

MÉTODO PARA ANALIZAR LA DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO

METHOD TO ANALYZE THE DEFINITION OF A PUBLIC PROBLEM

Brayant Sandoval Escalante*

RESUMEN: El objetivo fue exponer un método para que un investigador pueda analizar cómo un problema público (PP) fue definido dentro una agenda de gobierno. Se partió de la revisión de la teoría sobre lo que es la agenda, sus tipos, formación, y cómo las distintas situaciones o eventos que son percibidos como negativos por la sociedad y el gobierno se convierten en problemas públicos. Luego se prosiguió con la presentación de cada uno de los pasos que conforman el método. El primero es delimitar tres aspectos centrales del PP a investigar: lugar de afectación, nivel de gobierno directamente involucrado y el respectivo periodo de gestión gubernamental. El segundo es la revisión de dos tipos de fuentes documentales: gubernamentales y de medios de comunicación, que deben ser exploradas por fecha de publicación y en tres niveles. El tercer paso es la aplicación de entrevistas para profundizar en las experiencias de quienes definieron el problema, y para aclarar información de las fuentes documentales.

Palabras clave: *problemas públicos, agenda de gobierno, políticas públicas, definición del problema*

Recibido: 2/03/2023 | Aceptado: 6/06/2023

ABSTRACT: The objective of this paper is to present a method so that a researcher can analyze how a public problem (PP) was defined within a government agenda. The starting point was a review of the theory of what the agenda is, its types, formation, and how different situations or events that are perceived as negative by society and the government become public

* Licenciado en Comercio Internacional, Maestro en Gobierno y Políticas Públicas. Doctorante en Ciencias Sociales, de la Universidad Autónoma de Yucatán.
<https://orcid.org/0000-0001-7978-5813>
Universidad Autónoma de Yucatán
brayant.se@gmail.com

problems. Then we continued with the presentation of each of the steps that make up the method. The first is to delimit three central aspects of the PP to investigate: place of impact, level of government directly involved and the respective period of government management. The second is the review of two types of documentary sources: governmental and media, which must be explored by publication date and at three levels. The third step is the application of interviews to delve deeper into the experiences of those who defined the problem, and to clarify information from documentary sources.

Keywords: *public problems, government agenda, public policies, problem definition*

Submitted: 2/03/2023 | Accepted: 6/06/2023

INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, los estudios sobre políticas públicas han ganado mucha relevancia, no únicamente en el campo de las ciencias sociales, sino en otros como las ingenierías, las biológicas o de la salud. Esto no es de sorprender, ya que una política pública puede diseñarse para intervenir en un sector en específico (energía, salud pública, ambiente, transporte, seguridad, turismo, derechos humanos, etc.), lo que vuelve necesario que existan distintos profesionales que puedan proponer soluciones a problemáticas desde sus respectivas áreas del conocimiento.

Por otro lado, cuando se elaboran trabajos profundos sobre la composición e impactos de una política pública, se hace urgente regresar a su origen, es decir, a la construcción del problema público dentro de la agenda de gobierno. En ocasiones, hacer esto representa una tarea complicada porque se buscará dar respuesta a varias cuestiones: ¿cuáles datos objetivos (de ser el caso) fueron utilizados para hacer la definición?, ¿qué cualidades tuvo el proceso de integración del problema a la agenda gubernamental?, ¿qué actores (sociales, políticos, internacionales, etc.) predominaron en dicho proceso?, ¿qué factores o eventos lo incentivaron y limitaron?, ¿hubo relación entre la definición y el diseño final de la política?, ¿la definición sustituyó a una previamente elaborada, y de ser así en que se distinguió? Además, aunque en la actualidad existe un gran número de trabajos y manuales que explican e incluyen una serie de pasos o procedimientos para definir un problema público (Subirats, 1992; Bardach, 1998; PNUD, 2009; Fernández Arroyo & Schejtman, 2012); éstos únicamente guiarán al investigador al proceso que, teóricamente, fue seguido por aquellos que se involucraron en la problemática.

Por lo anterior, el objetivo fue exponer un método para que cualquier investigador pueda analizar cómo un problema público fue definido dentro una determinada agenda de gobierno. Para ello, este texto inicia con un abordaje general de lo que se entiende por agenda dentro del análisis de políticas públicas, sus tipos, formación y cómo las distintas situaciones o eventos que son percibidos como negativos por la sociedad y el gobierno se convierten en problemas públicos (en adelante PP), así como sus características. Con este marco teórico-conceptual, se prosigue con la presentación de cada uno de los pasos que conforman el método. El primero se enfoca en que el investigador debe delimitar tres aspectos centrales del PP a investigar: lugar de afectación, nivel de gobierno directamente involucrado y el respectivo periodo de gestión gubernamental. El segundo paso se basa en la revisión de dos tipos de fuentes documentales: gubernamentales y de medios de comunicación, que se proponen ser exploradas por fecha de publicación y en tres niveles (poder ejecutivo, instituciones de gobierno y medios de comunicación). El tercer y último paso se fundamenta en la aplicación de entrevistas para profundizar en las experiencias de aquellos participantes (funcionarios, grupos de interés, expertos, académicos, entre otros) que definieron el PP, y para aclarar la información ambigua o faltante en las fuentes documentales. Si bien a lo largo del documento se hacen observaciones para obtener y procesar datos, al final se presentan comentarios generales para aprovechar el método propuesto.

APUNTES TEÓRICOS SOBRE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y LA AGENDA DE GOBIERNO

En la vida cotidiana surgen diversas situaciones conflictivas que llaman la atención tanto de los ciudadanos como la del gobierno, sin embargo, no todas son de carácter público ni deben ser objeto de alguna acción gubernamental. En el análisis de las políticas públicas, el estudio de la agenda de gobierno es crucial para entender cómo determinados asuntos o cuestiones (*issues*) se vuelven de interés público, y llegan a ser intervenidos por el gobierno (Aguilar, 1993; 2017). Si bien Birkland (2005, p. 108) definió el mero concepto de ‘agenda’ como la lista de cosas que se discuten y que a veces se actúan en una institución, en los medios de comunicación o en el público en general, Montecinos (2007) distinguió dos tipos que son comunes en la literatura sobre políticas públicas:

- Agenda pública. Esta es más general y abstracta. Aquí los asuntos o cuestiones se presentan en una forma genérica y se encuentran en la fase de formación de una problemática que perjudica a un grupo de individuos.

- Agenda gubernamental o de gobierno. Esta es más acotada, específica y concreta. Aquí el aparato del gobierno traduce el asunto o cuestión en un problema tratable, previendo una solución factible, con tal de incorporarlo. Una vez hecho esto, el problema tendrá más probabilidades de ser abordado por medio de una política pública. Alzate Zuluaga y Romo Morales agregaron que esta es la agenda que “se construye cuando los gobernantes seleccionan, consideran y ordenan los temas u objetos sobre los que habrán de actuar” (2015, p. 31).

Es importante señalar hasta este punto que si bien la agenda de gobierno se crea en el mismo aparato institucional, los problemas se originan y se construyen en el sistema político, en donde las situaciones problemáticas preocupan y afectan a los ciudadanos. Por ende, la agenda de los ciudadanos (también llamada *agenda pública*) podrá determinar, en mayor o menor grado, a la agenda de gobierno. La forma en que ambas agendas se interconectan es propia de la dinámica de las relaciones entre sociedad civil y Estado en las sociedades democráticas (Aguilar, 1993; 2017).

Ahora bien, se le denomina configuración o establecimiento de la agenda (*agenda setting*) al proceso mediante el cual los problemas y las soluciones alternativas ganan o pierden la atención del público y de las élites (Birkland, 2005). Hay dos hechos que le dan gran importancia a este proceso: el primero es que la atención del gobierno es limitada, es decir, el tiempo no es suficiente para atender todos los asuntos; mientras que el segundo es que los problemas de política pública no son datos a priori, sino que provienen de definiciones (Cobb & Elder, 1984; 2017).

Se han propuesto distintos modelos y teorías para comprender cómo determinados asuntos se asientan como PP y se configuran dentro de la agenda de gobierno.¹ Desde una perspectiva organizacional, las cuatro etapas analíticamente distintas que propuso Nelson (1978; 2017) permiten entender de una forma sencilla tal proceso:

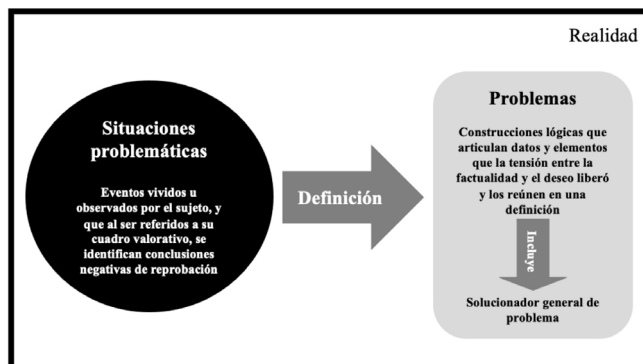
1. *Reconocimiento del asunto*. En este momento es donde se advierte por primera vez un asunto y se reconoce que puede ser intervenido.
2. *Adopción del asunto*. Se decide si se responderá o no al asunto en cuestión. Aquí influyen dos condiciones para llegar a la decisión: a) los decisores requieren compartir la percepción de que el gobierno tiene la responsabilidad de actuar sobre el asunto (es decir, tratarlo como un PP);

¹ Se recomienda ampliamente revisar el texto de Parsons (1995; 2007) para consultar las principales propuestas que se formularon de mediados hasta finales del siglo XX.

- b) si deciden adoptar el asunto, tienen que encontrar una respuesta apropiada para abordarlo.
3. *Priorización del asunto.* Se reordena la agenda existente para dar cabida al nuevo asunto.
 4. *Mantenimiento del asunto.* El nuevo asunto necesita seguir generando interés y atención, de lo contrario, no podrá mantenerse en las preocupaciones del gobierno por un largo tiempo.

Independientemente del modelo, una vez que los asuntos o cuestiones son calificados como públicos y han sido aceptados para integrarse a la agenda de gobierno, se procede a la definición del problema. Debido a que los PP son construcciones sociales y políticas de la realidad, Aguilar (1993; 2017) indicó que éstos no son independientes de valoraciones y otros juicios por parte de los ciudadanos y sus distintas organizaciones, por lo tanto, en el proceso de definición es muy importante diferenciar muy bien las ‘situaciones problemáticas’ y el ‘problema’ como tal. Al fin y al cabo, los problemas de las políticas públicas son construcciones sociales que reflejan formas específicas de ver la realidad, y que necesitan de definiciones que sirvan para encuadrar elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción específica; por consiguiente, las decisiones que se logren en el proceso de formación de la agenda afectarán la vida de la sociedad e influirán en su interpretación de la realidad (Cobb & Elder, 1984; 2017). En este sentido, las situaciones problemáticas son los hechos que vive u observa el sujeto (o sujetos) de la realidad, y que valora como negativos; mientras que el o los problemas son construcciones lógicas, es decir, datos seleccionados, ordenados y catalogados de acuerdo con ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan y experimentan (Aguilar, 1993; 2017). La Figura 1, ilustra esta información:

FIGURA 1. LA DEFINICIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS EN LA AGENDA DE GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia con información de Aguilar Villanueva (1993; 2017).

Como también se observa en la Figura 1, una característica que tienen los problemas bien estructurados es que incluyen un ‘solucionador general de problema’, es decir, permiten identificar criterios e información necesaria para transitar de los hechos con valoración negativa (o indeseados) a las situaciones que se desean (Aguilar, 1993; 2017). Después de todo, “un problema puede no dejar de ser más que una situación lamentable si a su definición no se aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas” (Pérez, 2007, p. 75). De acuerdo con Montecinos (2007), esta última idea es el gran desafío del enfoque de la política pública con respecto a la definición y formulación del PP.

Pueden citarse las acertadas reflexiones de Merino (2011) para comprender mejor este proceso en el quehacer cotidiano de las políticas públicas:

Definir un problema no consiste en decir, por ejemplo, que hay cinco millones de personas que no tienen casa o que existen cuarenta millones de mexicanos en situación de pobreza alimentaria. Definir el problema significa encontrar las causas por las que esa situación está sucediendo, y hacerlo, además, de manera que existan soluciones factibles; significa encontrar la causalidad y la factibilidad en torno de una situación problemática. ¿Por qué no tienen un lugar para vivir tantos millones de personas o por qué no pueden salir de la condición de pobreza extrema en la que están? (...), la definición del problema debe decirnos de qué se trata la intervención del Estado, a dónde quiere llegar, qué efectos está buscando. Un punto de llegada o de inflexión que, situado en el tiempo y mediante el uso de los recursos efectivamente disponibles, debe servirnos para reconocer la relación entre las causas identificadas y las soluciones propuestas (p. 176).

Siguiendo a Veselý (2007, p. 90), el PP queda formulado si la naturaleza de la situación problemática se expone explícitamente (en unas oraciones o párrafos, o por medio de un modelo gráfico) y se comprende con facilidad. Para hacer esto, existen tres fuentes de información:

- i. Definiciones subjetivas por parte de actores y sus diferentes ‘marcos’ (*frames*).
- ii. Juicio de los analistas de políticas públicas o ‘expertos’ en la materia, y su opinión sobre lo que es o no un PP.
- iii. Datos e información objetivos sobre la situación problemática.

Entonces, para concluir este apartado, puede destacarse que definir el PP se convierte en una tarea compleja y difícil en la que intervienen actores de todo tipo: gobernantes, líderes políticos, organizaciones, etcétera. De hecho, es

común que la definición que elabore el gobierno difiera de las que construyen los mismos afectados. Lo que ayuda a cerrar la brecha entre tales definiciones es el consenso y la colaboración, es decir, el diálogo y negociaciones entre sociedad organizada y gobierno. Hacer esto es crucial porque los problemas se estructuran, definen y plantean para darles una respuesta, y muchas veces la solución formal es parte de la definición misma (Aguilar, 1993; 2017).

PRIMER PASO: DELIMITAR LOS ASPECTOS CENTRALES

Para comenzar, el investigador necesita delimitar tres aspectos centrales del PP a investigar: lugar de afectación, nivel de gobierno directamente involucrado y el respectivo periodo de gestión gubernamental. Por ejemplo, si el investigador observó un incremento en el número de personas sin hogar en Monterrey, su ciudad de origen, durante el año 2020 y tuvo interés en saber cómo el gobierno entendió esa situación problemática en su momento, entonces el lugar de afectación sería la ciudad de Monterrey (Nuevo León, México), el nivel de gobierno directamente involucrado sería el gobierno municipal y, en este caso, el periodo de gobierno municipal que mejor se ajusta a los intereses del investigador es el que comprende de enero 2019 a septiembre 2021.

Ahora bien, tienen que hacerse dos grandes observaciones. La primera es que, dependiendo de sus características, el PP puede abarcar un amplio lugar de afectación, así como varios niveles de gobierno. Tal sería el caso, por ejemplo, de un aumento en el número de incendios en una región forestal, que provocaría la colaboración conjunta de los gobiernos municipales cuyos territorios estuvieran involucrados, e incluso el estatal para llevar a cabo, por ejemplo, una política pública efectiva en materia de prevención, educación ambiental y capacitación en caso de desastres. Otro ejemplo sería el caso de las migraciones masivas, las cuales normalmente hacen que los tres niveles de gobierno, cada uno en mayor o menor fuerza, definan la problemática en sus respectivas agendas y cooperen en conjunto para formular estrategias de acción. Aquí el investigador debe establecer muy bien los objetivos de su trabajo, particularmente si se enfocará en estudiar una agenda gubernamental de un solo nivel de gobierno o diferentes.

La segunda observación es que se necesita conocer el periodo de gestión gubernamental anterior al primeramente identificado. Esta información será de gran utilidad para el siguiente paso, en particular para describir los antecedentes sobre cómo se había comprendido y abordado (o no) el problema. Lo que el investigador tiene que considerar en este punto es que los jefes de gobierno no siempre terminan por completo sus mandatos y sus respectivos puestos son ocupados por funcionarios substitutos, por lo tanto, si se detecta

un gobierno interino (como se le denomina en México a estos casos) entonces se tomará ese y al que suplió.

SEGUNDO PASO: REVISAR FUENTES DOCUMENTALES

El siguiente paso consiste en la recopilación y revisión de fuentes documentales relacionadas con la agenda del nivel de gobierno identificado. Alzate y Romo (2015) propusieron la existencia de tres formas de agenda de gobierno que pueden percibirse en la vida pública. La primera es la agenda formal, la cual está manifestada en documentos oficiales, tales como los planes municipales de desarrollo. La segunda es la agenda percibida, que responde a la pregunta: ¿cuáles son las acciones del gobierno que se hicieron durante un determinado tiempo? Finalmente, la tercera agenda es la real, que se constata por medio del análisis de los expertos, es decir, es aquella que se construye para evidenciar si lo que se hizo como estrategia fue concretada en acciones durante un periodo o gestión específica. Para obtener esta agenda, los expertos necesitan analizar informes o documentos de rendición de cuentas presentados por las administraciones.

Esta clasificación de Alzate y Romo (2015) es útil para entender que la agenda del aparato gubernamental no solo consiste en los documentos oficiales que publica, sino también en las acciones que lleva a cabo. Asimismo, a esta línea de ideas vale recordar que la agenda de gobierno no es estática y, por lo tanto, la definición no sigue un proceso lineal. Es decir, al inicio de su gestión, una administración pudo haber hecho un planteamiento incipiente, pero en la marcha de sus funciones pudo haber mejorado su concepción del problema y, por lo tanto, sus acciones sobre el mismo. Inclusive, como bien mostró (Shpaizman, 2020), a lo largo del tiempo los distintos actores de la sociedad luchan no sólo por decidir qué definición del PP será la dominante, sino también por eliminar las definiciones desfavorables en la agenda. Todos estos cambios suelen observarse cuando se examinan las fuentes documentales. En los informes de gobierno, por ejemplo, se suelen hacer breves anotaciones en caso de haber reconstrucciones o replanteamientos del PP durante una gestión, en conjunto con los involucrados.

Con estas ideas en mente, se propone que la recopilación y revisión de fuentes documentales se realice de forma ordenada y en los niveles que se exponen en la Tabla 1.

TABLA 1. NIVELES DE REVISIÓN DE FUENTES DOCUMENTALES

Nivel	Principal actor	Ejemplos	Documentos clave	Datos por identificar
Primero	Poder ejecutivo	Presidente, gobernador estatal o presidente municipal	Planes de desarrollo, informes de resultados y comunicados de prensa.	<ul style="list-style-type: none"> - Definición del PP - Características del PP - Propuestas y acciones para abordar/ solucionar el PP
Segundo	Instituciones de gobierno	Secretarías, direcciones, procuradurías, etc.	Informes técnicos, reportes de actividades y comunicados de prensa.	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios involucrados - Fechas de acontecimientos
Tercero	Medios periodísticos	Periódicos o revistas	Artículos periodísticos, reportajes, columnas de opinión, entrevistas, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones y declaraciones del gobierno en torno al PP - Funcionarios involucrados, sus actividades, ideología y posicionamientos sobre la problemática - Grupos interesados en la problemática, así como sus actividades, ideología, posicionamientos políticos e interacciones con el nivel de gobierno en turno - Fechas de acontecimientos

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la Tabla 1, el primer nivel se basa en la revisión de documentos oficiales del poder ejecutivo, con la finalidad de identificar principalmente la definición del PP. No existe una longitud estándar ni mucho menos un formato que utilicen las administraciones gubernamentales para sus definiciones, por lo que el investigador deberá ser paciente e inspeccionar, en orden de publicación, los planes de desarrollo, informes de resultados y comunicados de prensa. Es importante que también tome nota de aquellos programas, proyectos o acciones que la administración haya llevado a cabo para solucionar o abordar la problemática, en conjunto con los nombres de los funcionarios e incluso de aquellos organismos públicos involucrados.

Por ejemplo, el estado de Quintana Roo, México, ha tenido dificultades para controlar el sargazo² en las costas de su territorio en los últimos años, lo que ha impactado negativamente en las actividades pesqueras y turísticas regionales. Ante esto, la administración estatal 2016-2022 definió tal PP de la siguiente manera en su Plan Estatal de Desarrollo:

2 La Secretaría de Marina, organismo público mexicano, indica que el sargazo es una “macroalga marina parda perteneciente al género *Sargassum* y componente importante de la flora marina de zonas tropicales y subtropicales... Este fenómeno se presenta por diversas causas, entre ellas, el aumento de los nutrientes en el mar, el cambio climático y las variaciones meteorológicas y oceanográficas” (SEMAR, s.f).

La llegada del sargazo ha representado un reto para la actividad pesquera. Este fenómeno ha repercutido fuertemente en los volúmenes de producción de los últimos dos años, tanto por los cambios que se dieron en las condiciones del agua en las zonas pesqueras, como por la supervivencia de los organismos. En casos específicos como el de la langosta viva, en las zonas centro y sur del estado, hubo reportes de hasta el 30% de mortalidad. En la presente administración los esfuerzos han estado encaminados a atender las problemáticas expuestas y hoy, con las inversiones en materia de langosta viva, los pescadores cuentan con el equipo necesario para que la mortalidad se haya reducido a menos del 10% (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2020, p. 46).

Uno de los principales desafíos en los últimos años ha sido el arribo atípico de sargazo en el litoral del Caribe Mexicano. Este factor tendría la capacidad de restar nuestra competitividad en materia turística a nivel regional y global, situación que ha podido ser superada gracias al trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno y la iniciativa privada, a través de estrategias que atienden el arribo en las costas y previenen la llegada directamente en alta mar... (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2020, p. 76).

Dando seguimiento a la emergencia, por el arribo atípico y masivo del sargazo, se están realizando acciones emergentes de limpieza, retención, desviación, recolección y disposición con maquinaria y herramienta especial, para no dañar el medio ambiente, así como la integración de comités federales, estatales y municipales en los que se tomen las decisiones adecuadas y coordinadas para atender esta emergencia, en la que también deberán invertirse recursos económicos y establecer mecanismos para controlar y aprovechar dicha alga. Las acciones ejecutadas han condicionado el crecimiento equilibrado, privilegiando la productividad económica mediante el impulso al turismo, pero a veces sacrificando la protección del medio ambiente... (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2020, pp. 352-353).

Con las definiciones anteriores, puede verse que la formulación del PP del sargazo se hizo pensando en dos ámbitos: el pesquero y el turístico, por ello, hubo dos solucionadores generales del problema. El primero consistió en la entrega de recursos y equipo para la producción de una especie animal, mientras que el segundo comprende acciones diversas que conforman una política pública en materia ambiental. Aquí lo importante es tomar estas definiciones como base para continuar indagando en otros documentos y responder a cuestiones variadas, tales como, ¿cuál ha sido el papel de las empresas (hoteleras, pesqueras, de transporte marítimo, de recreación, etc.) para definir el PP? ¿Qué hay de los ciudadanos, las asociaciones civiles, expertos y universidades?

¿Qué impacto han tenido los municipios en el tema? ¿Ha habido inherencia del Gobierno Federal? ¿Cuáles son los programas específicos que se han llevado a cabo y qué se ha logrado? ¿Por qué la langosta ha sido la especie que más destaca en apoyo a su producción? Además, cabe señalar que el plan estatal de esta administración sufrió una actualización en el 2020, es decir, cuatro años después de haber iniciado operaciones; por lo tanto, habría que comparar el anterior con este para revisar cambios.

Para entender mejor el procedimiento del primer paso, se puede tomar como otro ejemplo el conflicto del ruido en el Centro Histórico de la ciudad de Mérida (CHM), Yucatán, iniciado formalmente en 2017. Para contextualizar, a principios de dicho año algunos de los vecinos y empresarios hoteleros de la zona decidieron agruparse para exigirle al Ayuntamiento que el reglamento de los centros nocturnos (cantinas, bares, antros, discos y similares) fuese modificado. Entre otras cosas, el principal motivo de esta petición eran las molestias por el ruido que tales lugares les ocasionaban por las tardes y noches (Matos, 2017). Debido a que la administración de su momento no llevó a cabo acciones contundentes, de hecho, no hace ninguna mención a este asunto en su último informe de resultados (Ayuntamiento de Mérida 2015-2018, 2018), los ciudadanos del Centro Histórico se dirigieron a la siguiente una vez que inició operaciones. Entonces, al revisar el Plan Municipal de Desarrollo de la administración 2018-2021, se observó que el ruido no fue considerado como un PP al comienzo (Ayuntamiento de Mérida 2018-2021, 2018), pero años más tarde, y al revisar cada uno de los informes de resultados, se pueden encontrar diferentes definiciones del PP. En la Tabla 2 se reúnen todas.

Como se observa en la Tabla 2, se identificó que la situación problemática del ruido en el CHM se integró formalmente en la agenda municipal entre los años 2018-2019. En el primer informe de gobierno, la administración definió tres aspectos cruciales sobre el asunto. El primero es que dio a conocer a los causantes del PP: los comercios. El segundo es que hizo una distinción clave de zonas afectadas, dándole una mayor importancia al centro. El último es que la modificación y aplicación del reglamento en la materia serían la clave para solucionar la problemática y, por consiguiente, luego se publicaron sus reformas y comenzaron a ser implementadas en todo el municipio (Ayuntamiento de Mérida 2018-2020, 2019). Obsérvese cómo en la definición se incluyó el solucionador general del problema, que en este caso consistió en dicha modificación al reglamento municipal en la que participaron varios funcionarios y varios miembros de la sociedad. Asimismo, el planteamiento del PP se mantiene constante en los siguientes informes, lo que va variando son las acciones, programas, transferencias de recursos, resultados, etcétera, es decir, la política pública. Inclusive, aquellos datos como el nombre del regla-

mento, las universidades y direcciones participantes, la campaña de sensibilización, son datos valiosos por anotar y encontrar información en los siguientes pasos. Lo que genera dudas en los informes es el nulo desglose o descripción de los negocios sancionados por ruido o los que se alinearon al nuevo reglamento, ¿acaso todos fueron comercios variados o la mayoría fueron centros nocturnos como lo habían estado denunciado los vecinos de la zona?

Regresando a los niveles, si el investigador terminó con el primero, pero no logró identificar una definición, lo recomendable es que continúe con el segundo nivel (ver Tabla 1), que consiste en revisar fuentes documentales de instituciones públicas relacionadas. Por ejemplo, si le interesa analizar el tema de la salud mental en la población (tratamientos en torno a la depresión, ansiedad, trastornos alimentarios, etc.), podría acercarse a instituciones de salud pública, o si desea abordar la violencia que sufren las personas mayores, debería acudir a instituciones de desarrollo social, impartición de justicia o que apoyen a la familia. Ahora bien, independientemente si el investigador identificó una definición o no, es crucial que continúe con el análisis de este segundo nivel para comparar y contrastar otras definiciones, además de describir programas, proyectos o acciones específicos que se ejecutaron para solucionarlo. Es importante tomar nota de los nombres de aquellos funcionarios involucrados y las fechas de acontecimientos relevantes (por ejemplo, reuniones para tratar asuntos sobre la problemática, inicio de actividades de un programa, etc.). Los organismos públicos encontrados en el primer nivel serán de gran utilidad para este y permitirán al investigador ahorrar tiempo.

Hasta aquí debe puntualizarse que las fuentes por analizar en los niveles primero y segundo son a menudo denominadas literatura gris³ en el ámbito académico; por ello, lo recomendable es reunir la mayor cantidad para comparárlas entre sí. Además, las que constituyen el tercer nivel, en conjunto con los datos por recabar en el tercer paso, servirán para complementar y contrastar a detalle los datos del sector gubernamental.

3 Existen varias definiciones para este concepto. En las ciencias de la información, se refiere a la literatura semipublicada, es decir, aquella que no está formalmente catalogada o valorada pero que está en circulación, como los informes institucionales (Keenan & Johnston, 2000). Dentro del mismo campo, Levine-Clark y Carter (2013) explican que la literatura gris comprende publicaciones que se editan y distribuyen fuera de una corriente dominante (como la académica), y que puede abarcar materiales como informes técnicos, publicaciones gubernamentales e informes oficiales del gobierno (*white papers*). Por su parte, el Manual de publicaciones de la American Psychological Association explica que un cuerpo importante de la literatura gris son los reportes (gubernamentales, técnicos y de investigación), los cuales aunque suelen estar basados en investigaciones originales, no siempre son revisados por pares. Otros documentos que se incluyen en esta categoría son los comunicados de prensa, los códigos de ética, las subvenciones, los informes de políticas y los informes temáticos (APA, 2021, p. 335).

TABLA 2. DEFINICIÓN DEL PP DEL RUIDO EN EL CHM (2018-2021)

Primer informe de resultados	Segundo informe de resultados	Tercer informe de resultados
<p>En las recientes reformas al Reglamento de Protección al Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico del Municipio de Mérida trabajamos en su elaboración de la mano con los diferentes sectores involucrados: vecinos afectados por situaciones de ruido, cámaras, regidores, académicos, universitarios y especialistas. Gracias a esa labor, hoy contamos con una normativa actualizada con nuevas medidas que promueven el respeto y la sana convivencia armónica entre los habitantes y visitantes de Mérida. (p. 100)</p> <p>En atención al problema de ruido ocasionado por los comercios en el Centro Histórico y en zonas comerciales de la ciudad, revisamos la normativa municipal vigente, a fin de proponer soluciones a esta problemática, lo que dio como resultado la propuesta de reforma del Reglamento de Protección al Ambiente y del Equilibrio Ecológico del Municipio de Mérida (p. 110).</p>	<p>Derivado del acuerdo por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de Protección al Ambiente y del Equilibrio Ecológico del Municipio de Mérida, y con la finalidad de vigilar, inspeccionar, sancionar, solventar y encausar a la ciudadanía de Mérida a una convivencia armónica, se realizaron diversos cambios en cuanto a la facultad de la Dirección de Desarrollo Urbano respecto a la materia de ruido.</p> <p>Ante esto, se abrieron 141 expedientes de denuncias ciudadanas para atender la problemática existente por contaminación auditiva.</p> <p>En este mismo tenor, se realizaron un total de 22 imposiciones de medidas de seguridad y con la implementación de estas acciones, 37 establecimientos se pudieron regularizar conforme al Reglamento Municipal.</p> <p>Con la firma de un Convenio de Colaboración celebrado con la Universidad Autónoma de Yucatán, se materializó el proyecto denominado ‘Domo Digital en el Centro Histórico’, que consiste en la instalación de 25 nodos de red inalámbricos, energéticamente autónomos, para la medición de la intensidad del ruido ambiental (p. 89).</p> <p>Campaña de sensibilización ‘MidoMiRuido’: Colaboración y apoyo en gestión y vinculación para la implementación de la campaña de concientización enfocada en solucionar el problema generado por la contaminación auditiva urbana, colaborando con la Dirección de Turismo y Promoción Económica y el Patronato del Centro Histórico A.C. (p. 100).</p>	<p>Derivado del Acuerdo por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de Protección al Ambiente y del Equilibrio Ecológico del Municipio de Mérida, y con la finalidad de vigilar, inspeccionar, sancionar, solventar y encausar a la ciudadanía de Mérida a una convivencia armónica, se realizaron cambios en cuanto a la facultad de la Dirección de Desarrollo Urbano respecto a la materia de ruido.</p> <p>Así, se han abierto 276 expedientes de denuncias ciudadanas para atender la problemática existente por contaminación auditiva.</p> <p>En este mismo tenor, se iniciaron 498 procedimientos administrativos a bares, restaurantes, salas de fiestas, talleres, templos, gimnasios, entre otros giros, en los que se realizaron en total de 22 imposiciones de medidas de seguridad por exceder los límites máximos permisibles de nivel sonoro, y emitimos resoluciones administrativas a 319 procedimientos, acompañadas de acciones correctivas destinadas a mitigar la propagación del ruido. Con la implementación de estas acciones, 149 establecimientos se pudieron regularizar conforme al Reglamento Municipal (pp. 72-73).</p>

Fuente: Elaboración propia, con datos de Ayuntamiento de Mérida 2018-2020 (2019; 2020; 2021).

Entonces, el proceso del tercer nivel es similar a los dos anteriores, excepto que en éste la materia prima son las publicaciones de medios de comunicación (ver Tabla 1). Es muy importante que el investigador seleccione al menos dos periódicos o revistas de diferente origen y con los suficientes años de trabajo en el lugar donde se investiga el PP, por dos grandes razones:

1. Como ocurre con los gobiernos, cada medio tiene su propia agenda sobre qué asuntos o temas comunicar a la sociedad. Como bien explicó Downs (1972/2017), los problemas tienen que ser emocionantes y llamar la atención para que sean consumidos por el público, por lo tanto, si un problema llega a aburrir o dejar de ser relevante para la población, es probable que los medios desplacen sus actividades a un suceso nuevo. En este orden de ideas, tener al menos dos periódicos o revistas diferentes no solo le permitirá al investigador comparar la misma información en las mismas fechas en caso de inconsistencias o ambigüedades, sino que podrá identificar aquellos eventos que no fueron abordados por un medio en particular.
2. Los medios de comunicación tienen una influencia fuerte y directa tanto en la formación de la agenda de los ciudadanos como en las de las autoridades gubernamentales (Rogers & Dearing, 1988); inclusive, ellos también pueden actuar como grupos que presionen al aparato gubernamental en determinados asuntos y así tener inherencia en la definición de un PP. Por lo anterior, es importante que el investigador no pierda de vista cómo un determinado medio comunica al público una situación problemática, esto con la finalidad de comparar posturas entre líneas editoriales.

Posteriormente, el investigador debe utilizar algunos datos identificados en los niveles anteriores, tales como los nombres de funcionarios, fechas de acontecimientos entorno a la problemática (como reuniones del gobierno con los ciudadanos afectados), inicio de programas, etc., para luego examinar el contenido de noticias en orden cronológico y elaborar así una síntesis e interpretación de los datos. Si bien en la Tabla 1 se enlistan los datos centrales por describir, hay tres conceptos clave dentro del análisis de políticas públicas que podrían ayudar al investigador en su trabajo:

- a) *Inputs*. En su modelo de sistema político, David Easton explicó que los *inputs* (o insumos) son aquellas demandas, apoyos, reclamos, etc. que provienen del entorno y que son mediados a través de canales de insumo (partidos políticos, medios de comunicación, grupos de interés, etc.).⁴ Estos *inputs*,

4 Para precisar mejor este concepto, puede decirse que los *inputs* se “refieren a la interacción en un sistema político entre roles, estructuras, subsistemas y culturas en un proceso que parte de ciertos ingresos, entradas o insumos al

en conjunto con las demandas dentro del sistema político, se transforman en resultados (*outputs*), los cuales pueden ser, entre otras cosas, políticas públicas (Easton, 1965; Parsons, 1995/2007, pp. 57-58). Por consiguiente, el investigador debe distinguir en las noticias las demandas de los afectados (ciudadanos, organizaciones civiles, asociaciones vecinales, partidos políticos, etc.) en relación con la situación problemática, el monitoreo de la información de las zonas afectadas y los compromisos políticos (incluso los electorales) de los gobernantes en turno.

- b) Ventanas de oportunidad (*windows of opportunity*). John Kingdon utilizó este término para describir el breve periodo de tiempo en el que varios factores, que afectan a la agenda de gobierno, confluyen en una oportunidad para prestar mayor atención a un asunto y, por lo tanto, provocan una mayor probabilidad de cambio político, es decir, de lograr una transformación en el sistema político (Birkland, 2005, p. 117). En este sentido, los grupos de interés suelen aprovechar las ventanas de oportunidad para mover temas rápidamente a las agendas; por ejemplo, si existiera un aumento en el número de actos de violencia en contra de la comunidad LGBTTTI y este asunto comenzará a discutirse en las instituciones de impartición de justicia, es probable que asociaciones civiles se dirijan a las instituciones de gobierno para dialogar con los funcionarios y proponer soluciones y mejoras de política. El investigador entonces debe prestar atención a esta clase de eventos en la revisión de noticias.
- c) *Nondecisions*. Es normal que las definiciones de PP desaparezcan o “salgan” de una agenda gubernamental. Shpaizman (2020, pp. 90-91) expresa que identificar estos casos permite desvelar el proceso previo a la toma de decisiones y a comprender los resultados de las políticas públicas, en particular en cómo, a pesar de su relevancia, no se aborda la definición. De este modo, el autor nombró como *nondecisions* (no-decisiones) a aquellas definiciones del PP que desaparecieron de una agenda gubernamental cuando: 1) abordaban un PP relevante; 2) hubo actores poderosos con interés en su desaparición; 3) fueron el resultado de mecanismos de poder latentes, como los responsables de las definiciones. Por ello, en la revisión de fuentes documentales el investigador no sólo se percatará si la formulación del PP de su interés es un tipo *nondecision*, sino que también observará aquellos actores o grupos con poder para limitar o incentivar la incorporación de asuntos en la agenda, tales como sindicatos, partidos políticos, senadores o asociaciones civiles.

sistema provenientes del medio o de su propio seno, que pasan por una conversión de éstos dentro del sistema para luego salir de éste en forma de productos (*outputs*) hacia el exterior” (Fau, 2013, p. 65).

En la actualidad, los buscadores de internet, incluso los que incluyen los sitios web de los periódicos o revistas, son de gran utilidad para la revisión de noticias en medios de comunicación de forma veloz, en especial si se utilizan palabras clave.

TERCER PASO: ENTREVISTAR A INFORMANTES CLAVE

El último paso consiste en entrevistar a informantes involucrados en la definición del PP, con tal de hacer un registro y análisis de sus experiencias, historias, vivencias, opiniones. Principalmente, esta información debe ser empleada para profundizar en los acontecimientos hallados en las noticias y documentos oficiales de gobierno, e incluso para aclarar discrepancias entre las mismas fuentes.

En este paso, es crucial que el investigador utilice varios datos de los pasos anteriores, tales como los nombres de los funcionarios, grupos de interés y sus líderes o representantes, con la finalidad de agilizar el proceso. Asimismo, debido a que cada informante suele involucrarse de manera diferente en la fijación de un PP dentro de la agenda de gobierno, se sugiere el uso de entrevistas semiestructuradas⁵ para recolectar datos, tener mayor libertad al momento de conversar con los participantes y, por consiguiente, elaborar guías de entrevistas diferentes para cada líder grupal o incluso funcionario, dependiendo del caso.

En el caso particular de los grupos de interés, habrá que hacer un desglose detallado del perfil sociodemográfico de los informantes (edad, género, ocupación, lugar de nacimiento, entre otros) y del grupo (su historia, estructura organizacional, actividades cotidianas, servicios que ofrezcan y, por supuesto, reuniones con las autoridades de gobierno para discutir el PP). Todo esto le permitirá al investigador adentrarse en los actores, sus ideas, motivaciones y posicionamientos políticos, además de que nutrirá su trabajo.

Si el investigador tiene problemas en localizar a informantes clave (ya sea porque el PP sucedió hace mucho tiempo o porque los documentos que encontró son limitados), una opción es que entreviste o dialogue con académicos u otros especialistas (políticos, historiadores, sociólogos, antropólogos, comunicólogos, etc.) que hayan trabajado o publicado sobre la temática o PP. Esto le permitirá conocer sus experiencias, pero también localizar documentos de gobierno en archivos especiales, contactar a otros informantes.

De igual forma, es probable que el investigador se enfrente al silencio de los actores involucrados, en particular si los PP han generado mucho conflicto

⁵ Esta clase de entrevistas “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas)” (Hernández Sampieri et al., 1991/2006, p. 597).

entre gobierno y sociedad civil, si han sido muy criticados en la opinión pública, o incluso si han sido ‘heredados’ desde varias administraciones atrás sin grandes avances. Esto es común, por ejemplo, cuando se descubren casos de corrupción en instituciones públicas o cuando surgen movimientos sociales para denunciar la violencia hacia los derechos humanos. En estas circunstancias, será necesario que el investigador mantenga una actitud perseverante y que acuda a ruedas de prensa o eventos públicos sobre el asunto para así acercarse a los funcionarios involucrados y solicitarles una entrevista. Esto último también aplica para otros informantes como líderes de grupos de interés.

CONSIDERACIONES FINALES

Con todos los datos e información recabada, el reto del investigador será el de no realizar un estudio superficial, descriptivo, testimonial o que solo sea una mera recopilación de acontecimientos y opiniones. En otras palabras, deberá ‘exprimir’ los datos y, para ello, se vuelve obligatorio desarrollar un planteamiento metodológico consistente. Las fuentes documentales, por ejemplo, pueden ser procesadas mediante el análisis de contenido, la hermenéutica, entre otras técnicas, pero en el caso de entender a los actores (informantes), sus puntos de vista, reflexiones y acciones en torno a una disputa de su espacio habitable, es necesario recurrir a teorías de las ciencias sociales como la fenomenología o las representaciones sociales e imaginarios.

Por otra parte, se reconocieron dos limitantes de este método. La primera es la temporalidad, pues entre más remoto sea el PP, el investigador tendrá el desafío de reunir fuentes y datos para su análisis. La segunda es que la mayoría de los autores aquí utilizados para proponer el método, con excepciones como Aguilar (1993; 2017), construyeron sus marcos bajo el supuesto de sociedades liberales y con democracias consolidadas; por lo que en sociedades como las de América Latina, que están marcadas por la incertidumbre y la ambivalencia institucional, el investigador se enfrentará a varios obstáculos como el de acceder a información pública y el de establecer conversaciones con funcionarios y miembros de grupos de interés. De cualquier forma, se espera que este método de tres pasos se convierta más que nada en una guía útil y adaptable a las necesidades de investigación de aquellos interesados en el tema. Revisar los trabajos de Subirats (1992), Bardach, (1998), PNUD (2009) y Fernández y Schejtman (2012) también pueden ayudar al investigador a idear su propia estrategia metodológica. Después de todo, al explorar el proceso de construcción y fijación de cualquier PP dentro de una agenda de gobierno, el investigador no sólo permitirá encontrar alternativas de mejora en políticas públicas que estén en curso o aquellos elementos que no fueron

tomados en cuenta y que hicieron falta, sino que también podrá observar cómo se configuran y articulan las decisiones en una sociedad democrática, en donde el pluralismo o la heterogeneidad social provoca muchos retos para alcanzar acuerdos entre gobierno y particulares.

REFERENCIAS

- APA (2021). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association* (O. F. Remolina Gallego, Trad.; 4ta ed.). Editorial El Manual Moderno.
- Aguilar, L. F. (2017). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3a ed., pp. 15-72). Miguel Ángel Porrúa. (Obra original publicada en 1993).
- Alzate, M. L. & Romo, G. (2015). Agendas, miradas y disparadores de temas. Hacia una reformulación teórico-metodológica del inicio de las políticas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15(25), 31-47.
- Ayuntamiento de Mérida 2015-2018 (2018). 3er Informe de Resultados. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Ayuntamiento de Mérida 2018-2021 (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Ayuntamiento de Mérida 2018-2021 (2019). *Primer informe de acciones*. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Ayuntamiento de Mérida 2018-2021 (2020). *Segundo. Informe de acciones*. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Ayuntamiento de Mérida 2018-2021 (2021). *Tercer Informe de acciones*. H. Ayuntamiento de Mérida.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Centro de Investigación y Docencia Económicas; Miguel Ángel Porrúa.
- Birkland, T. A. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy*. M. E. Sharpe, Inc.
- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (2017). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3a ed.). pp. 77-104). Miguel Ángel Porrúa. (Obra original publicada en 1984).
- Downs, A. (2017). El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología. En L. F. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3a ed.). pp. 141-159. Miguel Ángel Porrúa. (Obra original publicada en 1972).
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Prentice-Hall.
- Fau, M. E. (2013). *Diccionario básico de ciencia política*. La Bisagra Editorial.
- Fernández, N. & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (2020, 17 de enero). Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, pp. 2-400.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4a ed.). McGraw-Hill Inter-

- americana. (Obra original publicada en 1991).
- Keenan, S. & Johnston, C. (2000). *Concise Dictionary of Library and Information Science* (2da ed.). De Gruyter Saur.
- Levine-Clark, M. & Carter, T. M. (eds.) (2013). *ALA Glossary of Library and Information Science* (4ta ed.). American Library Association.
- Matos, P. A. (2017, 31 de enero). Vecinos del centro, en contra de cantinas. *La Jornada Maya*. <https://www.lajornadamaya.mx/2017-01-31/Vecinos-del-centro-en-contra-de-cantinas>
- Merino, M. (2011). Sobre la evaluación de políticas públicas. En R. Salcedo (comp.). *Evaluación de políticas públicas* (pp. 169-184). Biblioteca Básica de Administración Pública; Siglo Veintiuno Editores.
- Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. *Cuadernos de Administración*, 20(33), 323-335.
- Nelson, B. J. (2017). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En L. F. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3a ed., pp. 105-140). Miguel Ángel Porrúa. (Obra original publicada en 1978).
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Aguilar, trad.). FLACSO México. (Obra original publicada en 1995).
- Pérez, M. (2007). El “problema” de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del gobierno federal en México, 2000-2006. *Imaginales*, (6), 71-82.
- PNUD (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rogers, E. M. & Dearing, J. W. (1988). Agenda-setting research: where has it been, where is it going? *Annals of the International Communication Association*, 11:1, 555-594. <http://dx.doi.org/10.1080/23808985.1988.11678708>
- Shpaizman, I. (2020). Beyond the visible policy agenda: problem definitions disappearing from the agenda as non-decisions. *Journals of Public Policy*, 40, pp. 72-95. <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000260>
- SEMAR (s.f.). *Arribazón de sargazo en las costas de Quintana Roo*. Gobierno de México. <https://digaohm.semar.gob.mx/oceanografia/SargazoSEMAR.html>
- Subirats, J. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vesely, A. (2007). Problem delimitation in public policy analysis. *Central European Journal of Public Policy*, 1(1), pp. 80-100.