

LA AGENDA PÚBLICA EN SUS TEORÍAS Y APROXIMACIONES METODOLÓGICAS. UNA CLASIFICACIÓN ALTERNATIVA¹

The public agenda in their theories and methodological approaches. An alternative classification

MARY LUZ ALZATE ZULUAGA²
Universidad Nacional de Colombia
Medellín, Colombia
mlalzatez@unal.edu.co

GERARDO ROMO MORALES³
Universidad de Guadalajara
Jalisco, México
gerardo.romo@gmail.com

Vol. XV, N° 26, 2017, 13-35
Recepción: 22 de febrero de 2017
Aceptación: 13 de junio de 2017
Versión final: 28 de julio de 2017

¹ Este artículo forma parte del desarrollo de un estudio más amplio en el que comparamos dos casos de análisis de las agendas locales en Colombia y México, financiados por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, y la Universidad de Guadalajara, México.

² Profesora Asociada. Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Socióloga por la Universidad de Antioquia. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

³ Profesor Titular. Departamento de Políticas Públicas. Cucea-Universidad de Guadalajara. Sociólogo por la Universidad de Guadalajara; Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económica y Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN. La agenda pública implica un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general, y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención.

En el presente artículo revisamos la producción académica actual sobre el tema, describiendo los enfoques, conceptos y categorías más utilizadas, así como las metodologías y contextos geográficos de los casos en la literatura revisada.

Considerando elementos teóricos y metodológicos que están detrás de los autores revisados, se propone una novedosa clasificación de la cuestión como principal aporte del artículo. En esta, destacamos los que consideramos son los factores más relevantes: los actores sociales y sus nuevos recursos de difusión, las coaliciones políticas y las oportunidades, así como los marcos valorativos y los sentimientos compartidos para la definición de los problemas. Por último, señalamos algunos vacíos investigativos en el tema.

Palabras clave: agenda pública, políticas públicas, interés ciudadano

ABSTRACT. The public agenda involves a process through which certain issues or public problems are positioned, acquire a general interest, and are transferred to the level of governmental decision through several strategies and public policy.

In this paper, we review the actual academic production of the theme, describing approaches, concepts and categories most used, as well as methodologies and geographical context's object of the reviewed studies.

Considering theoretical and methodological elements that are behind the reviewed authors, a novel classification of the matter is proposed as the main contribution of this paper. We emphasize what we consider are the most important factors of the theme: social actors and their new broadcast resources, political coalitions and opportunities, as well as the evaluation frameworks and shared feelings for the defi-

nitition of the problems. Finally, we note some research gaps in the field.

Keywords: Public Agenda, Public Policy, Citizen's Interest

INTRODUCCIÓN

Cada una de las demandas ciudadanas motivadas por razones políticas, sociales, ambientales o culturales se incorporan al espacio amplio del interés general cuando son expresadas por un grupo de personas, como un asunto de urgente resolución, a través de distintos medios. En la sociedad global actual, existen situaciones en las que las diversas demandas confluyen de forma dramática como problemas relevantes y fundamentales para los ciudadanos. Las preguntas que enfrentan los decisores públicos son más o menos las siguientes: ¿Qué asuntos deben ser atendidos antes que cualquier otro? ¿Cuáles tendrían que ser relegados para una atención secundaria o al olvido? ¿Cuáles tendrían que ser los criterios de actuación? ¿Cuáles son los factores definitorios de la agenda de gobiernos concretos?

La forma en la que se resuelven esas cuestiones es lo que constituye el material para los investigadores especialistas, los cuales, a través de análisis e inferencias, hacen propuestas que permiten una de dos cosas posibles: mejorar los procesos o entender de mejor manera el desarrollo de los mismos.

Lo que vamos a hacer en este artículo es una especie de observación de *segundo orden*, donde lo que constituye nuestro material de análisis es precisamente lo que los investigadores hacen, intentando destacar aquellos elementos que les son comunes o les distinguen en sus formulaciones analíticas.

En este sentido, proponemos examinar lo que se ha escrito sobre agenda pública a través de las aportaciones que teórica y empíricamente han realizado las variadas perspectivas de aproximación, empezando por los diferentes nombres que esta ha recibido: agenda de gobierno (Aguilar, 1993), agenda pública (Majone, 2006), agenda de poder (Dorantes, 2008) o agenda formal, además de la clásica distinción entre agenda pública, política y gubernamental (Casar y Maldonado, 2010).

En la revisión que hacemos de las publicaciones generadas hasta ahora sobre este asunto, destacamos las precisiones y matices que se generan a partir de cada una de las categorías utilizadas con la intención de

poder contar con un panorama amplio y útil de las principales orientaciones teóricas y sus recursos metodológicos.

Asumimos por supuesto que nuestra revisión tiene límites, que no es posible incorporar aquí a todos los autores que hayan hablado sobre el tema o alguna de sus variantes: fijación de la agenda, identificación y/o definición de problemas públicos, la formación de la agenda, la ventana de oportunidades, la agenda mediática (Andréu, 2012) o los más novedosos *agenda cutting* o *agenda surfing* (Guzman y Martínez, 2010). Sin embargo, sí buscamos cubrir las principales propuestas generadas al respecto en las dos últimas décadas.

El orden de presentación es el siguiente: primero discutimos el asunto de la definición, seguido de la identificación de los enfoques teóricos. En segundo lugar, los temas o variables más frecuentes en la literatura revisada sobre agenda. En tercero, la descripción de las aproximaciones metodológicas de los autores. Y, en cuarto lugar, la discusión acerca de los principales contextos de aplicación de los estudios producidos para plantear finalmente como principal aporte de la revisión de estos elementos la reflexión crítica necesaria que nos permita ubicar los vacíos y aspectos pendientes de indagación sobre el tema.

LAS DEFINICIONES SOBRE AGENDA Y SUS ENFOQUES

Para analizar la diversidad de definiciones y enfoques sobre agenda, es importante empezar por considerar que la utilización de los distintos adjetivos para nombrarla se hace de acuerdo a los énfasis que cada autor decide darle a los aspectos que luego la definen y caracterizan. Por ejemplo, pensemos en quiénes distinguen a la agenda ciudadana de la agenda de gobierno (Zapata, 2009) o a quiénes incluyen como posible, a partir del reconocimiento del origen empresarial del instrumento, a la de agenda económica (Andréu, 2012).

Es importante también tener en cuenta que, en general, la agenda se considera como una etapa del proceso más amplio de elaboración de políticas. Por ejemplo, “por *formación de la agenda* se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1993: 77). En esta postura, la decisión de la agenda corre por cuenta de los gobiernos que representan a los ciudadanos, y es por esta característica que la propuesta de estos autores norteamericanos se inscribe dentro de lo que podríamos llamar “Modelo político democrático”, el cual enfatiza la centralidad que ocupan los medios de comunica-

ción y la opinión pública para su formación, desplazando como central la toma de decisiones del modelo clásico (Dorantes, 2008).

En este mismo sentido de ver la política pública como un elemento conceptual de encuadre, como un constructo teórico contextual del asunto de la agenda, se pueden incluir las propuestas de Segura (2009), de Vélez (2010), de Merino (2010) o la de Leyva *et al.* (2011).

En este sentido, y destacando el “proceso constante de organización” en la *instrumentalidad* de la política pública en general, se puede destacar la propuesta de Arellano Gault (2010). Desde una perspectiva más centrada en el proceso y sus actores, “una agenda no es más que el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, que se procurarán, [que] se intentarán, cosas en las que se pondrá empeño” (Casar y Maldonado, 2010: 222). De acuerdo con estas autoras, existen tres tipos de agenda: la pública, la política y la gubernamental.

También se ha señalado que “la agenda formal es un proceso decisio-
nal contingente y tornadizo que se asemeja a las anarquías organizadas, caracterizadas por preferencias problemáticas, tecnologías no claras y participación fluida (esto es, diversos grados de motivación y compromiso)” (Aguilar, 1993: 38).

Hasta aquí, las definiciones mencionadas sugieren un mapa terminológico que delimita el tema en cuestión. Podemos apreciar que para hablar de agenda pública van a ser relevantes el contexto, el proceso, los actores y los recursos disponibles para la decisión, incluyendo entre estos últimos el discurso y la forma a través de la cual se nombran los problemas.

Para aquellos autores que va a ser relevante este último aspecto, esta condición tendrá implícita una lucha por la definición de la realidad a través de la selección de problemas (Lorenc, 2005).

Siguiendo con este énfasis en la definición del problema a través del discurso y la argumentación como categorías centrales de la agenda pública, podemos citar a Cejudo (2010), para quien la pregunta clásica sobre “¿cómo entran los temas en la agenda pública?” se convierte en varias preguntas relacionadas: ¿cómo se formó un discurso compartido que transformó una situación en un problema público?, ¿qué actores impulsaron este discurso?, ¿qué estrategias argumentativas utilizaron?, ¿qué intereses hay detrás de este discurso?, ¿de qué modo el discurso que construye el problema público incide en las decisiones que habrán de tomarse?

Terminamos esta parte señalando una especie de acuerdo disciplinario con respecto a la construcción de la agenda: el enfoque teórico con el que se aborde es determinante para su configuración como objeto

analítico y, por lo tanto, de los procesos e instrumentos concretos de su formulación.

Los enfoques en la agenda. Una propuesta de clasificación

A partir del acuerdo anterior, en este apartado vamos a revisar con detalle las características conceptuales y prácticas de los enfoques de los autores analizados sobre el tema de la agenda pública. También vamos a proponer una clasificación de los autores a partir de las mismas.

Al respecto es importante empezar por una obviedad: todos los autores tienen, de manera explícita o no, una base teórica a partir de la cual construyen su propuesta concreta de agenda. Lo que no es tan obvio es que la mayoría de los aquí analizados asumen que, por la complejidad del tema, es siempre necesario incorporar algunos elementos complementarios que fortalezcan su capacidad explicativa.

Es precisamente a partir de la teoría base identificada junto con los elementos complementarios propuestos: conceptos, referentes teóricos, rutas descriptivas y variables operativas, que pudimos clasificar a los autores analizados en cinco grandes enfoques:

1. Proceso de políticas públicas.
2. Cambio institucional.
3. Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública.
4. Constructivista.
5. Cambio cultural.

A continuación presentamos los enfoques sugeridos de clasificación señalando los autores incluidos en los mismos, así como los elementos más significativos de caracterización y propuestas.

El enfoque del proceso de políticas públicas

Nos encontramos con un abanico amplio de autores clásicos y contemporáneos (Cobb, Ross y Ross, 1976; Elder y Cobb, 1993; Nelson, 1993; Bardach, 1993; Aguilar, 1993; De la Fuente y Martuscelli, 2006; Cabrero, 2005 y 2007; Merino y Cejudo, 2010; Arellano Gault, 2010; Valencia, 2012) los cuales identifican la agenda como un paso en el proceso de hechura de políticas públicas.

En los estudios revisados, el marco general de las políticas públicas se inicia con el momento o paso del proceso que está dirigido a identificar problemas y, por ende, a fijarlos en la agenda. Esta acción la realiza un actor racional que intenta encontrar la solución ideal a los proble-

mas presentados como emergentes. A partir de ese momento inicial, se marcan luego pasos concretos y consecutivos establecidos teóricamente como indispensables para completar el proceso. Estos pasos se asumen conceptualmente como inevitables con independencia incluso del sistema político concreto en que se analizan⁴.

Un estudio que destacamos desde este enfoque, por la novedad de su argumento, es el de Segura (2009), quien establece una relación entre el paradigma de la complejidad con el análisis de problemas sociales, planteando que la mayoría de los acercamientos a los asuntos de política pública asumen que el mundo social puede ser modelado como un sistema simple, sin embargo, para este autor, muchas de las fallas en el manejo de los problemas públicos derivan de no contar con una visión completa, o más bien, compleja de la realidad social.

Enfoque del cambio institucional

Con un espíritu crítico, desde una perspectiva que enfatiza los elementos institucionales y sus procesos de cambio, hay una serie de estudios que, para tratar la definición de problemas, van más allá de la trayectoria procesal de las políticas (Gantman, 2009; Mariscal, 2010; Casar y Maldonado, 2010; Merino, 2010) y destacan el cambio institucional implicado en la formulación de la agenda a partir de elementos tales como:

Los arreglos o estructuras institucionales habilitantes o inhibidoras de participantes, tiempos y formas de participación; determinan el conjunto de actores que tienen autoridad y capacidad para llevar un asunto de interés —sin importar su origen— al estadio de su procesamiento (Casar y Maldonado, 2010: 227).

En esta mirada, la agenda pública se construye y consolida no sólo a partir del entramado del proceso político, sino también de los intereses en juego de los actores, de las creencias y demás marcos de restricción para la acción, tanto formales como informales.

Con respecto a los intereses en juego de los actores, destaca el estudio de Nicholson (2009), quien nos habla de una cierta racionalidad de

⁴ Con respecto a este elemento del contexto de aplicación del modelo de las políticas, algunos autores proponen miradas críticas. Es el caso de Montecinos (2007), que plantea como una limitación que dicho enfoque tenga “su inspiración en una forma particular de sociedad, y de esta en relación con el Estado, con democracias consolidadas y que gozan de relativa estabilidad” (Montecinos, 2007: 331).

los encargados de la toma de decisiones, que por lo general tomarán un buen tiempo para estudiar los costos y beneficios de una política antes de arriesgar el *statu quo*.

Mariscal (2010) nos permite agregar al análisis tres elementos vinculados a la regulación que podríamos considerar desde una perspectiva institucional: en primer lugar, el carácter incierto de las decisiones humanas; en segundo, los comportamientos sistemáticos basados en la cooperación y la confianza; y, por último, las creencias y su evolución. Estas últimas se pueden pensar como fuente de cambio importante para una sociedad y se verán reflejadas en los asuntos de interés público identificados.

Enfoque de la fijación de la agenda y movilización de la opinión pública

Desde una mirada distinta, encontramos otros estudios que proponen la perspectiva teórica de la fijación de la agenda o *agenda setting*. Este nombre se le atribuye a McCombs y Shaw, quienes en 1972 “acuñaron el término *agenda setting* para referirse al poder de los medios de comunicación de masas de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares, que aquellos presentan como los más sobresalientes y problemáticos en cada momento” (McCombs y Shaw 1972, citado por Rubio, 2009: 269).

La *agenda setting* se puede encontrar vinculada a la movilización de la opinión pública (Rodríguez Díaz, 2004; Rofman, 2007; Rubio, 2009) o como agenda mediática (Andréu, 2012). Según este enfoque, los ciudadanos considerados como *público* recurren a las pistas de relevancia que les ofrecen los medios de comunicación de masas para organizar su propia agenda y decidir cuáles son los temas importantes en la consideración pública.

En los textos analizados, podemos ver cómo por varios años las reflexiones que derivaron de esta perspectiva, con cierta ingenuidad, afirmaban que la agenda de los medios de comunicación, o agenda mediática, se trasladaba directamente a la ciudadanía hasta consolidarse como agenda pública, otorgándole así un excesivo poder a los medios. Sin embargo, en años recientes se han moderado las posturas al respecto, reconociendo el excesivo determinismo de las primeras afirmaciones.

De esta manera, esta visión se ha ido complejizando y, por lo tanto, se han ido agregando matices a la propuesta que la vuelven más certera. Por ejemplo, de la idea de los medios de comunicación como determinantes en la opinión pública sobre las situaciones que se podrían consi-

derar problemas, Bua (2012) enfatiza el hecho de que las élites estén desproporcionadamente empoderadas y, por lo tanto, lideren los procesos de políticas públicas. Esto, en su opinión, afecta la supuesta neutralidad y legitimidad mediática de un modelo democrático ideal.

En nuestra perspectiva, la transferencia de temas de los medios de comunicación a la de los ciudadanos no se da de modo directo, o por lo menos no en forma mecánica y fija como sugiere la propuesta inicial. Tal resultado tendría que pasar por la vinculación de diversos factores de consideración como el nivel social, cultural y educativo de las audiencias y los recursos retóricos y persuasivos de los medios, entre otros (Katz y Lazarsfeld, 1979). Con estos elementos, habría entonces que relativizar la declaración, excesivamente determinista, que señala al ciudadano común como agente pasivo y mero receptor de opinión.

Nuestra crítica está fundada, entre otras cosas, en que ese argumento no logra explicar cómo es que se llega a ese resultado, cuáles son los elementos que posibilitan ese traslado de intereses de los medios a la opinión pública y, sobre todo, cómo es que dicha opinión deriva al final de su trayecto en la agenda de gobierno.

Enfoque constructivista

En los enfoques revisados hasta aquí, pareciera una constante el olvido o poca atención al ciudadano como actor social, sin embargo, hay algunos enfoques contemporáneos que ofrecen herramientas analíticas que corrigen esta deficiencia, por ejemplo, la visión constructivista, la cual plantea que:

Una situación no adquiere el rango de ‘problema público’ a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales no atendidos: por ejemplo, el maltrato doméstico a los niños es un problema susceptible de ser atendido por una política pública si, y solo si, se acepta que es una desviación de un objetivo social compartido (Cejudo, 2010: 101).

Es importante tener en cuenta que este enfoque es heredero de la sociología de los problemas públicos (Lorenc, 2005), la cual ha discutido, desde los años sesenta, los procesos de selección que subyacen a la construcción social de la realidad.

Para los autores contemporáneos de esta perspectiva, tan importantes como las consideraciones relativas al marco institucional o las del tradicional proceso político, son las que tienen que ver con las conside-

raciones valorativas o axiológicas de los ciudadanos. Con este elemento agregado, se mejora la posibilidad de resaltar temas y definir acciones (Merino, 2010). Es decir, los problemas que hacen parte de la agenda pública se producen a partir de los significados compartidos por la sociedad amplia que los nombra (Bardach, 1993; Lorenc, 2005). Por lo tanto, no basta la existencia de condiciones materiales para que algo se pueda considerar como problema público y se incluya en una agenda específica. Por ejemplo, la carencia de un servicio público no será tal, ni se abrirá una potencial ventana de política hacia la agenda, hasta que dentro de un marco valorativo y/o normativo propicio se exprese como queja o reclamo colectivo.

Estas valoraciones y sentimientos compartidos, en términos teóricos, podríamos pensarlos como complementarios de los planteamientos más recientes que se incluyen en lo que se ha llamado como *policy making* participativo (Zimmermann, 2014; Subirats y Parés, 2014) o de coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). La relación se justifica a partir de los planteamientos de estas últimas, que destacan la generación permanente por parte del ciudadano común de mensajes a través de las redes sociales y medios de difusión amplios como internet, demandando acciones concretas de sus gobiernos. Esta condición ha generado para el ciudadano un nuevo rol y posicionamiento de poder potencial, al menos para la conformación de la agenda real.

Enfoque del cambio cultural

Esta perspectiva se destaca por incorporar a la discusión un elemento nuevo: el cambio cultural (Tamayo y Carrillo, 2005; Andréu, 2012).

Esta idea de cambio cultural es la que permite a los autores de este enfoque distinguir entre una *vieja* y una *nueva* agenda, por ejemplo. La primera tiene que ver con las demandas sociales de carácter socioeconómico, como las de la distribución de la riqueza, que fueron importantes hasta la década de los sesenta. La *nueva agenda* agrega a las anteriores las demandas de derechos y condiciones sociales para las diversas identidades colectivas, a modo del debate entre distribución o reconocimiento (Fraser y Honneth, 2006).

Quienes defienden esta postura serán llamados también postmaterialistas al advertir sobre el desplazamiento que se da en las sociedades industriales avanzadas en las prioridades de valoración desde los temas de “seguridad física y económica, hacia los valores postmaterialistas, que ponen mayor énfasis en la libertad, la manifestación de la personalidad y

la calidad de vida” (Inglehart, 1971, citado por Tamayo y Carrillo, 2005: 659).

Por último, con respecto a este enfoque, algunos autores del mismo clasifican los temas o problemas según su pauta de evolución en el tiempo y los nombran como: problemas crónicos, intermitentes, nuevos o coyunturales.

Hasta aquí el asunto de los enfoques. Presentamos a continuación la manera en la que se ha tratado el asunto de los temas incluidos en las agendas. Separamos las variables y conceptos claves y las relacionamos con los enfoques y hallazgos de la literatura sobre la manera en la que ciertos problemas son definidos como relevantes, y reciben entonces atención, energía y presupuesto. Esto nos va a permitir, más adelante, fundamentar nuestra crítica y los pendientes de investigación.

LOS TEMAS O VARIABLES MÁS FRECUENTES EN LA LITERATURA SOBRE AGENDA

Las variables más mencionadas en la bibliografía revisada se refieren a la participación ciudadana, las demandas sociales, el desarrollo económico y social, los juegos de poder, los procesos formales e informales y la acción pública. Las que tienen una relevancia secundaria son los programas sociales, la modernización y planeación municipal, la opinión pública y el espacio público, los valores y creencias sociales, los medios de comunicación, la selección de prioridades, los significados compartidos y las decisiones estratégicas.

Esta miscelánea de temas hace parte de los distintos marcos interpretativos utilizados por los autores, de acuerdo a su perspectiva teórica y objetivos de indagación al abordar el asunto de las agendas y su proceso de conformación. En la distinción que se observa, están involucradas diferentes concepciones sobre los problemas y sus trayectorias, sobre actores, recursos y capacidades disponibles.

Nelson (1993) plantea, desde el enfoque del proceso de políticas, que los pasos para dicha construcción comprenden la iniciación, la especificación, la expansión y la entrada del problema. Dentro de este mismo enfoque, pero con algunos matices, Cobb, Ross y Ross (1976) identifican tres modelos de agenda: 1. el modelo de las iniciativas desde fuera, 2. el modelo de iniciativas desde dentro y 3. el modelo de la movilización social.

Cada uno de los modelos anteriores supone varios pasos o etapas, dependiendo de la orientación y de quien lidere las iniciativas: las orga-

nizaciones sociales y la sociedad civil en general buscando la inclusión de temas de interés en la agenda pública, en el modelo uno. En el modelo dos, el gobierno liderando el tema desde su estructura interna. Y el gobierno llevando temas a la opinión pública para generar consenso sobre un tema en particular a agendar, en el modelo tres (Cobb, Ross y Ross, 1976).

En este asunto de la configuración de pasos a cumplir de manera sistemática, desde el enfoque del proceso de las políticas, es relevante el aporte de Bardach (1993), para quien la extensión, intensidad y calidad de sentimientos de la gente sobre la condición o situación de la vida que les afecta son los principales aspectos en el posicionamiento de un tema en la agenda pública.

Por su parte, desde el enfoque del cambio institucional, las variables de interés según Casar y Maldonado (2010) consideran tres direcciones o fuentes: 1. el diagnóstico que los actores hacen y sus consideraciones sobre el conjunto de asuntos de atención; 2. las mediaciones o percepciones de la gente sobre los problemas de resolución prioritaria, que sería la que consideran agenda pública y 3. a partir de los proyectos políticos del Ejecutivo.

En esa selección de temas y variables con las cuales los autores abordaron sus reflexiones, algo hay de prescripción a modo de lo que sería *el deber ser* para los formuladores de políticas, dejando como un asunto secundario el estudio de esas actuaciones o del proceso como tal. Es decir, hay un énfasis normativo del *Knowledge in* en detrimento del más explicativo *Knowledge of* (Lasswell, 1971).

En nuestra opinión, este desequilibrio que podría ser juzgado desde una perspectiva ética y no solo de dedicación neutral, es un pendiente a corregir para los estudiosos. Habrá entonces que tomar distancia para asumir una postura crítica que permita evaluar e identificar las principales cuestiones que han estado en juego en esa constitución de la agenda en los últimos años y, con base en contextos muy específicos, dejar a un lado la recepción acrítica de enfoques y conceptos que imperan en la disciplina sobre este asunto.

Con respecto a la relevancia de los temas a los que el gobierno termina dedicando energía y recursos, autores como Aguilar Villanueva (1993), Pump (2011) y Bua (2012) afirman que, al analizar el proceso de conformación de la agenda de gobierno, es posible observar la estructura de poder inherente a la hechura de una política. Esto es debido a que el mayor peso causal para la ordenación de los temas o cuestiones públicas que deberán ser atendidos por el gobierno corresponde a quienes ejerzan mayor presión política y cuenten con las redes de poder más sólidas, es

decir, corresponde a “la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y a las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (Aguilar, 1993: 44). Esto representa “una lucha en los pasillos del poder que combaten quienes contienden por obtener los favores del gobierno” (Nelson, 1993: 108).

En ese sentido, según su estudio empírico sobre el maltrato infantil, los aspectos cruciales para posicionarlo en las agendas de gobierno fueron: los recursos organizacionales disponibles, una etiqueta poderosa y movilizadora para el problema y los incentivos para el liderazgo que dieran valor al tema y lo ampliaran más allá de la preocupación de los grupos privados (Nelson, 1993: 136).

Bardach (1993), por su parte, también habla de la *etiqueta* como un elemento táctico en la lucha por la legitimidad de las cuestiones a ser agendadas o susceptibles de ignorar o eliminar en el entendido de un grupo o personas. Asimismo, ahonda en el argumento sobre la existencia de un conflicto en la misma concepción del problema. Este conflicto se decanta entre el *sentimiento popular* y la *conceptualización analítica* que, en otros términos, se refiere a que los problemas públicos transitan, de manera recurrente, desde los procedimientos que tienen en cuenta un principio democrático (la inclusión de demandas sociales) hasta aquellos otros que priorizan el criterio utilitario y técnico de la relación costo/beneficio para el posicionamiento del problema en la agenda formal (Bardach, 1993).

Con respecto a ese último criterio que recibe también el nombre de *eficiencia*. “Suponer que la eficiencia es el único valor que guía las decisiones públicas es tan equivocado como la conjetura de que solo los intereses políticos definen las elecciones de quienes diseñan políticas públicas” (Merino y Cejudo, 2010: 23).

La postura de estos últimos autores coincide con la idea de que cada enfoque privilegia una visión (Lorenc, 2005) y que esta, por sí sola, no abarca toda la realidad del problema, reconociendo entonces la complejidad del mismo (Segura, 2009; Bua, 2012). Hay aquí una apuesta por la complementariedad de perspectivas y visiones en el proceso de construcción de la agenda.

Otro aporte relevante con respecto a la selección de temas entre los teóricos que tratan sobre agenda será el de aquellas propuestas que rescatan las estrategias retóricas, la capacidad de convencimiento y de transmitir un mensaje complejo a un grupo poblacional amplio mediante frases simples. Esta importancia discursiva está asociada al proceso de formación del consenso para la priorización de temas (Dorantes 2008; Cejudo, 2010).

Relacionado con lo anterior, podríamos destacar el amplio abanico de oportunidades que se le presenta hoy al ciudadano a través de las redes sociales e internet en general para divulgar problemáticas y masificar instantáneamente a cualquier lugar del mundo interconectado una demanda o denuncia concreta (Sádaba, 2012; Subirats y Parés, 2014).

Las ideas anteriores resaltan las capacidades comunicativas en la generación de atención y consensos, en el entramado de las relaciones de poder entre los distintos grupos de interés y líderes políticos para movilizar apoyos ciudadanos y, aunque no se trate abiertamente, sugerimos que también se destaca la indagación por aquellas capacidades discursivas, mediáticas y expresiones culturales que desde los actores sociales se despliegan para llamar la atención, generar apoyos y mecanismos de solidaridad con respecto a problemáticas de urgente resolución pública o de cambio estructural.

Sobre este último, Cabrero (2005) destaca el cambio que supone transitar de un actor gubernamental protagonista y concentrado en la producción de bienes y servicios a uno que vive su condición de sujeto político en un contexto institucional de negociación y acuerdos colectivos.

Otras visiones como las de Elder y Cobb (1993), los cuales varias décadas antes, en su famoso análisis sobre la vejez, ya señalaban que un asunto solo adquiere carácter de problema público a partir del momento en que comienza a ser definido como una categoría social distinta, y en cuya enunciación las personas que componen dicha categoría comienzan a ser susceptibles de derechos y consideraciones especiales.

A partir de lo anterior, el centro de discusión es el propio acto de nombrar, y las adecuaciones pertinentes de las categorías que transitan del tratamiento *naturalizador* de los problemas hacia el espacio conflictivo, por político, de los asuntos de interés público, la elección correspondiente entre las alternativas disponibles y la decisión estratégica del gobierno.

Destacamos la conclusión de Casar y Maldonado al respecto: “los estudios que privilegian ‘la primacía de las ideas’ en la definición de asuntos públicos olvidan el papel de los intereses, los juegos de poder y los procesos de negociación en la construcción de estos significados compartidos sobre los asuntos públicos” (2010, 214), y el corolario que representan algunos análisis recientes que complementan esta idea, proponiendo un acercamiento a los actores sociales y políticos para la definición de esos asuntos públicos (Rofman, 2007; Zapata, 2009; Murcia, 2012), aunque sin aportar evidencia empírica de la capacidad operativa y el papel político y decisorio real de dichos actores.

Con relación a los análisis basados en estudios concretos de agendas locales, una característica común es que asumen que, para el ciclo de atención de los problemas o temas públicos, el factor espacial es concluyente. Es decir, son distintas las prioridades en el ámbito local con respecto al ámbito mundial, de tal manera que en el primero, el foco de atención de los problemas es de corto plazo (Cabrero, 2007; Cabrero y Gil, 2010) y son determinantes los temas directamente relacionados con las condiciones objetivas de dichos problemas (Zapata, 2009), más que con los intereses y valores personales (Tamayo y Carrillo, 2005). Mientras que en el ámbito mundial, los temas de la agenda estatal o global contemporánea definidos como prioritarios son la igualdad, el desarrollo y la gobernabilidad (Gantman, 2009), y para esta última, son fundamentales los temas de seguridad, migración, medio ambiente y equidad de género, principalmente.

En el análisis de los temas más frecuentes en la literatura sobre agenda, es importante resaltar la existencia de quienes trabajan con estudios de caso, los cuales tienen como principales temas y problemas el envejecimiento y los mecanismos de atención públicos (Elder y Cobb, 1993), el maltrato infantil (Nelson, 1993), la migración hacia países europeos y los discursos xenófobos asociados al tema (Tamayo y Carrillo, 2005; De la Fuente y Martuscelli, 2006), la ética en las políticas públicas (Merino, 2010), el desarrollo económico y social, la gobernabilidad y la modernización municipal (Cabrero, 2007; Cabrero y Gil, 2010), la seguridad ciudadana, la infraestructura social y física básica para la oferta de servicios públicos y la igualdad social (González, 2010).

Las problemáticas relacionadas con la juventud, la equidad de género, el medio ambiente o la educación son también tratadas, aunque con menor énfasis, hasta el punto que parecieran no ser de interés central en las agendas locales y, por ahora, tampoco alcanzan un lugar importante en las investigaciones al respecto.

Una conclusión parcial de este apartado es que, en los primeros estudios del tema, los sentimientos populares, las demandas sociales, los valores y estrategias discursivas para etiquetar los problemas, las decisiones racionales, los réditos políticos, los marcos institucionales y los contextos políticos y sociales han sido analizados de manera separada.

Pero esa deficiencia se va corrigiendo en las aproximaciones temporalmente más próximas, con la preocupación académica que surge con el presente siglo por incorporar análisis vinculantes de estos variados aspectos en la construcción final de las agendas públicas, de forma tal que esa *caja negra* de los problemas públicos sea entendida de una forma transversal.

LAS APROXIMACIONES METODOLÓGICAS

La mayoría de las metodologías propuestas en los estudios revisados sobre agenda se plantean desde la tradición cualitativa de las ciencias sociales. Se caracterizan por la interpretación y la comprensión de la forma en la que se construyen las agendas, buscando hacer evidentes los elementos representativos que las constituyen, y por la discusión permanente sobre su función en los diferentes regímenes —sobre todo en los democráticos.

Una particularidad metodológica muy importante en la revisión académica de la agenda es los estudios de caso. Estos van a enfatizar, o considerar relevantes, por ejemplo, los recursos organizacionales al interior de las agencias públicas (Nelson, 1993); las satisfacciones e insatisfacciones ciudadanas (Bardach, 1993); la forma cómo influyen los discursos con los que se definen los problemas (Cejudo, 2010) o los contextos económicos, políticos y sociales de las administraciones locales (Cabrero Mendoza, 2007; 2010; Zapata, 2009). Esta perspectiva metodológica utiliza de manera recurrente la revisión de fuentes oficiales como actas de Cabildos, ejecución de presupuestos públicos y planes de desarrollo locales y regionales (Cabrero, 2005; Vélez, 2010; Leyva, 2011).

Hay otro grupo de académicos dedicado a los temas de discusión global (Gantman, 2009) que se caracteriza metodológicamente por utilizar de manera combinada enfoques cualitativos y cuantitativos (Andréu, 2012) en la construcción de variables e indicadores sobre condiciones de vida, por ejemplo. Para ellos, su fuente de información primaria serán las estadísticas generadas de manera formal por organismos públicos e internacionales.

Otros se centran en la revisión de problemas particulares y, a partir de allí, hacen un seguimiento de su trayectoria hasta que se posiciona como tema en la agenda de gobierno (Nelson, 1993; Elder y Cobb, 1993; Pérez, 2014). En estos casos se utilizan también enfoques cualitativos y privilegian como fuente de información primaria la revisión de prensa local —haciendo seguimiento sistemático a la publicación de temas de interés público— (Rodríguez Borges, 2010), y la revisión de planes y programas de gobierno ejecutados o en ejecución por las administraciones de gobierno (Vélez, 2010; Murcia, 2012).

También encontramos trabajos donde no es prioritario el papel de los actores colectivos y estos son mencionados solo de manera tangencial (Zapata, 2009; Leyva *et al.*, 2011). En otros, aun cuando se les considera parte de los procesos de organización ciudadana y son objeto de análisis en la construcción de la agenda pública (Rofman, 2007; Valencia,

2012; Murcia, 2012), no se considera prioritaria la percepción de los ciudadanos o las formas de actuación y estrategias desarrolladas por estos. Esta condición es la que nos permite señalar el primer nicho pendiente de atención académica: la falta de aportes importantes construidos desde la recuperación directa de la percepción o estrategias ciudadanas de la cultura política y de las prácticas asociadas que pudieran derivar luego en temas de interés público agendable.

Mención aparte en este mismo aspecto metodológico merecen aquellos estudios que se proponen comprender la interacción entre los elementos político-organizativos al interior de las organizaciones gubernamentales y/o en las coaliciones políticas existentes. Estos enfatizan los juegos de poder de grupos sociales y las formas de construcción de sentido y legitimidad, privilegiando un método de análisis propio de los estudios organizacionales (Nelson, 1993; Arellano Gault, 2010). Dentro de este grupo, consideramos a aquellos que desde el neoinstitucionalismo están haciendo aportes importantes al tema (Mendoza, 2000; Spiller y Tommasi, 2000; Béland, 2009; Gofas y Hay, 2010).

Para esta perspectiva es relevante la recuperación de los aspectos informales en los procesos organizativos, no como una disfuncionalidad organizacional, sino como un elemento consustancial a toda relación social (Arellano Gault, 2010).

Finalmente, como un aporte metodológico novedoso, destacamos también la visión ecléctica de autores como Merino y Cejudo (2010), para quienes es necesario recurrir a la utilización de distintos enfoques que permitan una “amalgama comprensiva” en el análisis, ya no sólo para hablar de la construcción de agenda, sino de las políticas públicas en general.

LOS PRINCIPALES CONTEXTOS DE APLICACIÓN DE LOS ESTUDIOS PRODUCIDOS SOBRE EL TEMA

En el grueso de la literatura revisada, la variable geográfica o de diferenciación cultural no tiene un peso preponderante para el análisis de la priorización de los problemas públicos. No hay estudios que de forma comparada caractericen las agendas amplias de diferentes contextos geográficos y culturales y que permitan mostrar las similitudes o diferencias en las formas de actuación de los actores involucrados o en las variables constituyentes de la agenda final analizada. Sólo encontramos en la literatura un estudio de caso reciente (Pérez, 2014) que compara el tratamiento del desplazamiento forzado interno como un problema

humanitario en los países de Colombia y México, ubicando el recorrido hacia su agendamiento gubernamental en cada país.

El contexto político y económico común a la mayoría de los autores es el de regímenes políticos democráticos, propios del escenario occidental. En este, los países de mayor mención son, en orden descendente: Estados Unidos, México y España. América Latina aparece cuando se considera un enfoque regional (Zapata, 2009; Vélez, 2010; Leyva *et al.*, 2011; Murcia, 2012), y solo un número limitado de estudios consideran un ámbito internacional o global (Gantman, 2009).

Investigaciones interesadas por un contexto general más amplio (Gantman, 2009) plantean que en el ámbito mundial actual las tareas del estado se reducen a tres aspectos: desarrollo, gobernabilidad y equidad, basándose en cifras comparativas de distintos países que clasifica en tres agrupamientos, según su configuración estructural, como primer, segundo y tercer mundo.

Con respecto a otras regiones, fuera de las relacionadas en este apartado como las más repetidas en la literatura analizada, hay tres estudios a destacar: uno con el foco de interés en el contexto español (Rodríguez Borges, 2010), otro centrado en el Reino Unido con el tema de Comunidades Sostenibles (Bua, 2012) y un último en el contexto europeo en general (Rubio, 2009). Los tres enfatizan la preocupación por la agenda pública desde su formación en la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación (*agenda setting*). En este caso, los temas de atención serán aquellos destacados en los periódicos locales y otros medios de comunicación masiva.

LOS PENDIENTES O NICHOS ACADÉMICOS POR EXPLORAR. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Este artículo se elaboró a partir de una revisión crítica de lo que sobre agenda pública se ha escrito en la literatura especializada. Lo que originalmente iba a ser una mera revisión del estado del arte se fue enriqueciendo en la medida en que se fueron detectando los principales conceptos, referentes teóricos, rutas descriptivas y variables operativas, así como los principales temas, las aproximaciones metodológicas y los contextos de aplicación. En la medida en que íbamos revisando y analizando a los autores y sus propuestas, nos dimos cuenta de que era posible generar una clasificación nueva sobre las mismas, a partir de lo que fuimos identificando como coincidencias relevantes, sobre todo, en sus aspectos teóricos. Consideramos entonces que, en algunos casos, el én-

fasis se ponía en el proceso de las políticas, en el cambio institucional, en la fijación de la agenda y movilización de la opinión pública, en los aspectos de construcción de la agenda o en los cambios culturales, y así lo argumentamos.

Sin embargo, no queremos terminar este artículo sin hacer una breve mención de los asuntos o temas que ubicamos como pendientes en la propia agenda de la disciplina, los cuales bien podrían ser agendados para ser dilucidados en investigaciones posteriores.

El primero que mencionamos es el de la atención que se le deberá dar en el futuro inmediato al asunto de los temas fallidos o *non-issues* en la formación de agenda (Casar y Maldonado, 2010). Estos, al ser suprimidos y obtener la categoría de no observables, con independencia de su relevancia para algún sector de la población, al no ser considerados en agenda alguna, pueden constituir de manera potencial el germen de conflictos sociales, o bien, la causa de algunos fracasos gubernamentales.

El segundo asunto que consideramos un pendiente académico es la búsqueda de mejores formas de atender la voz de los actores sociales o políticos cada vez más diversos. Habría en ese sentido que ampliar o enfatizar propuestas como las de la agenda movilizadora desde la sociedad civil, e incorporar al análisis académico de la construcción de la agenda pública la sistematización de estrategias colectivas movilizadoras y prácticas culturales que contengan temas de interés general.

Intentando sintetizar la idea de esta segunda omisión, consideramos que se podría indagar más a fondo en tres temas, desde perspectivas que trasciendan los modelos de *policymaking* participativo o de gobernanza (Canto Saenz, 2012; Alzate y Romo, 2014): las percepciones ciudadanas, las expresiones de cambio cultural y los valores y creencias colectivas. Sugerimos que al incorporar estas perspectivas se mejorará la comprensión amplia del proceso de agenda pública.

El tercer nicho de indagación académica a resaltar es el de aquellos asuntos de gobierno que no están localizados territorial o socialmente en los espacios que corresponden a los demarcados local, regional o nacionalmente, y que más bien corresponden a la llamada "agenda global". Nos referimos a los relacionados con la implementación de reformas fiscales o la promoción de prácticas de *Buen Gobierno*, por ejemplo, los cuales fueron, durante los años ochenta, de interés generalizado en los estudios, pero las investigaciones recientes han dejado de lado.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de impresión: Porrúa.
- Alzate Zuluaga, M. L. y Romo Morales, G. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública*, 20(3)
- Andréu, J. (2012). La descodificación de la agenda: Un modelo analítico para el conocimiento manifiesto y latente de la agenda pública. *Intangible Capital*, 8(3),.
- Arellano Gault, D. (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de impresión: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de impresión: Porrúa.
- Béland, D. (2009). Ideas, Institutions, and Policy Change. *Journal of European Public Policy*, 16(3).
- Bua, A. (2012). Agenda Setting and Democratic Innovation: the Case of the Sustainable Communities act 2007. *Politics*, 32(1).
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Ciudad de impresión: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E. (Coord.). (2007). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Ciudad de impresión: CIDE, Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E. y Gil, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1).
- Canto Sáenz, R. (2012). Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y Política Pública*, 21(2).
- Casar, M. A. y Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de impresión: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de impresión: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Cobb, R.; (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1).
- De la Fuente, J. R. y Martuscelli, J. (2006). *Agenda Pública: voces ciu-*

- dadanas*. Ciudad de impresión: UNAM.
- Dorantes, G. (2008). La construcción de la agenda de poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(204).
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de impresión: Porrúa.
- Fraser, N. y Honneth, A. (2006). ¿Redistribución o reconocimiento? Madrid: Ediciones Morat.
- Gantman, E. (2009). Las cuestiones esenciales de la agenda estatal: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Un análisis longitudinal comparativo (1972-2002). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 126(1).
- Gofas, A. y Hay, C. (2010). *The role of ideas in political analysis*. Oxon: Routledge.
- González, R. (2010). Los nuevos temas de la agenda latinoamericana. *Investigación & Desarrollo*, 18(2).
- Guzmán, M. y Martínez Prediger, C. (2010). Agenda Setting-Agenda Cutting-Agenda Surfing: una aproximación a las actuales aplicaciones de la teoría. En Luchessi, L. (Comp.), *Nuevos escenarios detrás de las noticias. Agendas, tecnologías y consumos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Katz, E. y Lazarsfeld, P. (1979). *La influencia personal: El individuo en el proceso de comunicación de masas*. Barcelona: Hispano europea.
- Lasswell, H. (1971). From fragmentation to configuration. *Policy Sciences*, 2(4).
- Leyva, S. y Tabares, J. (2011). Los observatorios como herramientas de gobierno en las políticas públicas: Descripción de sus orígenes, dinámicas y problemáticas. En Leyva, S. (Ed.), *La investigación de las políticas públicas contribuciones desde la academia*. Medellín: Red Antioqueña de Políticas Públicas.
- Lorenc, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas*, 12(2).
- Majone, G. (2006). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Ciudad de impresión: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.
- Mariscal, J. (2010). Nuevo institucionalismo y regulación. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de impresión: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Merino, M. (2010). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), *Pro-*

- blemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública.* México: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Merino, M. y Cejudo, G. (2010). Introducción. En Merino, M. y Cejudo, G. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública.* Ciudad de impresión: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un 'problema público'. *Cuadernos de Administración*, 20(33).
- Murcia, J. (2012). Actores sociales y políticas públicas en la construcción de agendas en los nuevos periodos de gobierno. *Debates*, X(61).
- Nelson, B. (1993). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno.* Ciudad de impresión: Porrúa.
- Nicholson, S. (2009). The politics of diffusion: public policy in the American States. *The Journal of Politics*, 71(1).
- Pérez, B. (2014). El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia. *El Conidiano*, X(183).
- Pump, B. (2011). Beyond Metaphors: New research on agendas in the policy process. *The Policy Studies journal*, 39(1).
- Rodríguez Borges, R. F. (2010). Discurso xenófobo y fijación de agenda. Un estudio de caso en la prensa de Canarias (España). *Revista Latina de Comunicación Social*, 13(65).
- Rodríguez Díaz, R. (2004). *Teoría de la agenda setting: aplicación a la enseñanza universitaria.* Alicante: Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social*, 1(1).
- Rubio, J. M. (2009). Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting. *Gazeta de Antropología*, X(25).
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. *Theories of the policy process*, X(118).
- Sádaba, I. (2012). Acción colectiva y movimientos sociales en las redes digitales. Aspectos históricos y metodológicos. *Arbor*, 188(756).
- Segura, F. (2009). ¿Puede gestionarse la complejidad de los problemas sociales? Aportaciones de la teoría de la complejidad a la formulación de políticas públicas. *Nómadas*, 23(3).
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 40(159).

- Subirats, J. y Parés, M. (2014). Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía? *INTERdisciplina*, 2(2).
- Tamayo, M. y Carrillo, E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, 45(4).
- Valencia, G. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Político*, 17(2).
- Vélez, R. (2010). Políticas públicas y agenda pública. Estrategias para la implementabilidad del derecho público con perspectiva territorial. Análisis de casos en Medellín. *Ratio Juris*, 5(11).
- Zapata, O. (2009). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008-2011. *Estudios Políticos*, X(34).
- Zimmermann, S. (2014). Participatory public policy making: ignored by applied concepts of democracy? En Piattoni, S. (Chair), Conferencia llevada a cabo en el *5th ECPR Graduate Student Conference*, Innsbruck. Recuperado de <http://www.ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/504cbd3f-0c59-4ac0-b8f2-691336cf7782.pdf>