

Dr. Bartolo Jaramillo Puebla

*bart\_jaramillo@yahoo.com.mx*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo sobre “**La agenda pública**” ofrece una aproximación sintética y panorámica. 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, es algo sobre el que se debe actuar.

La forma que adquiere la agenda pública sirve para orientar las prioridades de la discusión política y determina cuáles son los asuntos o problemas a los que una sociedad va a dedicar tiempo, pensamiento, energía, acciones y recursos. La agenda pública y los temas que la integran echan a andar una dinámica en la que participan e interactúan los diversos sectores de la sociedad, los medios de comunicación, los partidos y el gobierno, en un intercambio dinámico de información, datos y argumentos; la agenda pública también ayuda a precisar cuáles serán las acciones del gobierno en la forma de políticas públicas, y a motivar las decisiones a tomar por parte de la sociedad, como pueden ser las preferencias electorales, configurar la opinión que se tiene sobre el gobierno y en su caso, las expresiones de protesta social, como las que hemos visto en un número importante de ciudades del mundo en fechas recientes. Por eso la agenda pública y la forma como se construye, es algo importante.

La formación de la agenda, es el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas. No todos los problemas públicos logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa.

Aunque la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan en el sistema político (cuestiones, conflictos, necesidades que preocupan a los ciudadanos). Hay entonces una agenda de los ciudadanos (pública) y una agenda del estado o sistema político, que determinan la agenda de gobierno.

En el presente artículo se presenta un panorama 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.

## **DESARROLLO**

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<sup>1</sup>.

La 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, agenda pública, agenda de poder, agenda formal, además de la clásica distinción entre agenda pública, política y gubernamental.

De manera general el término Agenda Pública se utiliza para referirse al conjunto de situaciones problemáticas que requieren de un debate público e intervenciones activas, por parte de las autoridades públicas legítimas, a fin de encontrar solución. Su elaboración requiere, en primera instancia, de transformaciones en la vida cotidiana de los individuos debido a cambios sociales que afectan a los diferentes

---

<sup>1</sup> CASAR, M. A. Y MALDONADO, C., 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, México, Fondo de Cultura Económica, CIDE, 2010.

grupos sociales. Estas transformaciones son lo que genera una tensión social, y de esta manera, la realidad es percibida como anormal o problemática. Sin embargo, para hablar de Agenda Pública es necesario que, esta tensión que inicialmente es vivida como un problema privado individual, se transforme en un problema colectivo. En otras palabras, que el problema encuentre una formulación pública, porque ocupa y preocupa a grandes sectores de la sociedad; ello se constituye como una segunda fase.

El paso de un problema privado a un problema de índole social tiene por lo tanto sus vectores. Se necesita que personas o grupos sociales tengan la capacidad y el interés de accionar como portavoces de un emergente, y así, le otorguen una definición y lo expresen en un lenguaje adaptado, para que se vuelva público a través de los medios de expresión pública. En este punto cabe resaltar el papel importante que pueden jugar los medios de comunicación, los círculos académicos y científicos, y los actores políticos en la definición y la difusión del problema. Definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y, por lo tanto, a dar posibles soluciones.

De esta manera, la Agenda Pública se encarga de suministrar información acerca de los temas prioritarios de la realidad, considerando la participación de diversas fuentes de información (gobierno, sociedad civil y medios de comunicación). De este modo, la Agenda Pública abre espacios para el análisis y debate de las temáticas prioritarias, propiciando la adecuación de los proyectos gubernamentales con las necesidades de la población.

Respecto a los temas que forman parte de la agenda pública actual, se considera que podrían ser: el incremento de la violencia dentro del ámbito educativo, la inseguridad y sus consecuencias, la trata y tráfico de personas, el calentamiento global, narcotráfico, el debate sobre la despenalización del aborto, entre otras. 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. 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 definatorios de la agenda de gobiernos concretos?

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. Siguiendo con este énfasis en la definición del problema a través del discurso y la argumentación como categorías centrales de la agenda pública, sobre cómo entran los temas en la agenda pública. Al respecto para 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. Las características conceptuales y prácticas de los enfoques de los autores analizados sobre el tema de la agenda pública se clasifican en cinco enfoques: Proceso de políticas públicas, Cambio institucional, Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública, Constructivista y Cambio cultural:

### **Enfoque del proceso de políticas públicas.**

- La agenda como un paso en el proceso de hechura de políticas públicas. 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 problemas 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 analizan.

### **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. 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 formal como informal.

### **Enfoque de la fijación de la agenda y movilización de la opinión pública.**

- 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. La agenda setting se puede encontrar vinculada a la movilización de la opinión pública. 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.
- Desde el punto de vista de la Teoría de la Agenda-setting cuando se habla de agenda se usa en un sentido metafórico para expresar cómo las agendas o temas que son considerados por los medios como relevantes pasan a ser subrayados también en las agendas de la audiencia. Las personas no sólo reciben información a través de los medios sobre determinados temas o asuntos que ocurren en el mundo y son considerados relevantes, también aprenden de ellos la importancia y el énfasis que les deben dar.

- El proceso de agenda-setting o de selección de temas se ve influido por diferentes elementos. “La teoría de la Agenda-setting ofrece una explicación de por qué la información sobre ciertos temas, y no otros, resulta de interés para el público que vive en democracia; cómo se forma opinión pública y por qué ciertos temas inducen a adoptar acciones políticas mientras que otros no. El estudio de la “agenda-setting” es el estudio de los cambios sociales y de la estabilidad social” Por otra parte, los individuos cuando deciden cómo y por qué usan unos determinados medios forman parte activa del proceso comunicativo según sea su contexto y trasfondo individual, actitudes y acciones<sup>2</sup>.
- La llegada de la Internet ha multiplicado las fuentes de información y ha roto con el monopolio informativo de los medios; ha cambiado los tiempos y ritmos noticiosos que antes se movían en torno a la publicación de los diarios y a los horarios de los noticieros; también ha dado a las personas un papel más activo en la discusión de temas que les preocupan, aunque los medios tradicionales de comunicación siguen teniendo una influencia importante.

### **Enfoque Constructivista.**

- 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. Los problemas que hacen parte de la agenda pública se producen a partir de los significados compartidos por la sociedad amplia que los nombra.

---

<sup>2</sup> DEARING J. and ROGERS, E., Communication Concepts 6: Agendasetting, Thousand Oaks, CA: Sage, 1992.

### **Enfoque del Cambio cultural.**

- Esta idea de cambio cultural es la que permite a 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.

Las variables más mencionadas 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, 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.

La mayoría de las metodologías propuestas en los estudios revisados sobre agenda se plantean desde la tradición cualitativa de las ciencias sociales. Una particularidad metodológica muy importante en la revisión académica de la agenda, es los estudios de caso, por ejemplo esta metodología utiliza de manera recurrente la revisión de fuentes oficiales como actas de Cabildos, ejecución de presupuestos públicos y planes de desarrollo locales y regionales. Hay otro grupo de académicos dedicado a los temas de discusión global que se caracteriza metodológicamente por utilizar de manera combinada enfoques cualitativos y cuantitativos en la construcción de variables e indicadores sobre condiciones de vida, 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, 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 y la revisión de planes y programas de gobierno ejecutados o en ejecución por las administraciones de gobierno.

Considero que algunos de los factores que facilitan la incorporación de un asunto en la agenda son los siguientes:

- El conflicto actual o potencial que provoca un asunto en la comunidad favorece su expansión en la opinión pública.
- La naturaleza del asunto (significado social, importancia en el tiempo, complejidad).
- La capacidad de definir y comunicar el asunto de manera sencilla.
- Acontecimientos sociales destacados:
  1. Catástrofes
  2. Cambios tecnológicos
  3. Elecciones
  4. Sucesos económicos
  5. Crímenes

A manera de ejemplo para el caso de México, la agenda política principalmente se centra en la agenda setting. Si bien los medios de comunicación tradicionales siguen teniendo una influencia importante, la agenda se define también por las interacciones que se dan en redes sociales, en las que participan personas y organizaciones con menor o mayor peso o efecto como los llamados *influencers*, y por las acciones de personajes de la vida pública que intentan incorporar temas nuevos y “jalar” o crear corrientes de opinión. En ese tipo de acciones orientadas a tratar de influir en la agenda pública habría que catalogar a las reuniones diarias que el presidente celebra con representantes de medios de comunicación por las mañanas.

La idea de hacer reuniones diariamente con periodistas muy temprano por la mañana nació cuando López Obrador era Jefe de Gobierno a principios de este

siglo, en el año 2000. No fue el primer político que se reunía con periodistas de forma periódica: el histórico líder de la CTM, Fidel Velázquez, organizaba conferencias de prensa todos los lunes, como para fijar la parte del sector obrero en la agenda política para toda la semana. Pero López Obrador sí fue el primero en hacer reuniones con periodistas todos los días muy temprano, y a pesar de las críticas que no entendían entonces lo que estaba haciendo, logró cambiar los tiempos noticiosos y transformó la manera como los políticos influyen en la agenda pública. En su momento fue una acción audaz, innovadora, que presentaba contrapesos al presidente Fox y que bajo cualquier evaluación fue muy exitosa, pues colocó a López Obrador en condiciones de competir por la Presidencia de la República en 2006 y 2012, fundar un partido político y convertirse finalmente en presidente en 2018.

Ahora como presidente, López Obrador sigue organizando reuniones diarias con periodistas por las mañanas que tienen una fuerte influencia sobre la conformación de la agenda pública. No solamente sirven para definir el tono de la discusión pública de cada día y a difundir las acciones de su gobierno. Esas reuniones también han servido para tratar de desviar la atención de sus errores y evadir temas que considera incómodos, muchas veces sin éxito, pues hay cuestiones que por su importancia y urgencia aparecen en el debate nacional, aunque se intente contenerlas.

La agenda pública de la sociedad mexicana actual, con toda su complejidad y con la multiplicidad de fuentes con las que se accede hoy a datos e información, no puede encauzarse ni acotarse con conferencias mañaneras. Los temas urgentes de la agenda pública no pueden ocultarse bajo señuelos como la sugerencia de amenazas sensacionalistas, pero claramente irreales, como la improbable amenaza de una insurgencia militar que eche abajo al gobierno de México. Quienes estamos preocupados por México no podemos caer en esas trampas. Debemos pensar en cómo mantener el foco de la agenda pública en los temas que realmente importan, en los problemas que tenemos que son muchos y muy graves, y que determinarán nuestro futuro, como la ausencia de crecimiento económico, la calidad de la

educación pública y el aumento de la inseguridad, solo por nombrar los más importantes, en lugar de extraviarnos en la discusión estéril sobre distracciones que no representan una amenaza real.

## **CONCLUSIONES**

La Agenda Pública no sólo se construye con la contribución del género informativo, el cual pone de manifiesto una situación emergente, sino que también es necesaria la participación de los distintos actores sociales, grupos de presión o interés (empresas, ONGs, grupos políticos, entre otros) y representantes gubernamentales.

A la hora de hablar de Agenda Pública, los temas son variados pero adquieren relevancia cuando se convierten en asuntos, que es cuando los medios de comunicación los posicionan en un lugar particular en el debate y diálogo social. Sin embargo, debemos tener en cuenta que las situaciones “informadas” están fuertemente influenciadas por las ideologías y estilos del medio que comunica.

Por lo tanto, el género informativo establece los temas de la Agenda Pública así como también su valoración, y permite mediante la información, dirigir el proceso de búsqueda de soluciones. No obstante, no debemos olvidar que la toma de resoluciones depende en última instancia de los distintos órganos de gobierno.

Por otra parte, la construcción de la Agenda Pública se vincula al proceso desocialización en el sentido de que favorece la apertura de espacios que propician el debate y el diálogo social. El hecho de que una sociedad pueda manifestar cuestiones, opiniones, necesidades e intereses implica un continuo movimiento hacia la construcción de nuevos posicionamientos y una toma de conciencia frente a la estructura social donde estamos insertos.

Por su parte, los medios de comunicación se encargan no sólo de comunicar lo emergente sino también de intervenir en el sentido que aquello que emerge adquiere para los miembros de una sociedad.

Hablar de socialización y agenda pública remite a pensar sobre los diferentes atravesamientos (políticos, económicos, culturales, religiosos, sociales) con los cuales convivimos a diario.

Los sujetos que luchan por hacer ingresar sus problemas a la agenda pública, deberán desarrollar *estrategias discursivas y políticas* orientadas a posicionar y aumentar la visibilidad e importancia de los problemas, frente a otros sujetos sociales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALZATE ZULUAGA, Mary Luz, Romo Morales Gerardo, La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa, Chile, Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 26, 2017, pp. 13-35, Universidad Central de Chile.
2. CASAR, M. A. Y MALDONADO, C., 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, México, Fondo de Cultura Económica, CIDE, 2010.
3. CABRERO MENDOZA, E. Y GIL, C., La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?, México, Estudios Demográficos y Urbanos, 2010.
4. KELLY, Paul, El Libro de la Política, London, Penguin Random, House, 2013.
5. DEARING J. and ROGERS, E., Communication Concepts 6: Agendasetting, Thousand Oaks, CA: Sage, 1992.

6. DEARING J. and ROGERS, E., "AIDS and the media agenda". En T. Edgar, M. Fitzpatrick y V. Freimuth (Eds.), *AIDS: A communication perspective* (p 173-194), Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, 1992.
7. PETRONE, Facundo. Estudio de agenda setting: Conceptos, metodología y bordajes posibles. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.
8. DORANTES AGUILAR, Gerardo L., Participación política en la agenda universitaria de poder: la opinión académica y estudiantil en la Universidad Autónoma del Estado de México en la construcción de la agenda institucional.- 1ª ed.-- Toluca, Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.