

Seminario:

Administración del Estado Municipal y las políticas públicas

Lectura y guía de actividades Clase 6: Agenda Pública y participación ciudadana

En grupos de 3/4 personas lea el siguiente documento, para realizar en grupo y en el aula, las actividades que se indican al final del mismo.

Agenda pública y participación ciudadana¹

I. Introducción y definiciones

En la clase anterior se abordó el tema de las políticas públicas, es decir aquellas decisiones, acciones y/o procesos, por los cuales los poderes públicos, en el marco de las facultades que surgen de las diferentes normas (constituciones, tratados internacionales, leyes orgánicas, etc.) cumplen los mandatos de hacer efectivos los derechos que tenemos los habitantes.

En esta clase vamos a hacer referencia a la agenda pública, y como se forma la misma.

La agenda pública son aquellos problemas que tiene una sociedad, y que por diversos motivos, son puestos en la discusión pública, y que si se dan determinadas circunstancias pueden dar lugar a políticas públicas, y por lo tanto a la efectivización de ciertos derechos.

La cuestión central que se da en este tema, es que la sociedad está conformada por muchos actores o sectores, y que cada uno tiene problemas distintos. La fuerza que tenga cada uno de esos actores o sectores para hacer que sus problemas se puedan ver como problemas generales de la sociedad, pueden hacer que esos problemas se lleguen a discutir o debatir públicamente, y que por ello puedan dar lugar a la implementación de políticas públicas.

Es por ello que la agenda pública y cómo se conforma, es un tema muy importante, que da origen a que se cumplen algunos derechos y que otros aparezcan como más retrasados.

Cuando decimos discusión pública, nos referimos a aquellos temas que se debaten tanto en los ámbitos políticos (ministerios, Congreso, cadena nacional, etc.), como en los medios de comunicación o redes sociales o en la calle entre ciudadanos comunes.

Pensemos con tres ejemplos concretos (dos a cargo nuestro, el tercero para completar por uds):

¹El texto fue elaborado por Leonardo Palacios, abogado, docente de la Academia de Policía de Prevención Local, especialmente para el Programa de Formación Complementaria del año 2015, en base a un documento de Marco Moreno, denominado "Políticas públicas y agenda de gobierno" realizado para el Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas ILPES-AECID, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2009.

Actor/Sector social	Problema	Derecho afectado	¿Se discute? ¿Dónde?	¿Forma agenda?
Pueblos originarios	Usurpación de tierras para plantar soja.	A la propiedad comunitaria (art. 75 inc. 17 CN) y a un nivel de vida adecuado	Poco. En redes sociales, minoritario	No
Jóvenes con estudios primarios y secundarios sin terminar	No completaron estudios secundarios y no consiguen buenos trabajos	A la educación y a la capacitación laboral	Si. En el Poder Ejecutivo, en el Congreso y en los medios de comunicación	Si. Generó una política pública, el Plan FinES (de finalización de estudios primarios y secundarios)

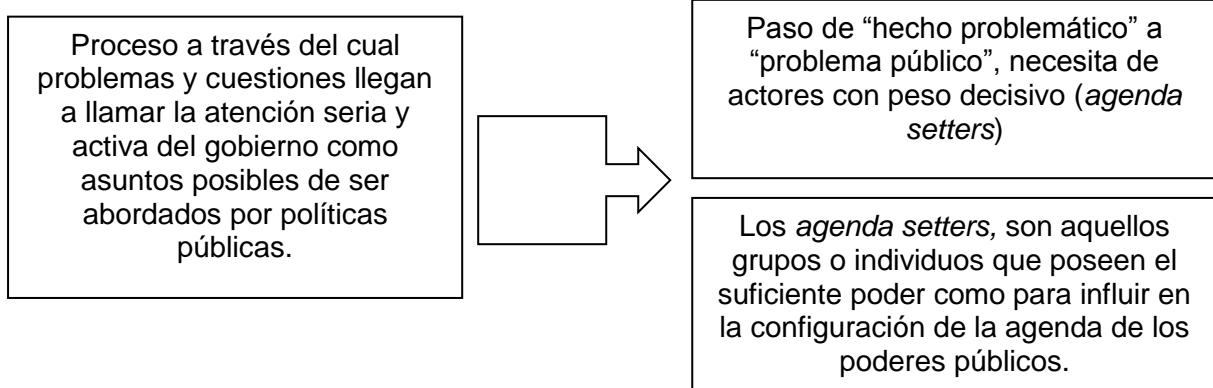
Como vemos, hay problemas que pueden formar parte de la agenda pública, y otros no. Entonces...

II ¿Cómo se forma la agenda pública?

Cuando hablamos de formación de la agenda estamos haciendo hincapié en dos cuestiones:

1. Que problemas van a ser designados por el gobierno para ser merecedores de una atención especial.
2. Como van a ser definidos tales problemas.

¿Qué significa formación de la agenda?



Grupos implicados: *agenda setters*, actores y público

- Actores que intervienen en proceso de formación de la agenda (*agenda setting*) son varios.
- En ocasiones su peso será decisivo, y entonces podremos definirlos como *agenda setters*, en otras ocasiones su poder será más relativizado.
- Los actores, pueden ser los denominados grupos de identificación o grupos de atención, según que su relación con el problema y su capacidad de movilización frente al mismo sea más o menos activa, respectivamente.
- Existen también los públicos que se consideran meros espectadores.
- Dentro de ellos se encuentran los más implicados e informados, esto es, los públicos interesados, y los más alejados o extraños, que componen el público en general.

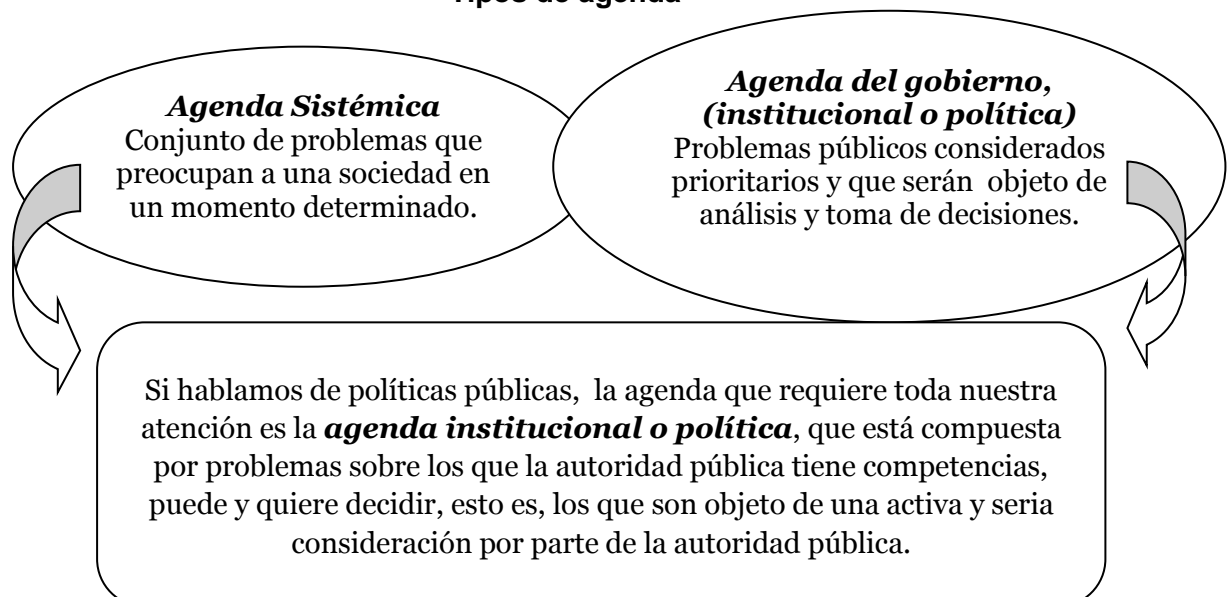
Como se sostuvo antes, los problemas de una sociedad son muchos, y estos pueden dar lugar no a una agenda, sino a varias agendas.

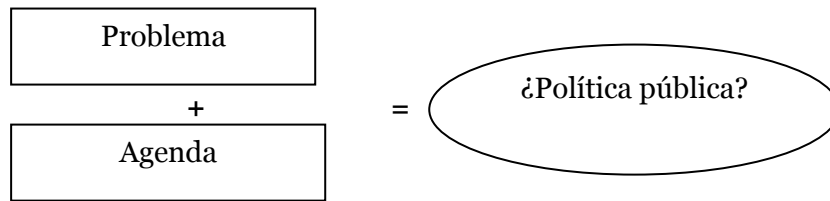
III ¿Agenda o agendas?

- Muchas y variadas demandas por parte de los ciudadanos.
- No todas son estudiadas ni tomadas en cuenta por el gobierno.
- Las demandas individuales tienen escasa viabilidad.
- Las demandas para generar priorización deben ser agregadas y articuladas por los grupos de interés o grupos de presión.
-

En el mundo actual los gobiernos son incapaces de responder a todas las demandas planteadas por sus ciudadanos y se verá obligado a decidir sobre qué problemas actuar y sobre cuáles no.

Tipos de agenda





La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema de lugar a una política pública que intente solucionarlo.

En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen –*disipación de temas o problemas*- o no reciben atención hasta que pasan un largo periodo de tiempo –*incubación de temas*-.

La disipación e incubación de temas se debe a múltiples causas: la desaparición del problema de la agenda sistémica, la pérdida de interés de los directivos por los problemas, la búsqueda de infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves.

IV ¿Porqué ciertos temas aparecen en la agenda institucional?

¿Qué factores hacen que el gobierno decida incluir en la agenda política una cuestión?

¿Cuáles son los problemas que consiguen ser debatidos por la autoridad pública?.

¿Son más importantes que otros, o que los incluyan se debe a otros factores?

No todos los problemas de la agenda sistémica tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda institucional: unos entran con más facilidad que otros.

La formación de la agenda institucional evidencia la relación que puede haber entre los habitantes y sus gobernantes.

Se precisa además una serie de condiciones previas para que el problema pase a la agenda política:

- i) que la cuestión sea tratada públicamente,
- ii) que el público considere que es necesaria alguna acción por parte de las autoridades y,
- iii) que el problema sea competencia de la autoridad gubernamental.

Algunos de los factores que pueden influir para que un problema se incorpore a la agenda pública, pueden ser:

1. Situación de alarma o emergencia

La emergencia imprevista, las crisis o situaciones conflictivas despiertan el impacto emocional y movilizan a los medios de comunicación, como resultado se ampliará el público que se sienta implicado y, por tanto, la presión sobre las autoridades gubernamentales. Por ejemplo: Catástrofes naturales, Aumento de cifras de mujeres maltratadas o asesinadas por sus parejas.

2. Emotividad e impacto emocional

A través de este elemento lo que se pretende es despertar la sensibilidad del gran público, que se sientan conmovidos por dichas problemática. Ello hará que

aumente el público comprometido. Situaciones por ejemplo, que provocan hambre, enfermedades o maltrato de niños moviliza la conciencia ciudadana.

3. Afecta a un gran público

La magnitud de la población afectada es fundamental para hacer que un problema sea considerado por las autoridades. Para ello se puede establecer una estrategia de mayor involucramiento dentro del proceso de redefinición. Esta reformulación puede hacerse en términos de ambigüedad en la definición, la vaguedad permite que más gente se sienta identificada, hacerlo más simple, escoger problemas que persistan en el tiempo (duraderos). Por ejemplo, la asignación universal por hijo.

4. El papel de los grupos de interés

La presión que se logre ante los poderes públicos es mucho más efectiva si se está organizado, poco pueden hacer por regularizar su situación, por ejemplo los inmigrantes individualmente considerados, pero su poder aumentara conforme se asocian. Por ejemplo, los grupos ecologistas, que suelen tener mucha atención en los medios de comunicación y su causa no genera rechazo.

5. El papel de los medios de comunicación

Son actores muy importantes en orden a llamar la atención del gobierno o de la sociedad misma. Pueden influir que un conflicto se atenué o se acelere. Lo que no aparece en los medios "no existe". Una cuestión diferente es qué es lo que determina el acceso a la agenda de los medios (*agenda building*), es decir, qué es lo que hace que los medios presten atención a un problema o demanda. Sobre lo que no hay dudas -más allá de lo anterior- es el hecho de que un tema, demanda o problema que aparece en los medios le hace tener mayor visibilidad y reconocimiento.

6. Momento del ciclo político

En ciertos momentos el sistema político se encuentra más proclive a aceptar demandas externas. Son situaciones en que los actores políticos se encuentran más abiertos, y que no se da por mucho tiempo. Aquí incluso grupos de actores pequeños y, en principio, con escaso poder de influencia, pueden conseguir que sus reivindicaciones accedan a la agenda.

7. El papel de la tradición y la cultura

Los valores de una sociedad en un momento concreto, también servirán como marco que nos permita determinar qué problemas tienen más posibilidades de entrar en la agenda. Temas como el aborto, por ejemplo, tendrán menos posibilidad de convertirse en cuestión pública en países con una fuerte tradición católica.

V. Agenda y participación ciudadana

Como se vio, la agenda pública es la que en definitiva va a definir cuáles son las políticas públicas que los gobiernos van a llevar adelante, y por lo tanto, que derechos de todos los que los habitantes poseen se van a ir efectivizando con más prioridad. No se debe olvidar que esos derechos se irán efectivizando, utilizando recursos públicos, que se obtienen principalmente de los impuestos y contribuciones de los habitantes.

Por ello es muy importante que los problemas que más le preocupan a los ciudadanos sean los que efectivamente se incorporen prioritariamente a la agenda pública. Pero también que sean aquellos sobre los que las normas (votadas por los representantes de los ciudadanos) hacen especial referencia. Por ejemplo, de acuerdo a la Constitución Nacional (art. 75 inc. 23) los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad, son grupos especialmente protegidos, y por ello las

medidas que hacen a la protección a sus derechos deben estar incluidos en las agendas públicas, porque así lo manda la ley suprema.

Existen algunos mecanismos para la participación ciudadana en la formación de la agenda pública. Por ejemplo, la Constitución Nacional en su art. 39 y 40 contiene tres formas de participación: **la iniciativa popular** para presentar proyectos de ley, **la consulta popular vinculante y la no vinculante**. Estos fueron incorporados con la reforma de 1994, pero lamentablemente desde ese momento, nunca fueron utilizados. Esto habla muy mal de la calidad de la democracia participativa en nuestro país.

Otros mecanismos son las **audiencias públicas**. La Audiencia Pública es el procedimiento público de participación, en el que se otorga a los interesados la garantía de saber de qué se trata y de manifestarse en forma previa al dictado de una decisión que puede afectar sus derechos. Este tipo de reunión constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión.

En Argentina las audiencias públicas se regularon como pasos previos a las decisiones administrativas que se debían tomar en el sector de los servicios públicos, fundamentalmente en lo que hace al sector energético, y su mayor difusión fue cuando se discutían aumentos de tarifas. También es un mecanismo tradicionalmente utilizado en materia de decisiones que involucran al medio ambiente. Sin embargo, lo que sucede es que dichas audiencias no son masivas, y quedan reducidas más que a la participación de todos los habitantes, a la participación de pequeños grupos especializados en los temas que se tratan, y que a veces poseen gran capacidad de presión política.

En la Provincia de Buenos Aires existe la Ley N° 13.569, que dice que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo pueden convocar a audiencia pública para la “participación de la ciudadanía en el proceso de decisión administrativa o legislativa, destinada a conocer la opinión de los ciudadanos y/o asociaciones intermedias que puedan verse afectados o tengan un interés particular sobre el asunto objeto de la convocatoria”. En ella se puede tratar “todo asunto de interés general que a criterio de la autoridad convocante amerite ser sometido a consideración de la ciudadanía” pero quedan “expresamente excluidos los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, impuestos, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales.”

Otra forma de participación ciudadana es el **presupuesto participativo (PP)**. El PP es un procedimiento seguido por los vecinos, conjuntamente a la administración municipal, para proponer dónde invertir recursos públicos.

Es una manera de formular y seguir, parcialmente (1%), el presupuesto: Consiste en que los vecinos determinan, en debates y consultas, dónde se harán las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones que interesan al vecino.

Además el PP habilita el control comunitario de la ejecución, transparenta los actos de gobierno y dificultan las desviaciones en las finalidades del servicio público.

En Mar del Plata y Batán se divide la ciudad en 8 zonas, y cada una tiene asignada una determinada cantidad de dinero para llevar adelante los proyectos que los vecinos, en asambleas, discuten y votan que son los necesarios para el barrio.

La participación en estas discusiones es importante porque si bien no todos los proyectos logran concretarse, si muchos de ellos, por el propio debate en que se dan logran comenzar a instalarse como agenda de interés, y tal vez luego lleguen a ser agenda pública.

Es además importante, ya que es la forma más directa que tienen los habitantes, de decidir qué se hace con los recursos que ellos mismos aportan. El problema es que a veces no parece mucha la cantidad de recursos destinados a este presupuesto. Pero en la medida en que los habitantes lo vayan siguiendo y participando, deberán tener que aumentarse dichos recursos; en la medida en que los habitantes pierdan interés, esos recursos serán utilizados en otras necesidades.

La participación, como la instalación de los temas de los habitantes en la agenda pública, depende del grado de compromiso que todos tengamos frente a los problemas públicos. Si nos involucramos poco, los asuntos quedan en manos de los expertos y de los gobernantes, y más lejos de los ciudadanos y de la posibilidad de efectivizar cada vez más derechos.

Actividades optativas:

1. Piensen un tema que en Mar del Plata pueda ser un problema social, identifique el actor/sector social interesado en que el mismo forma parte de la agenda pública, y si el tema no está instalado, proponga formas en que el mismo pudiera ser parte de esa agenda.

2. Identifique un problema en su barrio, que pudiera formar parte de un proyecto que se discutiera en el marco del presupuesto participativo. ¿Qué medida propondría para su barrio? ¿Cómo se lo comunicaría a los vecinos? ¿Qué tipo de campaña haría para que la asamblea de vecinos se lo votara?