo

Hay que recordar que un tema pueda llamar la atención y eventualmente demandar una posición en la agenda de gobierno, requiere contar con una cierta visibilidad y presencia pública. El status de agenda no necesariamente implica que se logre una decisión favorable, sino por el contrario es importante recurrir a los diferentes medios y aliados para lograr una posición en la agenda sistémica o de carácter institucional local. Es posible que los recursos más utilizados por la ciudadanía para participar en las decisiones públicas (redefinición de leyes, definición de políticas o implementación de programas) sea a través de la incidencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión gubernamentales (*lobby*); o bien, por medio de la incidencia directa a través de campañas de movilización y protesta, formación de alianzas y participación en comités o consejos de concertación federales o locales. Asimismo, las actividades de incidencia se han dirigido hacia el trabajo de contraloría social y transparencia al desarrollo de la gestión pública para lograr dar un seguimiento a las políticas y programas que se derivan de las agendas y la formulación de políticas institucionalizadas.

En síntesis, considero que es muy importante reflexionar acerca de la relación que tiene la investigación y la metodología para el análisis de políticas públicas con los procesos de incidencia política, en particular la construcción de la agenda política. Aunque hoy en día existe mucho más claridad en la necesidad de lograr cambios significativos e impulsar una participación ciudadana eficaz, es necesario matizar y distinguir entre la formación de la agenda y su traducción en decisiones de autoridad. En países democráticos que se encuentran en una constante redefinición de sus procesos políticos e institucionales y con una cierta estabilidad, la incidencia de la sociedad civil es una condición indispensable para lograr una mayor legitimidad en la definición de las políticas y en la acción de gobierno. Por ello, es importante resaltar que para los países con escasa participación y control de las decisiones públicas por parte del Estado, la incidencia es una alternativa para constituir procesos de organización social e impulsar la participación en políticas que afectan o incentivan su entorno social.

En síntesis, la incidencia advierte la construcción de una ciudadanía activa y comprometida para el desarrollo de estrategias e iniciativas que tengan como finalidad el cambio respecto a su entorno de vida. La perspectiva de la estructuración de la agenda sugiere que la participación, por

Uruguay, en noviembre de 2013. <https://unam.academia.edu/MiguelRGonzalezIbarra>

medio de la incidencia, puede ir más allá del voto o la selección de líderes políticos. Desde la visión de Cobb y Elder:

“La participación en el proceso de la estructuración de la agenda es abierto y extenso. Esa involucración puede ser más importante para la estabilidad a largo plazo del sistema que la participación electoral [...] La falla de las élites políticas para canalizar la participación en instituciones creativas que producen más valubles sociales en impuestos, bienestar y políticas de empleos, producirá los violentos estallidos que deterioran la política y las aspiraciones de los miembros en desventaja [...] la teoría moderna de la democracia sugiere una participación popular mínima, mientras que la estructura de la agenda permite tolerancias para continuar la involucración masiva [...]”³²

Reflexiones finales

La investigación social es una actividad fundamental para comprender, analizar y explicar de qué forma se construyen las representaciones sociales. En el campo de los estudios políticos y de gobierno esta labor es esencial para el análisis de los problemas públicos y en particular para la comprensión de la estructuración de la agenda política. A nivel metodológico, la investigación social puede reconocerse a partir de los procesos que el investigador realiza a través de métodos, técnicas e instrumentos adecuados y precisos para poder alcanzar un conocimiento objetivo. En este sentido, la investigación sobre el desarrollo de la teoría de toma de decisiones requiere de la integración del conocimiento de la ciencia política sobre las instituciones y, por otra parte, sobre el comportamiento de los actores y de sus procesos de constitución en un sistema y régimen político determinado.

Si bien los estudios de política pública advierten un análisis empírico importante en la explicación de las diferentes fases del proceso de políticas, el análisis sobre la formación de agendas resulta enriquecedor para el investigador en el sentido de comprender las diferentes variables y sus interrelaciones durante la fase de definición pública y política de un asunto. En menor o mayor medida, la comprensión de los procesos y sus implicaciones políticas remite al estudio de los mecanismos de intermediación política entre actores sociales e instituciones políticas; al análisis del conflicto y la generación de acuerdos; así como de la caracterización de los procesos de organización y movilización social.

32 Cobb, Roger y Charles, Elder, *Op. Cit.*, p. 208-209.

Desde otra visión, el análisis de la relación entre la agenda política y los procesos de incidencia que desarrollan organizaciones y grupos de la sociedad civil, advierte un estudio cuidadoso de las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad. El análisis del proceso de estructuración de la agenda, la definición de los problemas públicos y la incidencia política propone un campo de investigación interdisciplinario en el cual se advierten ideas, valores y percepciones hacia temas que requieren de una atención pública y gubernamental.

En este sentido, la búsqueda de definiciones teóricas y el uso de una metodología clara y consistente resultan en muchos casos difíciles de formular debido a la cantidad de variables que se presentan en el proceso de elaboración de una política pública y la participación de actores en su curso. La investigación sobre los procesos de estructuración de la agenda y la incidencia de organizaciones en políticas públicas es una labor que advierte retos de construcción teórica y metodológica importantes debido a las dificultades que se presentan en la definición y construcción de los problemas públicos.³³

Finalmente, es importante subrayar que la incidencia es una de las vías, junto a otras formas de ejercicio democrático y civil, a través de la cual, diferentes sectores y actores de la sociedad civil pueden avanzar en sus agendas y tener un cierto impacto en las políticas públicas. Las experiencias registradas en América Latina son importantes, pero se requiere de una mayor sistematización y compartir los esfuerzos de coordinación y, sobre todo, evaluar los logros e impactos generados en el ámbito público y político de nuestras sociedades

Bibliografía (obras consultadas)

- Aguilar, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Bardach, Eugene, “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 224.

33 Cfr., González Ibarra, Miguel Rodrigo, *Participación política y agenda de gobierno. Un análisis a partir casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México, 1985-2003*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011.

- Casar, María, *Formación de la agenda y procesos de toma decisiones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo 207, consultado el 3 de marzo de 2014, disponible en www.google.com.mx
- Cobb, Roger y Charles, Elder, *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema Editores, 1986.
- Cunnill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997.
- Diamond, Larry, “Repensar la sociedad civil”, en *Metapolítica* No. 1, México, Centro de Estudios de Política Comparada, Vol. 1, enero-junio de 1997, p. 187.
- Edelman, Murray, *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- González Ibarra, Miguel Rodrigo, *Participación política y agenda de gobierno. Un análisis a partir casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México, 1985-2003*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011. Disponible <https://unam.academia.edu/MiguelRGonzalezIbarra>
- González, Inés, Garay, Candelaria, *Incidencia en políticas públicas y construcción de ciudadanía*, Documento electrónico, consultado el 2 de abril de 2014. Disponible en www.google.com.mx
- Hofmann, Andrés, *Et. Al., La promesa de un gobierno abierto*, Documento electrónico consultado el 3 de abril de 2014, en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>
- Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, España, Paidós, 2014.
- Mora, Alberto, *Incidencia y Políticas Públicas*, documento electrónico, consultado el 2 de abril de 2014, p. 2. Disponible en www.google.com.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Manual Básico para la Incidencia Política*, 2002.
- Parsons, Wayne, *Políticas Públicas*, México, Miño y Dávila Editores/FLACSO, 2007.
- Ragin, Charles, *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, Colombia, Universidad de los Andes/SAGE, 2007.
- Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, México, Plaza y Valdés, 1998. Disponible en <http://raulrojassoriano.com/>

- Sitio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
<http://www.clad.org/>
- Weber, Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu Editores 1985.

Datos del autor

Miguel Rodrigo González Ibarra. México, Distrito Federal. Realizó el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM), y catedrático en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. **Contacto:** ibarra000@yahoo.com