

Desarrollo tema 2¹. Elaborado por Ma. Laura Pagani

Seminario políticas públicas y gestión estatal. Maestría en sociología jurídica. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Agosto, 2017.

Tema 2: Ciclo y agenda

Presentación general del ciclo de política pública y las diferentes etapas. Sus limitaciones como recurso de análisis de las PP. Agenda Social y Agenda Política: los procesos de construcción de la Agenda política, diseño. Definición de política pública. Presentación general del ciclo de política pública y las diferentes etapas. Sus limitaciones como recurso de análisis de las PP. La formación de la agenda y la definición de problema público. Las diferentes agendas: la agenda ciudadana, pública o sistémica. La otra agenda, la gubernamental o institucional. Los procesos de construcción de la agenda.

Definiciones de política pública:

Para Oszlak y O'Donnell (1976: 113) las políticas públicas “son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”. Esta clásica definición hace alusión explícita a una concepción relacional de las políticas y ello implica la existencia de actores e intereses potencialmente en puja.

Para Aguilar Villanueva (2009: 14) una política pública es: “a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y la sociedad.”

¹ (ACLARACIÓN de la docente: algunas referencias de autores son textuales, considerarlo en el marco del desarrollo de la clase como ejemplos de lecturas, se recomienda no reproducirlas sin chequear los textos de referencia)

Para Díaz (1998: 78): “Un proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad”.

De las distintas definiciones podemos resaltar elementos comunes:

1.- Resolución de problemas públicos acotados. Hay una relación de causalidad, la política pública surge para satisfacer una cuestión social problematizada.

2.-Participan múltiples actores:

- sociedad que se moviliza / se involucra en solución
- actores que deciden (funcionarios públicos)
- actores que ejecutan (agentes estatales)

3.- Las decisiones se relacionan con conflictos, que se intentan solucionar o porque se generan en la misma toma de decisión².

3.- Se discute el problema, pero más aún, la manera de abordarlo.

4.- Es un proceso, un ciclo pero no constituye una secuencia lineal.

5.- Mediante las políticas públicas el gobierno intenta legitimarse.

De una política pública podemos identificar (Meny y Thoening; en Jaime, Dufour, Alessandro, y Amaya, 2013: 59 y 60)

- *“Un contenido:* toda política pública moviliza recursos de todo tipo para generar ciertos resultados o productos.
- *Un programa:* una política pública no se reduce a un acto o decisión considerado aisladamente sino que detrás de cada acto existe un marco de referencia que integra y da coherencia a esos actos o actividades.

² Por ejemplo, las políticas regulatorias generan arenas de conflicto y negociación entre distintos grupos que tienen intereses o preferencias distintas, conflictivas entre sí, en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a desplegar sus recursos (poder) para lograr que sus preferencias sean bien atendidas por las políticas). Para profundizar el tema se recomienda leer la clasificación de Lowi sobre las políticas públicas: distributivas, regulatorias, redistributivas y constitucionales (Jaime et. al., 2013: 64).

- *Una orientación normativa:* la política pública no es la resultante de respuestas aleatorias, carentes de sentido o direccionalidad, sino la expresión de las finalidades (mapas cognitivos e ideologías) y preferencias que el/los decisor/es no pueden dejar de asumir.
- *Un factor de coerción:* toda política pública procede de una autoridad gubernamental legítimamente investida, dotada de los recursos de coerción necesarios para imponer las decisiones de política adoptadas.
- *Una competencia social:* las políticas públicas se dirigen hacia determinados grupos o poblaciones, y buscan modificar sus comportamientos, afectar sus intereses o modificar los contextos en los cuales estos se desenvuelven”.

Políticas públicas y actores

Para entender el proceso de conformación de las políticas públicas es interesante retomar la perspectiva de Chiara y Di Virgilio (2009) de que ésta se desarrolla en un proceso social y político que configura, en consecuencia, un campo en disputa entre diferentes actores.

Otra concepción que tomamos es la de Allison (1993) que la caracteriza como resultado político, es decir, las acciones y decisiones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados, consecuencia de compromisos y negociaciones entre actores que ocupan distintas posiciones jerárquicas. Este autor concluye que “los jugadores no toman las decisiones según un criterio de elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política” (Allison, 1993: 154). De este modo, concebimos que las políticas públicas emergen de la interacción entre distintos actores y, por ello, no se encuentran completamente estructuradas por arreglos institucionales formales. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el ámbito local, debido a la proximidad entre el gobierno municipal y la sociedad, se multiplican los actores involucrados en la decisión e implementación de políticas (Díaz de Landa y Permigiani de Bárbara, 1997) debido a la cercanía entre sociedad y Estado local.

Los actores, según Robirosa (2008), son individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad, etc.) que se caracterizan o identifican a partir de un papel, rol o posición particular que asumen en un escenario social, teniendo en cuenta sus propósitos o intereses respecto de ese escenario o lo que se procesa en él. En un sentido similar, Arocena (1995) define al actor local, que podemos tomarlo en una concepción más general para distintas instancias de gobierno, a todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores

de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Estos autores coinciden en que, en los distintos momentos de una política pública, intervienen diferentes actores: la población afectada, los funcionarios, los asesores, entre otros. De esta forma, se coloca el énfasis en un tema que nos interesa particularmente, que es remarcar la idea de que no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación de la población en este proceso. En este sentido, compartimos la definición que realiza Díaz (1998: 78) sobre la política pública “como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas (o no) y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad”. De esta definición es importante resaltar la caracterización que se realiza de la política pública como un proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal y además, agregar que en el mismo se entrecruzan diferentes posiciones de los actores que se fundamentan en valores y racionalidades distintas, que siguiendo a Lapalma (2001) son: la política, la técnica, la burocrática y la de la población.

La racionalidad política tiene como lógica la acumulación del poder, con sus códigos, valores de la realidad y mecanismos de control. Los decisores políticos requieren de resultados, y que estos sean “visibles” en el momento político adecuado (costo de oportunidad). Incluye a los funcionarios que ocupan cargos en el Estado, del poder ejecutivo y legislativo, miembros del gabinete (de distintos Ministerios y Secretarías) y también a aquellos que poseen altos cargos en los partidos e influyen en la toma de decisiones. En este punto es importante hacer una aclaración, el Estado no se comporta como un actor homogéneo, no constituye un actor único. El Estado, al igual que los demás actores, es un actor diferenciado y complejo, en tanto son diversas las unidades y aparatos estatales involucrados en la toma de posición y ésta suele no ser unívoca y permanente, sino negociada al interior del mismo Estado.

La racionalidad técnica se basa en un conjunto de teorías y metodologías que fundamentan ciertos encuadres. Se constituye a partir de argumentos “científicos” que demandan el mayor tiempo posible para la elaboración de diagnósticos y para el diseño de las propuestas y políticas. Los técnicos brindan asesoramiento profesional y especializado a los funcionarios para legitimar sus decisiones desde un punto de vista racional y “objetivo”,

valoraciones que se pondrán en tensión en algunos apartados de la tesis a partir del reconocimiento de otros saberes.

Por su parte, la racionalidad burocrática se sustenta en el cumplimiento de la norma, de los tiempos administrativos, de las rutinas y estilos. El funcionamiento de la burocracia ha sido revisado tanto en la teoría como en la práctica, por ejemplo, a partir del concepto de racionalidad limitada de Simon o el modelo incremental de Lindblom (Parsons, 2007) y se ha advertido que no es neutral (con un rol mediador) sino que es portadora de intereses sectoriales (Oszlak, 2006).

Por último, la racionalidad de la población busca satisfacer necesidades, para ello se generan estrategias de relaciones sociales y de obtención de recursos. En la medida que esto no se consigue, se generan nuevas demandas en el sistema político y problemas de gobernabilidad. Los grupos con más capacidad de organización, recursos materiales y simbólicos, tienen mayor posibilidad de influir en la política pública, como consecuencia de que poseen un mejor acceso y comunicación con los funcionarios del gobierno o tienen mayor capacidad de movilización. En otro apartado de este documento nos referiremos a los sesgos para el ingreso a la agenda (ver sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional y contrasesgos en Tamayo Sáez, 1997). En contextos de crisis económicas, aumento de la desocupación, pobreza, las necesidades sociales aumentan y están relacionadas a cuestiones básicas para la subsistencia de las personas. No todas las necesidades se convierten en demanda, que es el acto, actitud o predisposición de adquirir o solicitar al Estado los bienes y/o servicios, para prever la satisfacción de las necesidades.

Estas racionalidades, explica Lapalma (2001), no corresponden unilateralmente a un actor, a veces son complementarias, algunas fragmentadas y en otros casos se enfrentan entre sí, generando un ámbito turbulento y con alto grado de incertidumbre.

Del entrecruzamiento del actuar de estos actores surgen distintas acciones que implican resultados, que se relacionan con las principales funciones del Estado (Isuani, 1985):

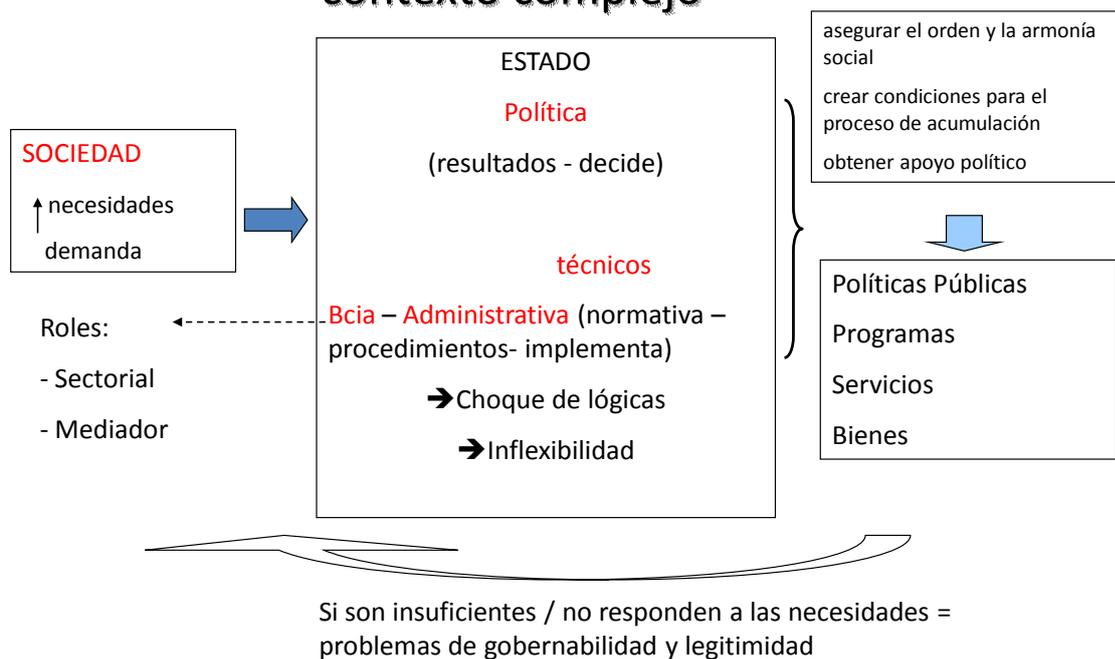
- asegurar el orden y la armonía social (función político ideológica): prevenir, reducir y eliminar conflictos. Se desarrolla a través de: establecimiento de normas; asignación de recursos materiales y simbólicos (que fortalecen el sentimiento de pertenencia). El Estado debe tener la “capacidad” de internalizar una identidad colectiva que permita la construcción de una identidad nacional.
- crear condiciones para el proceso de acumulación (función económica). Se cumple a través de: la implementación de un marco legal y construcción de infraestructura que

posibiliten la ampliación del proceso de acumulación y la intervención en el proceso de producción y distribución.

- obtener apoyo político (función política): se desarrollan políticas para consolidar el control del Estado.

De esta forma podemos graficar lo que venimos explicando en el siguiente cuadro:

El Estado como organización compleja en un contexto complejo



Otras definiciones de políticas públicas hacen hincapié en que las políticas se conciben como un proceso que se desenvuelve en distintas etapas, formando un ciclo (Aguilar Villanueva, 1993 y Tamayo Saéz, 1997). Si bien los momentos de una política pública difieren según los autores, podemos encontrar algunas etapas comunes: definición del problema, conformación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación. La identificación de estas etapas no implica reconocer una linealidad exhaustiva o exacerbar la "racionalidad" en la formulación de una política ya que suele haber solapamiento entre las mismas, retrocesos y en algunos casos no se realiza una evaluación formal o no se discuten las alternativas. Asimismo, Parsons (2007), advierte que el campo de análisis de las políticas públicas es multidisciplinario y que incluye diversos marcos, métodos o enfoques, que desarrollaremos hacia el final de este Seminario.

La presentación en el ciclo de las políticas públicas

Luego de haber aclarado qué entendemos por política pública y desde qué enfoques partimos para su análisis. En el presente apartado presentaremos sintéticamente el ciclo de la política pública, que se desarrollará en clases posteriores y explicaremos con mayor profundidad el tema 2 de esta primera Unidad que se refiere al primer momento, la identificación y definición del problema, que conlleva a la formación de la agenda de gobierno.

- **Identificación y definición del problema/diseño de la agenda:** la definición de problemas es la primera fase del ciclo de las políticas públicas, pero el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que los que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad, sólo algunos de ellos se convierten en problemas públicos. Estas consideraciones implican pensar en el diseño de la agenda.
- **Las alternativas u opciones de políticas:** una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. En esta etapa se plantea la identificación de distintos cursos de acción, los escenarios con mayor factibilidad y las consecuencias probables para solucionar determinados problemas definidos en la etapa anterior.
- **Toma de decisiones** para la elaboración de la política. Para el análisis de esta etapa se parte de dos enfoques: el racionalista y el incrementalista.
- **Implementación:** es la etapa que constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior.
- **Evaluación:** es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas (Nirenberg, Brawerman, y Ruiz, 2000).

Ciclo de políticas públicas



FIGURA 1. El ciclo de las políticas públicas.

Este enfoque del proceso de la política pública como un ciclo fue criticado por algunos autores por su perspectiva legalista, que orienta el análisis de arriba hacia abajo, así como por la exclusión de la posibilidad de superposición entre etapas o desvíos de las misma. Asimismo, no contemplaba la posibilidad que los grupos de actores significativos se redefinieran con el tránsito de un estadio a otro (Cruz y Petrizzo, 2008). Sin bien reconocemos que la elaboración y desarrollo de una política pública no se da en forma lineal y esquemática, tomamos la concepción de “ciclo” con fines analíticos.

Formación de la agenda de gobierno

Las agendas constituyen las decisiones de un gobierno, las elecciones de sus asuntos y prioridades de acción. Para Oszlak (1997: 5) el Estado es lo que hace y, en este sentido explica que “el rol del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión política-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de sus consecuencias: la conformación de una aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento están en condiciones de movilizar”.

Según Elder y Cobb (1993) para que una cuestión se incorpore en la agenda las autoridades del gobierno deben percibir que la posible solución cae dentro de su competencia. De este modo, el flujo de soluciones en el proceso de la formación de la agenda ocupa un

lugar primordial al punto que “suelen ser las soluciones las que hacen posible los problemas” (Elder y Cobb, 1993: 93).

En la definición de la agenda influyen diferentes actores: corporaciones, elites político-burocráticas, medios de comunicación, agrupaciones de intelectuales, asociaciones empresariales, etc. (Jaime et al., 2013).

deben actuar (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáez, 1997).

Ahora nos detendremos en primer lugar en la formación de las agendas y, luego en la definición del problema público.

La agenda sistémica, pública: son las cuestiones que reconoce una comunidad política como merecedoras de una atención pública. Es decir, no todos los problemas logran visibilidad.

Tamayo Sáez (1997) reflexiona que tiende a integrarse en la agenda sistémica las cuestiones más genéricas y abstractas, que comparten grandes sectores. Ante esta afirmación podemos pensar: ¿Cómo se generalizan los intereses de un grupo particular a la atención general?

La agenda de gubernamental o institucional: se define como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción, sobre los que han decidido actuar. Son los asuntos explícitamente aceptados por parte de los encargados de tomar decisiones, de los organismos gubernamentales. Se enfoca en el proceso decisorio, sobre cuáles serán los problemas a tratar y cómo serán definidos.

Tiende a ser más específica, más concreta que la agenda sistémica (integrada por cuestiones más abstractas y generales).

Para la estructuración de esta agenda, es necesario definir el problema y realizar un análisis de las opciones de acción (similar a la noción de Aguilar Villanueva de “estructurar” la agenda que se desarrolla a continuación)

Se identifican dos cuestiones centrales:

1) la capacidad de atención del gobierno es limitada, hay más asuntos que buscan la atención del gobierno que los que estos pueden atender.

2) los problemas de una política son asuntos a definir, depende de los valores e interpretación de distintos actores.

Para que un asunto ingrese a la agenda gubernamental influyen:

- La existencia de un amplio conocimiento público y competencia de algún área del Estado. Algunos señalan que si el tema es conflictivo y despierta polémica, tiene más posibilidades.
- Aguilar Villanueva (1993) indica a los iniciadores y mecanismos de disparo (como por ejemplo una catástrofe).
- Características de la definición: cuestiones generales y sencillas, significancia social y relevancia social (magnitud de población), poca complejidad técnica y precedentes (duración).
- Difusión en medios tiene mayor conjunto de comunidad política.
- Mayor presión de la comunidad.

Este ingreso en palabras de Tamayo Sáez (1997: 8) está condicionado por **sesgos negativos** (poder de los grupos de interés, sesgos culturales, peso de la tradición y actitudes y valores del decisor) y **sesgos positivos** (medios de comunicación de masas, competencia política y los deseos de crecer de una organización).

Los actores con más recursos tienen mayor capacidad para influir en el proceso de construcción de la agenda de gobierno. En este último sentido, los problemas de una política son asuntos a definir, son construcciones sociales y, por lo tanto, depende de los valores e interpretaciones de los distintos grupos sociales. En este sentido para Jaime et. al (2013) existen distintos factores que determinan el acceso a un problema:

- El poder: competencia entre asuntos y necesidades, que genera confrontaciones.
- Los actores: con más recursos tienen mayor capacidad de influencia.
- Los valores: los conflictos pueden darse por distintas evaluaciones sobre el problema. Un cambio de valores en la sociedad y en los líderes sociales y políticos contribuyen a la apertura de nuevos temas.
- Aplicación de nuevas tecnologías y conocimientos, incorporan ámbitos no antes problematizados.

Preguntas interesantes que pueden surgir para abordar este momento de la política pública:

- ¿Qué ocurre en el proceso de formación de la agenda de gobierno?
- ¿Por qué algunos asuntos públicos ascienden sin obstáculos a asuntos de gobierno?
- ¿Qué factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda?

- ¿Cómo influyen los medios de comunicación en la agenda?

La formación de la agenda demuestra la vitalidad del gobierno, cuáles grupos y organizaciones tienen fuerza para convertir cuestiones sociales en públicas, y en prioridades de gobierno, qué organismos actúan frente a determinados grupos, entre otros. Revela la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de la política. De esta forma, los individuos y las organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades en asuntos generales de interés.

El proceso de formación de la agenda es el momento en que el gobierno decide si o no sobre determinado asunto.

La formación de la agenda gubernamental implica las relaciones entre Estado y sociedad, los conflictos y arbitrajes, las necesidades y los satisfactores para cubrirlas.

Como mencionamos anteriormente, no todos los problemas sociales llegan a despertar iniciativa gubernamental y formar parte de los asuntos prioritarios del gobierno. No todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones de acción gubernamental, es decir, se convierten en “agenda” de gobierno. Estas preocupaciones nos llevan a desarrollar el segundo tema, el de la definición de problemas.

La **Definición de problemas públicos**: es una etapa interdependiente con la formación de agenda. Existe una mutua influencia conceptual entre cómo se define un problema y la solución.

Un problema que es colocado en agenda gubernamental es estudiado, explorado, organizado, en términos de sus probables causas y consecuencias. La manera en cómo se define un asunto público condiciona los objetivos de la decisión pública y las opciones de acción.

Para Aguilar Villanueva (1993) los problemas públicos no son sencillos y fácilmente solucionables, sino problemas públicos subjetivos y muchas veces conflictivos. Muchos problemas implican situaciones “inmanejables” porque implican cuestiones éticas, religiosas, y con su intervención los gobiernos ocasionan nuevos problemas, porque se fundamentan en la valoración e quiénes toman las decisiones.

Por lo tanto, el autor concluye que “no hay problemas en sí” (p. 57), son construcciones sociales, políticas, dependen de cómo son clasificadas y recalca, el “problema en la definición de problemas”: estructurar definiciones que tengan consenso y que se busque una definición operativa que de pie a una intervención pública viable, con buenos

instrumentos para abordar la problemática. Ello depende de la estructuración del problema, si está bien estructurado o mal estructurado. Estructurar bien un problema depende de identificarlo correctamente “como causa de” o “efecto de” (p. 68). Es decir, las políticas públicas se originan como conjeturas causales que hay que poner a prueba. Se plantea evitar errores del “tercer tipo”: resolver problemas equivocados, mal estructurados.

Para estructurar mejor un problema, una postura, es transformar grandes problemas públicos en pequeños problemas manejables, desde lo técnico – cognoscitivo, pero también desde el punto de vista económico (por ejemplo, por restricción fiscal no se puede atender todos los problemas) por ello se recomienda seleccionar componentes gubernamentales tratables, desde lo institucional y desde los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, no todos están de acuerdo en esta estrategia de fraccionar grandes problemas, en problemas menores. Es decir, generar una “complejidad organizada” (p. 65): tratar simultáneamente un número razonable de factores, descubrir la organización de relaciones, su conexión e interdependencia.

Algunas cuestiones a resaltar de los problemas sociales:

- Algunos problemas, tienen causas heterogéneas y fluyen al gobierno en busca de soluciones.
- Algunos problemas son de interés general y otros de un grupo social.
- Existen actores poderosos que respaldan determinados problemas, mientras otros son dispersos.
- Algunos problemas reúnen mayor consenso y tienen un ingreso más rápido a la agenda gubernamental, mientras otros tienen opiniones divididas e implican procesos más conflictivos.
- Los problemas tienen distintas escalas jurisdiccionales (local, regional, nacional, etc)

Finalmente, es de destacar la dificultad que Aguilar Villanueva (1993) reconoce que a veces la definición del problema elaborada por el gobierno difiere de la definición de los afectados. Es necesario introducir aquí negociaciones, ajustes entre gobierno y sociedad.

Más allá del tema de las agendas y sus definiciones, Catenazzi y Chiara (2009) consideran que los problemas son construcciones sociales y como tal comprometen a distintos actores en complejos entramos de intereses. En este punto pensamos que es oportuno retomar la preocupación de Oszlak y O'Donnell (1995) para estudiar el surgimiento de la cuestión:

quién reconoce a la cuestión y cómo se problematiza, cuáles son los argumentos y actores que los sustentan.

El ingreso de nuevos actores sociales implica el reconocimiento de nuevos derechos y la resignificación de las propias instituciones estatales. Las instituciones jurídicas no son la excepción.

Veamos un ejemplo. Para Gerlero (2014) trabaja sobre activismo y organización del movimiento gay, integrado por personas que durante mucho tiempo fueron “consideradas como desviadas”, sin tener acceso a la agenda, y que a partir de su movilización en la arena política, y con cierto apoyo de distintos decisores políticos, logra la sanción de leyes inclusivas como la Ley Nacional 26.618 (de matrimonio igualitario) y la Ley Nacional 26.743 (de igualdad de género).

“Como producto de la acción de colectivos de activistas y de un compromiso del poder político y administrativo de actores que ocupan cargos relevantes en las agencias de gobierno, el centro de las transformaciones jurídicas y, por qué no, judiciales logran conformar un paradigma jurídico más pluralista y menos hegemónico, donde se destaca a los sujetos protagonistas (distintos actores sociales) con un rol activo, participativo que promueven y acompañan el diseño de instituciones jurídicas abiertas a las necesidades de diferentes colectivos. Más derechos inclusivos –que provienen de la reflexión, la propuesta, la participación activa y la responsabilidad social- generan más democracia y sintetizan las transformaciones necesarias en los instrumentos jurídicos para hacer frente a la desigualdad social, cultural, económica y política. La diversidad sexual y la identidad de género están insertas en dicho planteo ya que con su proceso de reconocimiento se comienzan a satisfacer necesidades y a celebrar la diversidad para objetar e impugnar cualquier intento o permanencia de desigualdades (...) el valor jurídico de la diversidad social y cultural, expresada en el reconocimiento de la diversidad sexual y de la identidad de género, es producto de la presencia de agrupamientos o nuevos movimientos sociales que dan cuenta de la variedad de configuración de actores y sumatoria de identidad; las nuevas instituciones jurídicas se presentan como un sistema de realidades diferenciadas organizada en torno a movimientos por la defensa de los derechos, sectores muchos de ellos que fueron ignorados o demorados con necesidades e intereses sociales y jurídicos no reconocidos durante mucho tiempo” (Gerlero, 2014: 3).

A través de este ejemplo podemos pensar como influyeron los sesgos y contras sesgos que señala Tamayo Sáez (1997: 8) en la conformación de la agenda (poder de los grupos de interés, sesgos culturales, peso de la tradición y actitudes y valores de los decisores, medios

de comunicación de masas, etc), por qué como menciona Gerlero (2014) este tema es recientemente reconocido por la agenda gubernamental o institucional.

Cuadro síntesis

Diseño de la agenda



Por último, creemos que es importante aclarar que las agendas, como parte de la política pública están influidas por el contexto social. En este sentido, durante el Estado de Bienestar una gran variedad de necesidades fueron objeto de intervención, eso ocasionó según Aguilar Villanueva (1993), un agrandamiento del Estado. Durante la reforma del Estado de los años '90, la agenda del Estado se achicó y durante gobiernos neoliberales existe una filtración de las cuestiones socialmente problematizadas, donde predomina una focalización de las políticas. Contrariamente, la agenda sistémica o pública, afectada por las políticas económicas y sociales de los gobiernos, se amplía en sus problemáticas y demandas sociales.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Vol. 3. México: Miguel Ángel Porrúa. (Estudio introductorio).

Aguilar, Luis F. (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. Porrúa, México, D. F.

Allison, G. (1993). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”. En Luis, Aguilar Villanueva, *La hechura de la política*, Vol. 1, México: Miguel Ángel Porrúa.

Arocena, J. (1995). *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana. Universidad Católica del Uruguay, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di virgilio, M (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social en Chiara, M.y Di Virgilio, M. (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Cruz C, Petrizzo M. (2008). “El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina”. <https://politicaspUBLICAS2012.files.wordpress.com/2012/04/cruz-c-y-petrizzo-m-el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf>

Díaz, C. (1998). “El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”. En J. Venesia (Coord.). *Políticas Públicas y desarrollo local* (67-107). Rosario: FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

Díaz de Landa, M. y Permigliani de Barbara, M. (1997). “Redes de influencia política, poder y desarrollo local”. En D. García Delgado (comp). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*: Buenos Aires: FLACSO.

Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. En Aguilar Villanueva, L. (Eds.) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. Vol. 3. (pp 77-104)..México: Miguel Ángel Porrúa.

Gerlero, M. (2014). “Efectividad de las leyes de inclusión social. Tensiones entre legislación y expectativas sociales”. En *XV Congreso Nacional y V Latinoamericano de Sociología*

Jurídica “Conflictividad en Latinoamérica: nuevos desafíos jurídicos y sociales para la región”. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario.

Isuani, A. (1985), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 129, Buenos Aires.

Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P.(2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: UNAJ.

Lapalma, A. (2001). El escenario de intervención comunitaria. En *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, 10 (2), 61-70.

Nirenberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En *Redes* n° 4, Buenos Aires, UNQ.

Oszlak, O. (1997), “Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 9, Caracas, CLAD.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. En *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila editores.

Robirosa, A. (2008). “Articulación, negociación, concertación”. En *Mundo Urbano* N° 31 (Abril-Mayo y Junio), UNQ.

Tamayo Sáez, M. (1997). “El Análisis de las Políticas Públicas”. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.