

Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos

CARLOS ALZA*

Pontificia Universidad Católica del Perú

carlos.alza@pucp.edu.pe

RESUMEN

El artículo enfatiza el papel que cumplen los emprendedores de política en la definición de las agendas gubernamentales, cuya relevancia cobra mayor visibilidad en contextos donde el sistema político y la institucionalidad gubernamental se encuentran debilitados. Para ello se desarrolla el proceso de establecimiento de agenda de políticas públicas con un enfoque politológico, revisando los subprocesos que lo conforman: la estructuración del problema público y la solución de alternativas.

El enfoque metodológico del artículo considera los casos como fuente de identificación de prácticas, estrategias y discursos, instrumentalizándolos para la generación de evidencia desde donde se revisa la teoría. A partir de la evidencia recogida en dos casos de estudio referidos al feminicidio y al trabajo infantil, el artículo discute algunos aspectos teóricos sobre el establecimiento de agenda, reconociéndolo como un proceso compuesto de prácticas realizadas por los actores aplicando estrategias para lograr su cometido y usando discursos, como el de los derechos humanos, para lograr la aceptación de sus propuestas. En el desarrollo teórico construido a partir de bibliografía relevante sobre el tema y de la evidencia ofrecida por los casos de estudio, se propone diferenciar entre prácticas y estrategias, planteando la necesidad de recuperar la retórica como elemento de análisis para el establecimiento de la agenda, tema frecuentemente olvidado en los estudios de agenda en nuestro medio.

El análisis de los casos permite identificar actores claves para el establecimiento de agenda: por un lado, la cooperación internacional que, a través de la OIT como ente canalizador de recursos, legitimó su participación en los procesos de establecimiento de agenda sobre la erradicación del trabajo infantil; y por otro, la incursión de feministas en el espacio burocrático y político, fortaleciendo las capacidades institucionales del Estado para el diseño de las políticas públicas para enfrentar la violencia contra las mujeres.

Palabras clave: políticas públicas, agenda pública, problema público, emprendedor de política, trabajo infantil, feminicidio.

* Candidato a doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Regulación por la London School of Economics and Political Science en el Reino Unido. Actualmente es director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y docente del Departamento de Ciencias Sociales, sección Ciencia Política y Gobierno de la PUCP.

Governmental Agenda-Setting: The Role of Political Entrepreneurs in Two Peruvian Case Studies

ABSTRACT

This article emphasizes the role of political entrepreneurs in setting governmental agendas. The relevance of these actors is more visible in contexts of weakened political systems and governmental institutions. We study the process of agenda setting using a political science approach, reviewing two sub- processes: the structuration of the public problem and the formulation of policy options.

The methodological approach of the article considers the cases as an instrument for the identification of practices, strategies and discourses to gather evidence on the phenomena that will help us with the posterior theoretical analysis. Using the evidence of two case studies, one of femicide and one of child labor, the article discusses several theoretical aspects related to the agenda-setting processes. It recognizes these processes as processes formed by actors that use practices and strategies to achieve their goals, as well as established discourses, such as the human rights discourse; to achieve acceptance of proposals. In the theoretical analysis constructed using relevant literature on the topic, and the evidence, we propose a differentiation between practice and strategy, setting the necessity of recovering rhetoric as an element for the analysis of the agenda-setting process, a topic often discriminated from the agenda-setting studies in our academia.

The analysis of the cases allows for identification of key agenda-setting actors: on the one hand, the international cooperation that, using ILO as a channel for policy funding, legitimates its participation in the processes of agenda regarding the eradication of child labor; and, on the other hand, the incursion of feminist organizations into the bureaucratic and political arena, strengthening the State's capacity for the design of public policy to eliminate violence against women.

Key words: Public Policy, Agenda-Setting, Public Problem, Political Entrepreneur, Child Labor, Femicide.

INTRODUCCIÓN

Cuando vamos al teatro solemos ver a los actores y actrices en escena. Pocas veces imaginamos lo que sucede detrás del escenario, donde tramoyeros, apuntadores, luminotécnicos, sonidistas y vestuaristas, entre muchos otros, se encargan de lograr que la historia se desarrolle con normalidad. Así también suele ocurrir con las políticas públicas. Vemos a congresistas aprobando y publicando normas, anunciando aumentos en la asignación presupuestal, así como a ministros y autoridades locales inaugurando obras e implementando programas y proyectos. Sin embargo, no vemos lo que ocurre «detrás de cámaras», nos hemos contentado con descubrir y analizar lo evidente, lo que pasa en el escenario, enfocándonos muy poco en los procesos internos, en el *backstage* de las políticas, en lo político, que es donde se define el rumbo de las políticas públicas.

Más aún, vemos el montaje, pero con frecuencia no conocemos el por qué, quién y cómo se decidió la obra, el autor, los personajes y los criterios y acuerdos que van tomando los actores para encarnarlos y darle vida a la historia que queremos contar. Hay una historia del establecimiento de la agenda que no conocemos.

Esto no es fácil, se requiere una investigación cualitativa, meticulosa y rigurosa de los detalles de las decisiones no formales, prácticas que se terminan convirtiendo en el origen y verdadero libreto de lo que será la historia contada en las normas, planes y programas aprobados. De eso se trata nuestra investigación, cuyo desarrollo sigue en curso, de la que aquí solo damos cuenta de algunos primeros hallazgos. En la primera parte, usamos una estrategia narrativa para mostrar dos experiencias concretas que convertimos en casos de estudio. En la segunda parte, a partir estos casos —documentados gracias al apoyo de un equipo de jóvenes investigadores de pre y posgrado de la PUCP— desarrollamos un marco teórico básico sobre el establecimiento de agenda. No se trata, por tanto, de un artículo que proponga una nueva teoría, ni tiene aspiraciones prescriptivas sobre cómo debe entenderse o realizarse el establecimiento de políticas públicas en la agenda de gobierno. Se trata más bien de una aproximación teórica que instrumentaliza los casos para explicar y aportar conceptos al debate sobre el tema, y servir de base para discusiones e investigaciones futuras.

Los casos tratan sobre el feminicidio y el trabajo infantil. Ambos comparten espacios comunes para la política peruana: un bajo nivel de institucionalidad, capacidad técnica y política, desarticulación para la toma de responsabilidad pública sobre los mismos y ausencia de un sistema de partidos que canalice las demandas institucionales políticamente. Las limitaciones que la debilidad institucional y política imponen, conduce a los actores a buscar prácticas innovadoras, es decir, formas particulares de intervención que se van delineando a partir de las estrategias de empresarios, investigadores, activistas y políticos, y de los discursos —como el de los derechos humanos— que utilizan para lograr que sus temas ingresen en la agenda decisional del Estado.

El caso sobre el feminicidio está documentado y narrado extensamente en el libro que publicamos recientemente (Alza, 2013) y fue desarrollado conjuntamente con Inés Jáuregui (sociología) y Tracy Prieto (ciencia política); mientras que el caso sobre trabajo infantil es resultado de una investigación de campo realizada por Sebastián Rivera (ciencia política), Ángelo Oliva (ciencia política), Raisa Ferrer (comunicaciones) y Carolina Rodríguez (derecho), en el marco del Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Gestión Pública de la PUCP. Ambos casos fueron desarrollados sobre la base de investigación documental y entrevistas a profundidad a actores clave. Un valioso aporte en sistematización de fuentes y en la discusión sobre el contenido del presente texto ha sido recibido de mis colaboradoras más próximas: Alejandra Navarro y Alejandra Valverde (ciencia política).

Visibilizar los procesos de establecimiento de la agenda pública, comprenderlos y reconocerlos, tanto como conocer el papel que interpretan los emprendedores de políticas y demás actores durante un proceso, nos ayuda a aprender de los procesos y ser capaces de proponer intervenciones ante escenarios diversos. En este artículo —y aun cuando su contenido exige mucha mayor discusión, precisamente alimentada por la evidencia de los casos— entendemos a los emprendedores de políticas como agentes interesados en posicionar un tema en agenda y mover los recursos necesarios para lograrlo, tanto personal como del grupo que representan, así como del Estado. El artículo busca explicar el espacio teórico recorrido sobre el proceso de establecimiento de agenda y su aplicación para el análisis de casos particulares en el sistema peruano. Y termina con la necesidad de profundizar en la construcción retórica, a la que le venimos prestando limitada importancia en el análisis político y de políticas públicas actual.

1. EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA: DOS CASOS EN ESCENA

Los dos casos que presentamos a continuación resumen una investigación de campo que ha incluido entrevistas, selección de información documental y material mediático relevante. Han sido seleccionados con un carácter instrumental, en tanto permite identificar prácticas y estrategias, así como el papel de emprendedores de política. Sobre la base de esta evidencia, desarrollamos precisiones teóricas que permitan un diálogo entre teoría y práctica. Presentar ambos casos usando una estrategia narrativa no es casual. Esto facilita resumir y visibilizar los procesos y prácticas del establecimiento de la agenda. No nos interesa, por tanto, mostrar el resultado, vale decir, el efectivo ingreso de un tema en la agenda de prioridades y decisiones del Gobierno, sino más bien discutir a la luz de la teoría, las prácticas y estrategias que usan los actores para lograrlo.

El primer caso, referido a la política de prevención y erradicación del trabajo infantil, pone en relieve el papel de la cooperación internacional en el establecimiento de agenda. El segundo caso, referido a la política contra el feminicidio, se enfoca en el papel de los actores que ingresan a la estructura burocrática y movilizan desde dentro la agenda de políticas.

1.1. El caso del establecimiento de la prevención y erradicación del trabajo infantil en la agenda de políticas públicas en el Perú (1997-2005)

En 1997, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) instaló en el Perú el Programa de Cooperación Técnica para la Implementación de Convenios (IPEC, por sus siglas en inglés), que aspiraba a cumplir básicamente tres objetivos: i) lograr la ratificación de convenios, ii) impulsar la conformación de comisiones nacionales de prevención y erradicación de trabajo infantil, y iii) fomentar la elaboración de listados de trabajos peligrosos. Como resultado, tras cinco años de negociaciones y conversaciones, el Estado peruano ratificó los Convenios 138 (sobre la edad mínima de admisión al empleo) y 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil), el 10 de enero y el 13 de noviembre respectivamente. Con el Convenio 182 se establecía una distinción entre *trabajo ligero* y *trabajo peligroso*. El primero hace referencia a todas aquellas formas de trabajo que no afecten su normal asistencia a clases o aprovechamiento de la enseñanza. El segundo hace referencia a las formas de esclavitud, explotación sexual o cualquier actividad ilícita a la que pudieran estar sometidos los niños, niñas y adolescentes. La distinción entre *ligero* y *peligroso* implicaba la diferenciación

entre trabajos que por su naturaleza o condiciones de realización pueden perjudicar la salud, la seguridad o la moral de niños y niñas.

Cabe precisar como antecedente que, a inicios de la década de 1990, Unicef había empezado a realizar acciones de incidencia ante el Estado sobre el bienestar infantil. En 1989 el Perú ratificó la Convención de los Derechos del Niño, que fuera presentada ante la Asamblea General de la ONU. En este marco se diseñó y promulgó el primer Código de Niñas, Niños y Adolescentes en 1992, aunque este no incluía lineamientos de acción vinculados a la erradicación del trabajo infantil.

Tras la ratificación de ambos convenios, el Estado peruano debió diseñar e implementar políticas públicas que permitieran generar avances en relación con las diversas metas sobre las que se construyó un compromiso de cumplimiento. La labor del IPEC consistió en dar seguimiento a dichas metas y plantear recomendaciones, así como fortalecer las capacidades de los actores clave involucrados. Para tal efecto, tal como mencionó en una entrevista la actual directora del Programa, María Olave, se realizó un mapeo de actores para conocer sus necesidades y promover una mejor capacitación en el tema, a la par de la difusión de la información para conocer la magnitud y características del problema que se pretendía que sea abordado políticamente. También se realizaron acciones de movilización y talleres de sensibilización entre los actores y hacia el público en general, para promover la acción de la sociedad civil.

IPEC convocó a organizaciones sociales locales tales como La Casa de Panchita, Cesip, Tierra de Hombres, Redes de Felicidad y Cedro, así como a la organización internacional Save the Children. La OIT realizó talleres con todas ellas, explicando el contenido y los alcances de los convenios ratificados, así como las estrategias más viables para promover y visibilizar el tema. Paralelamente se realizaron reuniones de incidencia política con funcionarios del Ministerio de la Mujer (entonces Promudeh), del Inabif, así como la contraparte natural de la OIT: el Ministerio de Trabajo.

En este contexto, los esfuerzos por establecer políticas de Estado más específicas relativas al trabajo infantil fueron concretadas el año 2003, con la resolución suprema 018-2003-TR, que implementó el Comité Nacional para la Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil (CPETI). Esta instancia consultiva y multisectorial, conformada por actores del sector público, organizaciones de trabajadores, de empleadores y de asesoramiento técnico, agrupó e integró las diversas iniciativas en relación al cumplimiento de metas planteado por la OIT desde el inicio de la visibilización del problema. Este Comité se encuentra vigente hasta la actualidad.

El mismo año, el Ministerio de Trabajo solicitó liderar las sesiones del CPETI mediante la Presidencia y la Secretaría Técnica. En cada reunión, los respectivos integrantes tienen la función de coordinar y evaluar los avances que se realicen a favor de la erradicación del trabajo infantil y establecer las estrategias de acción necesarias frente a cada una de las problemáticas identificadas. El CPETI recién fue plenamente instalado en 2005, año en que se diseñó el primer Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil. De acuerdo con la información recogida, el proceso se habría acelerado debido a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que entre sus condiciones incluía recomendaciones y obligaciones relacionadas a la legislación laboral.

El éxito en la creación y visibilización del CPETI también dependió en gran medida del interés personal del ministro de Trabajo Javier Neves y del viceministro Alfredo Villavicencio en la temática, funcionarios públicos que favorecieron y facilitaron el posicionamiento del trabajo infantil dentro de la agenda gubernamental.

1.2. El caso del establecimiento de la lucha contra el feminicidio en la agenda de políticas públicas en el Perú (2002- 2011)

El 1 de diciembre de 2011, el proyecto de ley 29819, «Ley que modifica el artículo 107 del Código Penal, incorporando el feminicidio», fue discutido y aprobado por el Pleno del Congreso peruano. Dicha ley incorporó como agravante del parricidio al feminicidio, definiéndolo como el atentado contra la vida de una persona con la que se tuviera una relación filial, conyugal o afín. No obstante, esta inclusión modificó el sentido inicial que se le pretendía dar al feminicidio, sustentado en la discriminación por género independiente de la relación entre la víctima y el agresor o la agresora. Además, esta ley fue precedida por varios intentos fallidos para someter el feminicidio al debate congresal: las propuestas anteriores ni siquiera alcanzaron dictamen en comisión.

La aprobación y posterior promulgación de la ley 29819 fueron el resultado de varios años de debate, difusión de información e incidencia política articulada por parte de organizaciones feministas de alcance local e internacional. A nivel local, el Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Demus), el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y, posteriormente, el Movimiento Manuela Ramos realizaron diversas actividades para promover la discusión y el posicionamiento del feminicidio en la agenda pública. Asimismo, organizaciones internacionales como la Comisión Latinoamericana de los Derechos

de la Mujer (Cladem), Amnistía Internacional, la Comisión Mexicana de los Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud, funcionaron como plataformas para ubicar el feminicidio en el contexto latinoamericano y estructurar redes de colaboración para mostrar la relevancia del tema.

Demus y Flora Tristán realizaron desde 2001 una serie de actividades de levantamiento de información, que incluyeron talleres de diagnóstico y de discusión de la precisión conceptual del feminicidio, talleres de capacitación con funcionarios públicos, así como la producción de documentos y campañas de sensibilización. Como resultado de la investigación, el *Informe Final sobre el Feminicidio* de 2008 mostró que entre 2004 y 2007 periódicos nacionales reportaron 403 asesinatos de mujeres realizados por sus parejas, así como un bajo porcentaje de denuncias, en promedio un 24%.

Asimismo, realizaron incidencia política, a través de reuniones tanto a nivel internacional (por ejemplo, con un parlamentario en EuroLat) como nacional (con congresistas y ministras) para poder ejercer presión desde los dos ámbitos. Finalmente, Demus analizó la jurisprudencia internacional en temas de feminicidio en relación a la data recogida a nivel local, para posteriormente difundir el problema en los medios de comunicación.

Frente al panorama presentado por las organizaciones feministas, el registro de feminicidios fue asumido por el Estado en el año 2009, a través del Observatorio de Feminicidio del Ministerio Público. Fue promovido desde 2008 por Rocío Villanueva, encargada del Observatorio de Criminalidad de la misma institución. A través del levantamiento de información que da cuenta de la diferencia entre los homicidios de hombres y mujeres, puesto que estas últimas mueren principalmente a manos de sus parejas o exparejas, Villanueva demostró la necesidad de generar un mecanismo específico que permita monitorear dichos casos.

En el mismo año, el Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015 actualizó su versión anterior para el periodo 2002-2007, y fue realizado por Jenny Dador, activista del movimiento feminista en la ONG Manuela Ramos. Este plan recogió la información de los aportes de organizaciones que habían tocado el tema y, además, contaba con el respaldo de Demus. Asimismo, la resolución ministerial 110-2009 del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) creó el Registro de Víctimas del Feminicidio. Con ello, la problemática del feminicidio se visibilizaba mejor y los esfuerzos de las organizaciones feministas se concretaban de forma más evidente en la agenda pública.

En 2011, fruto de una elección popular, asume el gobierno Ollanta Humala. Aída García Naranjo fue designada como ministra de la Mujer y Desarrollo Social.

Su viceministra de la Mujer, Rocío Villanueva, participó en la redacción de un nuevo proyecto de ley sobre el feminicidio, el que fue objetado inicialmente por los Ministerios de Defensa y Economía. Resuelta la objeción, el proyecto fue remitido a las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos y de la Mujer y Desarrollo Social del Congreso. Paralelamente, Liz Meléndez, María Ysabel Cedano y Denisse Chávez, activistas de Demus y del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, intensificaron los esfuerzos por implementar talleres y foros de discusión frente a la subsistente resistencia a hablar del tema.

La ley 29819 fue aprobada en 2011 y aunque no respondió plenamente a los propósitos iniciales de la definición del feminicidio, representó, sin duda, la concreción de un esfuerzo continuo de ocho años para obtener una respuesta del Estado peruano frente a la violencia de género.

2. EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA: DIÁLOGO ENTRE LA TEORÍA Y LA EVIDENCIA

2.1. Precisiones conceptuales

2.1.1. *Dos casos de establecimiento de agenda*

Los casos que estudiamos constituyen procesos de establecimiento de agenda. Vale decir, una situación determinada ha sido asumida como problema por el Estado, se han analizado alternativas de solución para dicho problema, y se ha desarrollado una justificación retórica sobre la intervención estatal, realizada por actores que, en estos casos, han actuado como emprendedores de política pública. Hacemos referencia a *procesos*, en plural, toda vez que no existiría una sola forma de establecer la agenda¹. Se trata, más bien, de una categoría teórica, analítica, que permite designar al conjunto de *prácticas* que realizan los actores para incorporar temas en la agenda, las mismas que pueden identificarse y analizarse a la luz de la teoría. ¿A qué nos estamos refiriendo concretamente con establecimiento de agenda y cuáles son esas prácticas que la constituyen?

Con frecuencia usamos estas tres frases: «No está en la agenda del gobierno [...]», «[...] es un tema que está en la agenda de la opinión pública...», «los medios demarcaron la agenda de este gobierno...». Las tres expresan el carácter polisémico del término *agenda* y del *establecimiento de agenda* (o *agenda-setting*).

¹ Así, por ejemplo, Francisco Durand (2012) enfatiza en la captura del Estado. Sinesio Lopez (2011) refiere a un Estado privatizado en sus decisiones. Cortázar (2007) realiza un análisis de las reformas administrativas desde una perspectiva institucional. Igualmente podríamos encontrar diversas formas de establecer la agenda en cada sector, lo que no ha sido estudiado a profundidad en nuestro contexto peruano, y es, precisamente, lo que deseamos investigar a través de los casos de estudio en nuestra investigación.

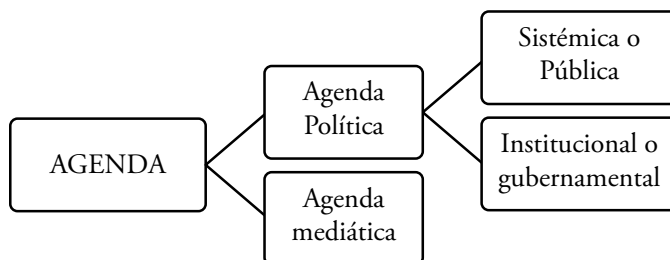
Aunque todas están interrelacionadas, son categorías distintas que han merecido estudios diferenciados.

Distingamos primero *agenda* de *establecimiento de la agenda*. La primera categoría tiene vocación sustantiva, se trata de la lista de temas que deberán ser tratados por una persona, un colectivo o autoridad. Siguiendo a Kingdon diremos que:

[...] la agenda gubernamental es una lista de temáticas a las cuales los funcionarios públicos le prestan atención en un momento [...]. Puede haber agendas muy generales [...] pero las hay también especializadas. Lo que no aparece en la agenda general puede aparecer en la especializada (2003, p. 206).

Así, por ejemplo, el asesinato de mujeres por las parejas, y el trabajo de niños, niñas y adolescentes, constituyen temas que pueden o no estar en la agenda de prioridades del Gobierno. El establecimiento de la agenda, por el contrario, tiene vocación verbal, se trata del proceso de formación de la agenda, de cómo, quién, cuándo y por qué se va definiendo esa lista de temas. Los casos muestran procesos en un tiempo y espacio determinado, definido principalmente por prácticas que van ocurriendo de manera, a veces sistemática, y otras desarticuladas, y que el analista va reconstruyendo como categoría analítica (Majone, 1997, p. 57). El proceso de establecimiento de agenda sería ese conjunto de prácticas que permiten que el feminicidio o el trabajo infantil ingresen a esa agenda de decisiones y prioridades del Gobierno.

Gráfico 1. Estableciendo la agenda como categoría polisémica



Fuente: Elaboración propia sobre la base de McCombs (2005, p. 29) y Cobb y Elder (1972, p. 85).

Además, podríamos encontrar diferencias entre la *agenda mediática* y la *agenda política*. La agenda mediática refiere básicamente a la lista de temas definidos como prioridad en los medios de comunicación. El establecimiento de agenda, en este caso, estaría definido por las formas y procesos mediante los cuales los medios de comunicación masivos definen y difunden dichos temas.

Los estudios de la comunicación social han configurado el establecimiento de agenda como una «teoría sobre la transferencia de la relevancia de las imágenes del mundo que dan los medios de comunicación a las imágenes de nuestra cabeza, [...] los que se vuelven destacados en la imagen que se hace la audiencia» y son los que «acaban siendo vistos por el público como importantes» (McCombs, 2004, pp. 135-136). No cabe duda de que los medios de comunicación juegan un rol relevante en la definición de los temas de cualquier índole, sea por radio, televisión, periódicos y recientemente por redes sociales. Estos difunden información que a su vez determina, en gran medida, las maneras en las que los individuos priorizan, entienden y comentan los asuntos de interés público y participan en la construcción de la denominada «opinión pública». Esto se relaciona directamente con los procesos de la agenda sistémica, como veremos luego. En síntesis, los patrones de interpretación de los asuntos públicos «son reflejados en los términos del establecimiento de la agenda mediática» (Clarke y Palmgreen, 1977, p. 449).

La agenda política está más bien referida a los temas que serán objeto de la acción gubernamental y, por ende, tiene directa relación con los temas que interesan a ciudadanos y ciudadanas en términos de problemas y soluciones. Estos últimos —en los procesos de establecimiento de agenda— van siendo incorporados en la esfera de interés y decisión del agente gubernamental, lo que podría —eventualmente— generar su intervención a través de lo que denominamos políticas y gestión pública. La agenda política, en ese sentido, refiere al «conjunto de asuntos que son sujetos de toma de decisiones y debate en cualquier sistema político dado en cualquier momento del tiempo» (McCombs, 2004, p. 289).

Como parte de la agenda política, Cobb y Elder (1972, p. 85) incluyen la *agenda sistémica o pública*, la misma que contrastan con la *agenda gubernamental, formal o institucional*. De acuerdo con los autores, la primera se encuentra integrada por las cuestiones que la comunidad política percibe como dignas de atención pública, muchas de las cuales, además, también son percibidas como de necesaria atención por parte de la autoridad gubernamental. El segundo tipo de agenda puede ser entendido como:

[...] el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones [en este caso, las autoridades estatales]. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional (Cobb y Elder, 1986, pp. 115-116).

En otras palabras, la agenda pública es el conjunto de temas sobre los que la sociedad muestra interés (y el feminicidio se ha ido convirtiendo en un asunto de preocupación pública en el sentido de que la comunidad se va preocupando del tema y exige una intervención del Estado al respecto), mientras que la segunda, la agenda gubernamental, se constituye sobre la base de aquellos temas que han logrado pasar los filtros estatales y son sensibles de generar respuestas gubernamentales específicas cuya concreción se logra, entre otras formas, a través de políticas públicas y gestión pública del denominado quehacer del Estado. En este último caso, el trabajo infantil tanto como el feminicidio se han constituido en preocupaciones estatales al punto de ser objeto de regulaciones, generación de instrumentos de políticas, gestión y subsistemas organizacionales en el aparato burocrático.

Para la ciencia política, todas estas categorías resultan relevantes, inclusive las referidas a la agenda mediática en torno a la cual estudia la construcción de la opinión pública, las preferencias públicas o los imaginarios sociales que van definiendo la voluntad popular. En nuestra investigación, sin embargo, nos hemos centrado en la agenda política y, en particular, en la agenda institucional o gubernamental.

2.1.2. Identificando *prácticas* de establecimiento de agenda

La literatura de gestión pública ha desarrollado la idea de *práctica* en un intento por comprender los procesos de toma de decisiones que se desarrollan en la función gerencial. De tal forma, una práctica constituye un «método específico de interacción con una situación, que tiene como fin producir algún resultado» (Bardach, 1998, p. 36). Michael Barzelay ha repensado esta definición, para considerar a las prácticas como «patrones de actividad interdependiente, diseñados e implementados para el desempeño de funciones que resultan esenciales para lograr resultados organizacionales» (Cortázar, 2012, p. 87).

Así, denominaremos prácticas de establecimiento de agenda de política pública a aquellos patrones de actividad, vale decir, formas de intervención e interrelación que tienen los diversos actores involucrados para, efectivamente, lograr que su tema de interés sea incorporado a la agenda gubernamental. Una práctica, por tanto, es una categoría analítica que caracteriza un conjunto de acciones para el logro de un resultado y que permitirá la incorporación de un tema en la agenda gubernamental. Estas prácticas trascienden los actos meramente formales. Los casos nos permiten observar algunas prácticas de establecimiento de agenda, entre las que destacan: generación de evidencia, generación de alianzas, generación de retóricas, generación de capacidades, aproximación a actores, entre otras.

Cuadro 1. Prácticas de establecimiento de agenda

Prácticas	Resultados
Generación de evidencia	Data / información
Generación de alianzas	Coaliciones
Generación de retóricas	Categorías / discurso / factor de aceptación
Generación de capacidades	Capacidad
Aproximación a actores	Convicción / voluntad política

Las prácticas se dan en función a las distintas estrategias que los actores se plantean para incluir los temas en la agenda gubernamental, las mismas que estarán marcadas por los contextos políticos, económicos y el marco institucional en los que se desarrollan. Las prácticas de establecimiento de agenda constituyen patrones o criterios taxonómicos de conjuntos de acciones realizadas por los actores; y, a su vez, como ocurre con las prácticas gerenciales, son innovadoras, en tanto los actores buscarán nuevas formas de cumplir con su objetivo.

Cuadro 2. Estrategias para el establecimiento de agenda

Estrategias
Movilización y acciones colectivas
Mediatización
Iniciativa estatal o anticipación interna
Lobby, captura o acción corporativa silenciosa
Incidencia política, advocacy o cabildeo
Judicialización nacional e internacional

Así, lo que Subirats denomina «cinco procesos prototípicos de establecimiento de agenda» (2012, p.141), tales como la movilización, mediatización, anticipación interna, acción corporativa silenciosa y la oferta política; nosotros le denominamos *estrategias*, precisando y ampliando el espectro a varias otras formas que nuestro contexto conoce, tales como la incidencia política, *advocacy* o cabildeo de la sociedad civil no empresarial; e inclusive la judicialización nacional e internacional, cuando los actores optan por llevar el caso a cortes con poder jurisdiccional con el fin de sentar precedentes judiciales.

Volviendo a los casos. Entre 2001 y 2011, las organizaciones feministas realizaron una serie de acciones para lograr que la violencia femicida sea considerada en la legislación y la lucha frontal contra la misma se convierta en una política pública. Para ello realizaron un amplio levantamiento de información. Realizaron investigaciones que permitieron aproximarse al número de mujeres asesinadas en contraste al número de denuncias efectivas realizadas, utilizaron el marco jurídico internacional y aprovecharon las corrientes internacionales de defensa de los derechos humanos de las mujeres para visibilizar el problema de la violencia de género a nivel local. Asimismo, la creación del Observatorio de Femicidio, por parte de Rocío Villanueva, contribuyó a generar información oficial construida desde las mismas fuentes del Estado. Buscaron estrategias para difundir la información generada en medios de comunicación y realizaron talleres de sensibilización para que los ciudadanos y ciudadanas consideren el problema del femicidio prioritario y de necesaria intervención del Estado. En términos de Subirats (2008, pp. 133-134), se estaría estructurando el problema sobre la base de la consideración de dimensiones operativas como la intensidad, el perímetro, la novedad y la urgencia. Para ello, las organizaciones feministas realizaron actividades de estructuración del problema, mediante la convocatoria a talleres y la investigación de data, además de la promoción del debate público, usando los medios de comunicación y aprovechando el interés de algunas congresistas para generar foros de discusión en el Congreso. Asimismo, analizaron la jurisprudencia internacional y concertaron reuniones con parlamentarios y parlamentarias, para difundir la información generada (como el caso del *Informe de Femicidios 2008*) y mostrar la complejidad del problema que pretendían poner en agenda. Esta incidencia política se combinó con el interés de algunos funcionarios públicos, como Rocío Villanueva, para visibilizar el tema desde las fuentes oficiales del Estado, así como la contratación de feministas como consultoras para elaborar planes de prevención de la violencia y capacitar a jueces, fiscales, policías y afines.

En el caso del trabajo infantil y la creación del CPETI, la OIT, a través del IPEC, realizó también incidencia, además de financiar y promover el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos que eventualmente se encontraban involucrados en la temática. Por otro lado, generaron alianzas con organizaciones locales, como la Casa de Panchita o CEDRO, con el objetivo de intercambiar información y difundirla, así como de capacitar a los voluntarios para proponer alternativas y colaborar con la presión hacia el Estado peruano para agendar el problema. Además, el que se haya firmado los Convenios 138 y 182, vinculados justamente al trabajo infantil, legitimó la presencia de los

funcionarios de la OIT para monitorear el cumplimiento de los compromisos. Finalmente, sin duda, hubo dos factores que contribuyeron a que el CPETI llegara a implementarse: el interés personal del ministro de Trabajo por el tema y las recomendaciones de regulación laboral surgidas desde el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Como se puede observar, en ambos casos existen prácticas similares, patrones de intervención tales como: generación de información y evidencia, generación de alianzas, aproximación a actores y fortalecimiento de capacidades. No obstante, cada una de ellas difirió en intensidad y en el momento de utilización, respondiendo a un momento específico de la interacción entre los diversos actores. Su aplicación parece ser aleatoria, pues no existe ningún intento sistematizado —contrariamente a lo inicialmente planteado por Subirats y Bardach—, por lo menos consciente, de emplear las mismas estrategias en el mismo momento e independientemente de la variabilidad de las condiciones. Dependería del contexto y la política. Los grupos de interés que quieren cambiar la política pueden quedar frustrados por las limitaciones institucionales dentro de las que se inscribe la política pública o el programa gubernamental en cuestión, o bien pueden aprovecharlas al máximo. Las estrategias que utilicen dependerán del rumbo que quieren que el Gobierno tome. Así, por ejemplo, la implementación del CPETI surgió como respuesta a la necesidad de establecer regulaciones para el trabajo infantil, lo cual se vio favorecido por la firma de los Convenios 138 y 182. En su campo, la lucha por la ley del feminicidio representó más bien un intento por modificar una parte específica del marco institucional, el Código Penal, para permitir el reconocimiento de un agravante de delito basado en el género.

El cuadro 3 muestra las acciones concretas realizadas por los actores en cada caso, y que dan lugar a las prácticas de establecimiento de agenda que mencionamos en la primera parte, en correspondencia con la estructuración del problema público y la selección de alternativas, como subprocesos del establecimiento de agenda. A diferencia de lo que se puede pensar, el ingreso de feministas como tomadoras de decisión constituye un acto de consenso, y aunque es conocido entre la sociedad civil la experiencia organizada de incidencia política de las feministas, es claro que ese solo hecho no garantizaría su éxito. Las actividades mostradas en este cuadro evidencian diversas prácticas que facilitan el proceso de establecimiento de agenda, y nuestra investigación se orienta a construir evidencia que permita definir si existe una necesaria convergencia, o mayor o menor relevancia de algunas de las prácticas en un mismo caso para que el establecimiento de agenda se pueda realizar.

Cuadro 3. Prácticas de establecimiento de agenda

	Estructuración del problema público		Selección de alternativas	
	Feminicidio	Trabajo infantil	Feminicidio	Trabajo infantil
Generación de evidencia	Talleres de diagnóstico y precisión conceptual, Informe Final sobre el Feminicidio de 2008. En 2009, Rocío Villanueva, del Ministerio Público, promueve la creación del Observatorio del Feminicidio.	Difusión de información sobre trabajos peligrosos	Análisis de la jurisprudencia internacional en temas de feminicidio/, resultados de la investigación llevada a cabo por Rocío Villanueva del Ministerio Público	Experiencia previa de la creación de Comités similares en otros países sudamericanos
Generación de alianzas	CLADEM, Amnistía Internacional, Comisión Mexicana de los Derechos Humanos, OMS	Convocatoria a ONG La Casa de Panchita, CESIP, Tierra de Hombres, Redes de Felicidad, CEDRO y Save the Children		Ministro y viceministro de Trabajo solicitan liderar personalmente las reuniones del Comité
Generación de retóricas		Ratificación de Convenios 138 y 182 en el marco de la ratificación previa de la Convención de los Derechos del Niño	Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 realizado por una representante de Manuela Ramos. Se enfatiza en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia	Elaboración del Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo infantil, sustentado en la ratificación de los convenios previos (el más importante es el de los Derechos del Niño)
Aproximación a los sectores	Reuniones de incidencia política con congresistas peruanas y con un representante de EuroLat	Mapeo de actores, reuniones de incidencia con el Ministerio de la Mujer (entonces Promudeh), INABIF y Ministerio de Trabajo		Reuniones de incidencia
Generación de capacidades	Talleres de capacitación a funcionarios públicos (jueces, policías)	Talleres de capacitación		

2.2. El establecimiento de agenda en la teoría: tres modelos

Una revisión de la teoría y del Estado de la cuestión nos conduce a reconocer tres conjuntos de explicaciones sobre el establecimiento de agenda, cada uno de los cuales se ha centrado en un aspecto diferente de su complejidad: actores, procesos y marcos institucionales.

Por un lado, algunos autores se han centrado en la relevancia del poder que los actores ejercen en la definición de la agenda. Cada uno de ellos interviene en el proceso de establecimiento de la agenda con distintos intereses, grados de poder y proximidad al tomador de decisiones. Así, los partidos políticos, los lobbistas, los movimientos sociales, los medios de comunicación y la opinión pública, entre otros, influyen para determinar qué cuenta como problema público y qué queda fuera del ámbito de la arena política. Bajo este enfoque, el poder que ejerza cada uno de ellos en el proceso determinará su éxito o su fracaso. Esto implica que si la visión de un solo actor triunfa porque tiene más recursos que otros o si el Estado interviene favoreciendo decididamente a cierto grupo sobre otro, entonces la visión pluralista de la política está amenazada al tiempo que también la política resultante. Aquí podemos encontrar perspectivas marxistas que consideran un Estado cooptado por los intereses privados, especialmente de la clase capitalista, en desmedro de la clase de los trabajadores. La perspectiva pluralista (Dahl, 1999), según la cual el poder está disperso en la sociedad y las políticas públicas son el resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos, donde todos tienen relativamente las mismas posibilidades de llegada a la esfera política y donde el Estado permanece como un actor neutral. Y la perspectiva neocorporativista (Lehmbruch y Schmitter, 1982), una de las múltiples formas de representación de intereses, paralela y alternativa a la representación partidaria oficial, que concibe que dentro de la sociedad hay diversos grupos, pero que —a diferencia de los modelos pluralistas— hay algunos con mayor poder y capacidad de representación de sus intereses ante el Estado que otros.

Visto de esta manera, el proceso de establecimiento de agenda se caracteriza principalmente por ser una instancia de conflicto de poder entre los distintos grupos de actores, cada uno pugnando por hacer valer su definición del problema en la agenda pública, de modo tal que las autoridades políticas tomen acciones concretas para solucionar el problema en la forma que ha sido estructurado por el actor. En este proceso, cada grupo social usa todos los recursos a su alcance y, limitado por las reglas o marco institucional en el que se encuentra, construye narraciones propias y presenta una «historia causal»

(Stone, 1988, p. 196) particular que describe los problemas según su visión y que busca imponer sobre las otras, reivindicando al mismo tiempo el derecho a exigir que el Gobierno actúe para detener esa problemática. Además, al buscar hacer predominante su historia, cada actor busca también deslegitimar las «historias causales» de los otros grupos, inculpándolos incluso como causantes del problema. Una vez que determinada hipótesis causal ha triunfado, los actores públicos aplican la política pública que modifica las atribuciones materiales y simbólicas originales, generando cambios en la conducta de los grupos-objetivos, imponiéndoles costos a estos y otorgando ventajas a los beneficiarios finales de la acción pública (Subirats, 2008, p. 67).

Los enfoques basados en los procesos, como en Subirats (2008), enfatizan los mecanismos que usan los actores para lograr que los temas ingresen en la agenda gubernamental. Subirats (2008, p. 139-144), como lo hemos mencionado antes, plantea por lo menos cinco procesos prototípicos de la formación de la agenda: a) mediatización, cuando se recurre a los medios de comunicación para visibilizar el problema, la necesidad de intervención del Estado o las soluciones posibles; b) movilización o iniciativa externa, cuando los ciudadanos recurren a la acción colectiva; c) oferta política o competencia electoral, que ocurre durante los procesos electorales, en los que los temas ingresan en la agenda de decisión; d) anticipación interna, cuando los actores toman decisiones desde dentro del aparato gubernamental; y e) la acción corporativista silenciosa, que son los casos del denominado lobby o la gestión de intereses. En cada uno de ellos, las distintas hipótesis causales de los actores pugnan por prevalecer y entrar, primero en la esfera pública y luego en la agenda de los actores públicos, haciendo uso de distintos recursos y valiéndose de determinadas reglas institucionales.

Los enfoques centrados en las instituciones plantean que las políticas son instituciones y forman parte de los cambios institucionales² producto de, por ejemplo en Kingdon (1995), el enganche de diversas corrientes: la política, las políticas públicas o la estructuración de los problemas como públicos en la agenda sistémica. En este caso, el énfasis está en los marcos institucionales, cambios en el sistema político y en las dinámicas decisionales en curso dentro del Estado: las políticas públicas, como procesos decisionales complejos, en este caso, son consideradas como instituciones dentro del sistema político. En este enfoque, el enganche de corrientes de Kingdon (1995), por ejemplo,

² También Grindlee (1991) ha desarrollado explicaciones sobre cambios institucionales y políticas públicas, y se ha convertido en una referencia académica en nuestro contexto.

propone que la incorporación de un tema en la agenda pública se produce, en ocasiones, por ideas orientadoras, que contienen alternativas, propuestas y soluciones generalmente atribuidas a especialistas. El autor explica que el establecimiento de agenda puede producirse cuando se abre la ventana de oportunidad. El enganche de una serie de eventos políticos, de evidencia del problema y de cambios en las políticas genera una oportunidad para agendar problemas y empezar a tomar decisiones para su solución. Es importante establecer que no todas las ideas entran a la agenda y esta no necesariamente desemboca en un programa. Cuando las corrientes se unen, entonces, se abre la ventana de oportunidad para que un tema entre como problema público. En la corriente de problema, algunos problemas logran la atención de los funcionarios más que otros debido a los medios de comunicación, la opinión pública, los datos estadísticos, los estudios especiales y las investigaciones, mediante los cuales los funcionarios toman conocimiento de la situación y la manera cómo se define como problema. En la corriente de política, los procesos en la esfera política son elementos establecedores de la agenda particularmente fuerte. La oposición y los grupos de interés hacen difícil, no imposible, considerar algunas iniciativas. El consenso se construye aquí más por negociación que por persuasión, se intercambian recursos por apoyo. La combinación del clima político y las elecciones son un elemento establecedor de la agenda más poderoso que los intereses organizados. Los grupos de interés bloquean propuestas o las adaptan a su gusto y, pocas veces, establecen agendas por sí solos. Finalmente, en la corriente de políticas, en lo que se llama *olla de políticas*, las ideas flotan chocando una contra otra, encontrando nuevas ideas y formando combinaciones o recombinaciones. Se desarrolla un orden a través de criterios como la viabilidad técnica, la congruencia con los valores de los miembros de la comunidad, la anticipación de restricciones, la aceptación pública y de los políticos, etcétera. Aquellas que no cuentan con estos criterios son consideradas inviables y tienen pocas posibilidades de sobrevivir.

Sin embargo, estos enfoques no consideran, por ejemplo, la relevancia de los procesos argumentativos, retóricos, como parte de las prácticas y estrategias concretas de los actores para estructurar problemas y definir soluciones posibles para dichos problemas, así como para comunicar y darle legitimidad a las políticas públicas. Sobre ello volveremos más adelante.

En el espacio académico nacional se han desarrollado algunos estudios e investigaciones relacionados con la incidencia política y las formas de intervención de los actores involucrados en las decisiones públicas. Tal es el caso del trabajo realizado por Ana Andrade (2007) respecto a la participación de la

sociedad civil en la formulación de políticas educativas, la sistematización de la experiencia de incidencia política en la descentralización de Julio Díaz Palacios (2003) o el trabajo de Dennis Sulmont (1984) sobre la incidencia del movimiento sindical en la política social peruana.

En los últimos años, algunas tesis de pregrado y posgrado en Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú han estado dedicadas al establecimiento de agenda, desarrolladas —muchas de ellas— en el marco del Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Gestión Pública. Así, en la Maestría tuvimos la tesis de Julia Cori (2010), quien desarrolló una narrativa sobre el proceso de agendación de la concesión de establecimientos penitenciarios en el Perú; la tesis de Esther Melgar sobre el establecimiento de agenda de la política de desarrollo del terminal portuario del Callao ENAPU entre 2005 y 2011; y la tesis de Alicia Quintana, que desarrolla los mecanismos de presión política en el proceso de despenalización de las relaciones sexuales de adolescentes entre 2008 y 2010. También en el pregrado destacan Valeria Urbina (2014), que desarrolla la influencia de la mesa de concertación de lucha contra la pobreza en el presupuesto por resultados del Ministerio de Economía y Finanzas incluyendo los temas de infancia; y Álvaro Rojas (2014), sobre el proceso de establecimiento de agenda de gestión de riesgos de desastre. Las tesis de pregrado, en particular, ponen atención en el poder de agencia de los actores públicos y la cooperación internacional.

Asimismo, se pueden encontrar artículos como el de Fernando Bravo (2006), sobre asuntos ambientales; el de Narda Henríquez (1999), sobre agenda social y políticas públicas; o el de corrupción y agenda desarrollado por Juan Jiménez Mayor. De aparición más cercana, Nuria Esparch (2012) ha publicado un estudio sobre la agendación de las políticas del servicio civil, SERVIR; y Juan Carlos Cortázar (2012) ha realizado un trabajo similar. Desde una mirada más académica y con los ojos puestos en la acción de los grupos de poder económico sobre las agendas, Francisco Durand (2012) ofrece una reflexión sobre la captura del Estado peruano.

Con excepción de los trabajos de Cori, Esparch y Cortázar, que elaboran narrativas para mostrar las prácticas de agendación de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones de políticas, los demás se limitan a identificar los intereses y las posiciones de poder en el espacio de políticas. Visto de esta manera, el estudio del proceso del establecimiento de la agenda se encuentra seriamente limitado, en la medida en que los actores son descritos de forma sectorizada y no interactiva, sin profundizar en la identificación de las

estrategias y respuestas que desarrollan frente a la intervención de sus contrincentes en el proceso decisional.

En estos marcos, el análisis del proceso del establecimiento de la agenda es limitado pues no se considera que la interacción social, el surgimiento de las ventanas de oportunidad y el enganche de corrientes ocurren de forma dinámica. Con excepción de las tesis de pregrado referidas, los demás estudios o artículos se limitan a describir a los actores sin mostrar cómo estos confluyen y compiten en la arena política, y cómo sus discursos son insumos importantes para la elección de una alternativa de política pública. Solo se cuenta una parte de la historia.

2.3. La estructuración del problema público y la selección de alternativas

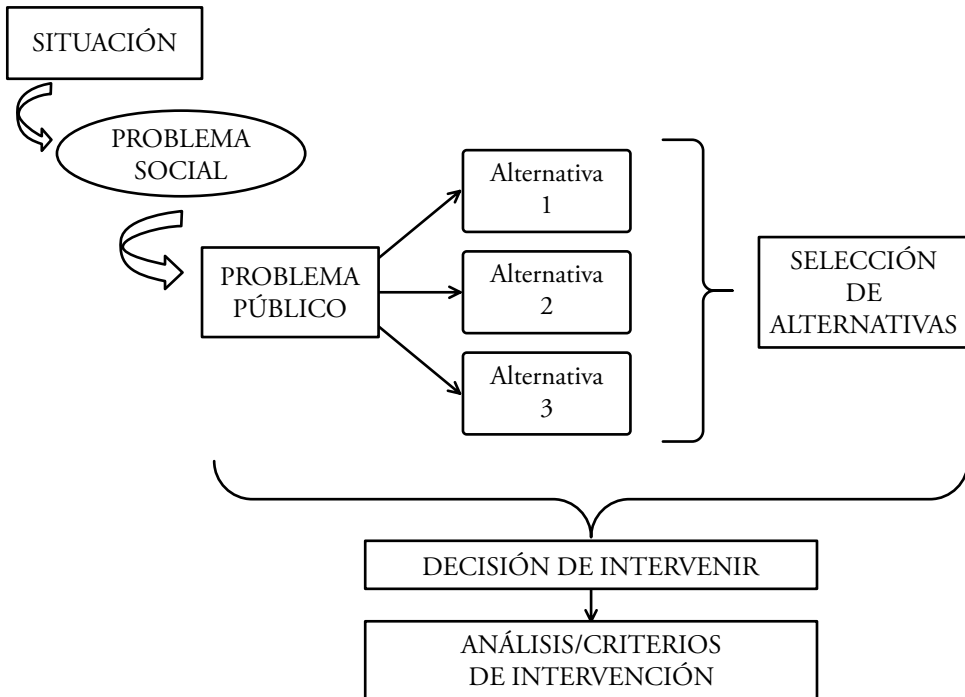
La estructuración del problema público es uno de los dos subprocesos, unidos pero diferenciables, que conforman el establecimiento de la agenda gubernamental. En efecto, como ocurre en ambos casos materia de análisis, los actores realizan prácticas destinadas a la estructuración del problema (Caldera, 2005), vale decir, a fortalecer la decisión de constituir una situación particular o colectiva en un problema y, a su vez, que este amerita ser atendido por el Estado, que exige una intervención estatal para resolverlo directamente o para generar condiciones para que el particular lo resuelva. A esto se le denomina el problema público. Por supuesto, no todas las situaciones son consideradas problemáticas en un tiempo y lugar determinado, así como tampoco todos los problemas merecen la atención del Estado. La estructuración del problema público es en sí mismo un proceso político en el que se visibilizan conflictos, negociaciones, estrategias, discursos y recursos de poder.

El segundo subproceso del establecimiento de la agenda gubernamental está marcado por la definición de una estrategia de solución del problema público, vale decir, en la identificación o construcción y selección de alternativas para resolver el problema público. Para autores como Kingdon (1984), la selección de alternativas no se encuentra propiamente incluida en el proceso de establecimiento de agenda, y más bien forma parte del proceso de diseño, establecido por los técnicos del Gobierno. En este punto discrepamos en razón a la aplicabilidad en un contexto como el nuestro, la selección de alternativas suele ser un proceso altamente político y, muchas veces, poco técnico. La selección de alternativas suele redefinir los problemas, exige formas de intervención particular que parten de presupuestos altamente políticos, y van permanentemente unidas a las ideologías y a las variables de poder que juegan en el conflicto político.

Lamentablemente, como hemos mencionado previamente, la evidencia sobre este proceso es limitada en el Perú. Nuestras investigaciones con estudios de caso se orientan, precisamente, a llenar estos vacíos.

Por supuesto, y como ya han establecido varios autores (Lindblom, 1959; Subirats, 2008), a pesar de seguir en apariencia un criterio lógico, el proceso no es racional ni ordenado, aunque resulta útil metodológicamente para comprender las particularidades de cada subproceso.

Gráfico 2. Subprocesos que conforman el establecimiento de agenda



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Subirats (2008, p. 131).

Evidentemente, la autoridad no interviene ante todos los problemas. Ni todos los problemas que están en la agenda mediática o sistémica ingresan a la agenda gubernamental. El ingreso a la agenda gubernamental suele requerir de información, argumentos e incidencia. En términos de Caldera Ortega (2005, p. 2), estructurar problemas públicos correctamente constituye el gran reto del analista de políticas públicas, ya que no solo debe hacerlo de forma objetiva, sino que la forma como lo haga determinará el éxito de todo proceso de políticas públicas en cada una de sus etapas sucesivas. La estructuración del

problema es determinante en el proceso del establecimiento de la agenda de políticas. Cabe precisar, sin embargo, que estructurar un problema público no equivale a diseñarlo o identificarlo, sino precisamente su aparición se produce como consecuencia de la discusión y la negociación, pero alguien tiene que darle forma y contenido, argumento y justificación: en eso consiste estructurar.

Los problemas de política son «construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego no es solo la selección de los problemas sino también su definición» (Cobb y Elder, 1993, p. 79). Siendo construcciones sociales, los problemas se definen sobre la base de argumentos propuestos por los diferentes actores involucrados. «La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. [...] Por tanto, el propósito general de este procedimiento es asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión» (Majone, 1997, p. 37). Así visto, el establecimiento de la agenda «es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tornadizo y que rara vez está bien estructurado» (Aguilar, 1993, p. 39).

El razonamiento sobre las políticas públicas está vinculado con modelos de desarrollo que establecen principios y valores definidos por el entorno decisional y el modelo económico, por lo que la estructuración de un problema como público y la selección de alternativas depende de las ideologías, las creencias, los imaginarios sociales, así como de los particulares y desiguales recursos con los que juegan los actores.

Hemos dicho que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos. Un problema es público solo cuando ingresa a la agenda de decisión. Así pues, «nosotros hablamos de problema público solo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político» (Subirats *et al.*, 2008, p. 131). Dicho de otro modo, los problemas sociales pueden ser múltiples, pero solo si sus dimensiones le permiten generar interés en los funcionarios públicos y logran traspasar los «filtros estatales» se convertirán en públicos.

Volvamos a los casos. Desde los noventa hasta 2003 se sucedieron una serie de hechos para establecer la erradicación del trabajo infantil en la agenda gubernamental. La creación del CPETI-Comité Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, como espacio multisectorial, fue un hito simbólico en este proceso. La OIT, miembro de la mesa, sistematizó y ayudó a que el propio Estado peruano construya información, generando alianzas con

organizaciones locales para tener acceso a sus fuentes alternativas y a la data generada por ellas. Asimismo, la firma de los Convenios 138 y 182 por parte del Estado peruano les permitió ejercer presión para discutir temas tales como el listado de los trabajos peligrosos, el cuál debía ser elaborado sobre la base de la opinión de los diversos entes rectores en materia laboral y en bienestar infantil, que traían consigo información relacionada y construida desde dentro del Estado. Además, el fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados les permitió generar una comprensión más profunda del tema, sustentado en las plataformas internacionales de defensa de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes promovidas por UNICEF y la ONU en general. La aprobación del Código de Niños, Niñas y Adolescentes funcionó como un aliciente que por su misma naturaleza creaba la necesidad de considerar como problema público todo lo relacionado al bienestar de dichos sujetos de derecho. Asimismo, tanto el Tratado de Libre Comercio (TLC) como el interés personal del Ministro de Trabajo en el tema, favorecieron la visibilización del tema.

De acuerdo con la información generada en el caso de estudio, la violencia contra las mujeres, durante años, no fue reconocido como un problema público. En tanto situación social problemática fue, sin duda, cotidiana —y lo sigue siendo— pero no se encontraba en la agenda mediática, y tomó mucho tiempo en ingresar a la agenda política sistémica, a la discusión en la opinión pública. Mucho más tiempo tardó en convertirse en problema público e ingresar en la agenda gubernamental.

2.4. Detrás del escenario: emprendedores de políticas y actores invisibles

Dijimos en la introducción del presente documento que solemos ver las políticas en tanto decisiones adoptadas por la autoridad pública, también las acciones políticas de los actores como congresistas, ministros, empresarios y ONG, inclusive los vemos en los medios de comunicación. Sin embargo, mucho de lo que va definiendo la agenda gubernamental no se encuentra visible, ocurre detrás de cámaras, detrás del escenario de la política y las políticas públicas. Una forma de intervención particular, además del lobby, la captura y otras estrategias de los actores, se produce por el denominado emprendedurismo de políticas.

Tanto en el caso del feminicidio como en el del trabajo infantil y la creación del CPETI, los emprendedores de políticas fueron las representantes de las organizaciones feministas y la OIT a través del IPEC. Estos actores realizaron acciones de incidencia, capacitaron, convocaron a talleres de sensibilización,

y buscaron alianzas y aproximación con actores claves o tomadores de decisión. Todas forman parte de esas prácticas destinadas a generar atención en el problema y presentar las alternativas. Los emprendedores de políticas fueron capaces de identificar ciertas ventanas de oportunidad, como el mero hecho de la existencia de emprendedores ejecutivos —utilizando la tipología de King y Roberts (1991)— que pudieran mostrar interés y disposición para defender el tema, tales como Aída García Naranjo, ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el caso del feminicidio; y el interés personal de Javier Neves o Alfredo Villavicencio para presidir las sesiones del CPETI en el caso del trabajo infantil.

¿A qué nos referimos con emprendedores de política pública? Los emprendedores de política son, en términos de Kingdon, aquellos que se:

[...] muestran dispuestos a invertir sus recursos —tiempo, energía, reputación, dinero— para promover una posición esperando un retorno en el futuro en forma de beneficios materiales, propositivos o solidarios [...]. Pueden encontrarse en diferentes lugares. Ninguna posición formal o informal en el sistema político tiene monopolio sobre la misma (2003, p. 179).

Los emprendedores de políticas son agentes interesados en posicionar un tema en agenda y mover los recursos necesarios para lograrlo, tanto personal y del grupo que representan, como del Estado. Salisbury (1984) les asigna un papel menos altruista, para el autor los emprendedores son «individuos que intentan proveer bienes colectivos para los miembros de grupos de interés, a cambio de ganancia política o personal», y se encuentran dispuestos a asumir los costos de organizar y mantener el grupo debido a la mayor influencia y credibilidad que no son alcanzables cuando actúan solos.

En la literatura sobre emprendimiento, el centro del análisis se ha encontrado en las capacidades y recursos de los agentes de emprendimiento privados y sus redes. En las últimas décadas, la academia se ha centrado más en el espacio institucional —espacios legales y condiciones políticas—, que refuerza o impide el comportamiento emprendedor e innovador (Van Der Steen, 2008). Desde la década de los ochenta, el concepto se ha difundido en el discurso académico en los estudios de política y gestión públicas (Cohen, 2011, p. 2). Algunos autores (Cohen, 2011; King y Roberts, 1991, p. 152) han sistematizado una gran variedad de conceptos generados sobre el emprendimiento, utilizados por muchos estudiosos como una nueva perspectiva para la comprensión de diversos fenómenos relacionados con la administración pública. Entre ellos están el de emprendedor político (Schneider y Teske, 1992), institucional (Campbell, 2004; Di Maggio, 1988), público (Ostrom, 2005; Roberts y King, 1991, 1996;

Schnellenbach, 2007; Schneider, Teske y Mintrom, 1995), de política (Kingdon, 1984-1995), *evolutionary policy maker* (Witt, 2003) y emprendedor ejecutivo (Roberts y King, 1991).

Roberts y King (1991) hacen una correlación entre emprendimiento público y de política. Estos autores se refieren al emprendedor de políticas como aquel que trabaja desde fuera del sistema formal de gobierno para introducir, interpretar e implementar ideas innovadoras dentro de la práctica del sector público. El hecho de que este emprendedor «use sus propios recursos personales de experiencia, persistencia y habilidad para lograr ciertas políticas favorables» (Weissert, 1991, p. 214) implica el reconocimiento de que el contexto genera distintas oportunidades y limitaciones institucionales para agendar el tema de interés.

El emprendedor de políticas combina el comportamiento autónomo reflexivo con la acción social estratégica y una posición social influyente. Además, debe ser hábil para moverse entre la legitimidad de los arreglos institucionales vigentes y la necesidad de cuestionarlos y progresivamente cambiarlos. Debe ser hábil para movilizar aliados y desarrollar su cooperación (Groenewegen y Van der Steen, 2008, p. 16). Sumado a ello, Kingdon señala que el emprendedor debe tener la posibilidad de ser escuchado y la capacidad para identificar a aquel o aquello que lo debe oír. Para ello existen varias fuentes: la experiencia, la habilidad para hablar por otros, la habilidad para negociar o para generar conexiones políticas y, finalmente, mucha persistencia (Kingdon, 2003, p. 181). Mintrom y Phillipa (2009) sugieren cuatro elementos centrales para identificarlos: mostrar agudeza social (por ejemplo, el uso de redes de contacto), capacidad de definir problemas, la creación de equipos de soporte y predicar con el ejemplo (conseguir ser visto como «una buena práctica» en incidencia).

El uso de *ventanas de oportunidad* es esencial para el cambio en la política. Esto es muy importante porque una de las características más importantes de los emprendedores de políticas es su habilidad para identificar ventanas de oportunidad. Estas ventanas son espacios, momentos, eventos particulares que pueden funcionar como *palancas* para permitir el posicionamiento de un tema en la agenda. Ellas se cierran y se abren de forma aleatoria o difícilmente predecible en el proceso decisional, por lo que el emprendedor de políticas debe ser persistente para poder identificarlas —e incluso preverlas— y utilizarlas de la mejor manera posible. Asimismo, deben ser hábiles para hacer el *coupling*, el emparejamiento, entre un problema y una alternativa de política (Kingdon, 2003, p. 182).

De alguna manera podemos decir que el emprendimiento público es el proceso de introducir innovación en el sector público. Es por ello que hoy se considera a los emprendedores de política —*policy entrepreneurs*— como aquellos emprendedores públicos que, desde fuera de las posiciones formales de gobierno, introducen, interpretan y ayudan a implementar nuevas ideas en la práctica pública.

Kingdon (1984) añade a la discusión que los emprendedores de política:

[...] pueden estar dentro y fuera del gobierno, en cargos electos o designados, en grupos de interés u organizaciones de investigación. Pero, la característica definitiva, tanto como en el caso de un emprendedor empresarial, es su disposición a invertir sus recursos —tiempo, energía, reputación, a veces dinero— con la esperanza de un futuro retorno.

Existe, además, la probabilidad de que el cambio de política pública se vea afectado por variables contextuales y lo que hacen los emprendedores de política con dichos contextos. Por ejemplo, cuando una serie de factores contextuales indicaron que el cambio legislativo era probable, las acciones de los emprendedores de política no parecían tener mayor impacto. Sin embargo, en casos donde las variables contextuales aparecen para reducir la probabilidad de cambio, las acciones de los emprendedores de política efectivos puede ser decisiva (Mintrom, 2000; Mintrom y Vergari, 1998). La investigación deja entrever que, por ejemplo, en un contexto de frágil construcción democrática, y en el que los Gobiernos suelen ver reducida su legitimidad prontamente durante su mandato, la oportunidad de acceder a un cargo público exige actuación pronta y eficaz para adoptar la decisión, allí donde podría ocurrir que no se produzca una oportunidad similar nuevamente. Más aún con un Gobierno sin partido fuerte, y con poca coherencia entre el plan de gobierno propuesto en primera vuelta y la segunda.

Todo ello propone que «si bien los actores públicos del sistema político son los que tradicionalmente gestionan o representan la cosa pública, ello no impide la presencia e intervención de otros actores» (Subirats *et al.*, 2008, p. 55). Reconocer la existencia de los emprendedores de políticas es relevante por una serie de razones que Kingdon resume bien. En primer lugar, plantea una disputa entre la persona y la estructura, pues implica, de cierta manera, cuestionar al funcionamiento del sistema de gobierno y su capacidad para anticiparse e identificar nuevos problemas públicos. En segundo lugar, llaman la atención por los diferentes tipos de actividad que realizan: por un lado, promueven sus propuestas siguiendo la corriente natural e institucional de políticas públicas; y, por otro lado, también actúan como negociando

con la gente y realizando el *coupling* crítico. En tercer lugar, promueven la creatividad, pero ello no debe confundirse con una habilidad absoluta para identificar los momentos adecuados de intervención en el proceso decisional sin cuestionamientos: «podría ser que son extremadamente buenos y se mueven en el momento adecuado. Pero podría ser tan fácil como que no» (Kingdon, 2003, p. 183).

En el caso del feminicidio, los talleres de diagnóstico, de búsqueda de data, la convocatoria a foros de discusión y el análisis de la jurisprudencia internacional permitieron identificar el problema y difundir la información. Además, sostener reuniones con parlamentarios fue una estrategia de incidencia política acompañada de talleres de fortalecimiento de capacidades de jueces, fiscales y policías para identificar los casos del feminicidio, convirtiéndose a la vez en actividades de colaboración con los funcionarios públicos especializados. Además utilizaron plataformas mediáticas para promover el tema y hacerlo más visible de forma masiva. Para el caso de la OIT, el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios, las reuniones con organizaciones sociales vinculadas al tema, permitieron generar actividades colaborativas, además de un mejor planteamiento del problema. Además, el mismo hecho de que sea un organismo internacional permitió legitimar el monitoreo del cumplimiento de los convenios y por ello generar oportunidades para realizar incidencia política y presionar a los funcionarios públicos pertinentes.

En términos de King y Roberts (1991, p. 158), esas serían actividades realizadas por los emprendedores de políticas. Estos autores plantean algunas categorías, como: generación de ideas, identificación del problema, difusión de información, actividades estratégicas, actividades de funcionamiento de los proyectos, incidencia política (gestión de intereses), actividades de colaboración con grupos de élite o especializados, actividades de coordinación con autoridades elegidas, lobby, actividades que atraigan atención mediática y actividades administrativas y evaluativas.

Todas estas actividades son interdependientes, ninguna puede funcionar sola y tampoco sin coordinación con otros actores. Utilizar las plataformas decisionales y de difusión disponible, identificar los funcionarios adecuados para promover la agendación del problema desde dentro del Estado, encontrar la pareja perfecta entre el problema y la alternativa, aprovechar las ventanas de oportunidad surgidas en la convergencia del problema, la política y las políticas: en eso consiste la habilidad del emprendedor de políticas.

2.5. El espacio vacío: la retórica y el poder del argumento de los derechos humanos

Junto a las estrategias para el establecimiento de agenda se hace presente un discurso, una retórica que justifica, explica, persuade, convence, logra la aceptación de la política pública, tanto en el problema como en la alternativa de solución propuesta. Las acciones y el dato técnico pueden parecer necesarios, pero no son suficientes. La política pública es el resultado de relaciones de poder en las que también está en juego la determinación «semántica» en la comunidad. En aplicación de lo que Giandomenico Majone (1997) desarrolla, en el esquema argumentativo de las políticas públicas, el denominado Enfoque de Derechos podría ser entendido como un discurso o retórica que permite, facilita y promueve la decisión pública que se convierte en política pública, tanto como ocurre otras veces con la eficiencia y la reducción del Estado, el cierre de brechas de desigualdad, o el desarrollo entendido como acceso a infraestructura o crecimiento económico.

En efecto, una de las formas más elementales y poderosas del ejercicio de dominación se encuentra en el lenguaje, en la retórica que subyace, construye y edifica conceptos, contenidos, criterios y valores en la comunidad. Y por supuesto, estos se trasladan a las políticas públicas, transformando o realimentando la racionalidad compartida de una comunidad. Desde los estudios retóricos de la antigua Grecia, hasta la filosofía analítica y del lenguaje más contemporánea, pasando por los modelos deliberativos de Habermas, la filosofía, y hoy la ciencia política, ponen especial énfasis en la relevancia del lenguaje.

En la disciplina de las políticas públicas esto ha tenido efectos directos en la denominada *estructuración de problemas públicos* (Subirats, 2009; Bardach, 2005); Christopher Hood y Michael Jackson (1999) han aplicado estudios retóricos a la gestión pública y Michael Barzelay (2001) se ha servido de estos para explicar procesos de reforma burocrática y posburocrática en lo que denomina «a comprehensive public management policy change» (un cambio integral en las políticas de la gestión pública) (2001). Con enorme influencia habermasiana, Giandoménico Majone (1997) ha aplicado enfoques retóricos a las políticas públicas en su clásico *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*.

En este marco, el estudio de las políticas públicas requiere entrar al discurso, a la construcción del lenguaje y a la forma de entender las relaciones de poder. Majone empieza el primer capítulo de su libro afirmando que «La política pública está hecha de palabras». Y nos conduce —a través de la crítica al modelo decisionista— a la comprensión de las políticas públicas y su análisis

como proceso argumentativo. La tesis central del autor es que «la racionalidad política es una racionalidad comunicativa pública y no solo estratégica y productiva, orientada simplemente al logro de metas y obtención de resultados». Así, cuando propone que el análisis de políticas es básicamente un proceso retórico (argumentación para persuadir para la toma de decisiones), en realidad se centra en el proceso de comunicar. Su énfasis está fundamentalmente en la comunicación persuasiva frente a los ciudadanos de una determinada decisión, de forma tal que las justificaciones tecnoeconómicas no son suficientes, deben tener también una dimensión que sea capaz de solucionar los problemas de comunicación que plantea el público ciudadano. Se trata de una justificación política y deliberada públicamente.

En palabras de Aguilar:

[...] hay actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no otra, al escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos y no otros (1993, p. 25).

Como decíamos antes, la existencia de una política pública o la no decisión, son claramente resultados de relaciones de poder en las que también está en juego la determinación «semántica» en la comunidad; en nuestros casos materia de análisis, el enfoque de derechos aplicado a las políticas públicas. En efecto, como hemos explicado en otra publicación nuestra (Alza, 2014), el denominado *enfoque de derechos* viene de la literatura y de la práctica del desarrollo. Sus orígenes se encuentran en los inicios de los años noventa, después de terminada la Guerra Fría, y cobró relevancia con la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995. Las agencias de cooperación para el desarrollo pusieron de relieve este enfoque tanto en sus prácticas como en sus relaciones con los Estados y la sociedad civil, en particular en los países en desarrollo a los que prestan ayuda (Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004). El discurso de los derechos humanos tiene larga data, pero el enfoque aparece como novedoso para las agencias de cooperación. El discurso de los derechos ha sido muy usado en los países latinoamericanos y el África bajo la forma de «reivindicación de derechos», sobre todo construido a partir de tendencias nacionalistas y anticolonialistas para ir definiendo los límites a la dominación y el abuso (Alza, 2014).

Hoy en día, el enfoque de derechos se ha convertido en un instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, incorporando una dimensión política en el análisis. La exigibilidad de los derechos o su realización no tiene que ser necesariamente seguida ante Tribunales jurisdiccionales, o a través de procedimientos judicializados formales.

Esto nos conduce a pensar que el enfoque de derechos se ha convertido en un componente clave en la argumentación y la retórica para la incidencia en políticas públicas, logrando que el Estado tome decisiones organizadas y planificadas —al menos en teoría— orientadas a la satisfacción de derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas.

El enfoque de derechos constituye un paradigma argumentativo para la toma de decisiones, la incidencia en las mismas y la justificación de la acción gubernamental para la resolución de problemas públicos. A su vez, sostiene de manera permanente el modelo racionalizador de las decisiones que exige un modelo de gestión del proceso deliberativo, respecto del cual muy pocos parecen dar cuenta o siquiera proponer alternativas para su realización. Sigue siendo un reto —aún con los criterios de ponderación de derechos que la teoría constitucional entrega— cómo articular de manera coherente y no conflictiva los derechos de todos los sujetos en un mismo lugar. Y también sigue siendo un reto definir la forma a través de la cual esos derechos cobran vida en la comunidad, el procedimiento para su creación, constitución y determinación, o eventual transformación a través de las decisiones de política. El contenido de los derechos sigue siendo un problema de relaciones de poder expresadas, finalmente, en el lenguaje.

Reconociendo que si bien un análisis de discurso en las experiencias que estudiamos es una tarea pendiente, podemos decir que en los casos del trabajo infantil y del feminicidio, los principios basados en la igualdad y no discriminación, a la vida libre de violencia, al descanso, a la educación, etcétera, fueron recursos argumentativos que los actores —ONG feministas y la OIT— utilizaron para mostrar la relevancia del problema social que pretendían convertir en público —y por ende conseguir la intervención del Estado—. Amparados en un discurso que resalta la dignidad de la persona humana como motor fundamental del quehacer del Estado, y que en la Constitución Peruana es el artículo 1, se pretendió dotar de legitimidad y validez a la necesidad de establecer políticas públicas que les hicieran frente. Además, ello les permitió influir en la opinión pública y favorecer una corriente de apoyo más fundamentada y consolidada. La fuerza argumentativa de los derechos humanos en un Estado que se conduce aún hacia la institucionalización democrática, resulta importante para la definición de problemas públicos como los planteados. De acuerdo con las entrevistas realizadas, los actores coinciden en que la ausencia de una contraposición de este discurso y los temas que debían entrar en la agenda, con las políticas económicas centrales que constituyen el eje del modelo de desarrollo nacional, facilitaron que su inclusión en la agenda gubernamental sea realidad.

CONCLUSIONES

El análisis de los casos nos permite recurrir a la noción de *prácticas*, más que a solamente estructuras o mecanismos, en tanto responden a estrategias concretas de los actores. En este contexto, el emprendedor de políticas, caracterizado por su perseverancia y su disposición a invertir recursos —logísticos, políticos, sociales— para lograr que un determinado asunto problemático pueda generar la intervención estatal en su resolución, resulta un personaje central en la escena del establecimiento de agendas de política pública. Estos actúan en los dos subprocesos que conforman el proceso central, a saber, la estructuración del problema y la selección de alternativas. En este sentido, consideramos clave comprender que la selección de alternativas forma parte del proceso de establecimiento de agenda, toda vez que problemas y alternativas suelen venir unidas, representan procesos políticos intensos y no solo técnicos, y es hasta que se decide alguna alternativa cuando la función de diseño se realiza. El reto del emprendedor de políticas consiste en encontrar la ruta adecuada para concatenar ambos subprocesos.

Por otro lado, la relación entre los problemas y las alternativas no necesariamente tienen una relación automática y natural, estas también son construidas por el analista y justificadas a través de una particular retórica. La argumentación con criterios persuasivos es, entonces, un elemento importante para entender la lógica del establecimiento de la agenda. Dado que la política —y las políticas públicas— son en realidad procesos complejos de argumentación, la estructuración del problema y las alternativas son construidas en torno a discursos que las legitiman y se sostienen en valores y creencias, que responden a imaginarios de los actores y que demuestran que la tan mentada «racionalidad» es en realidad una forma de justificar los propios puntos de vista.

Sobre la base de los casos analizados, se puede evidenciar la realización de actividades que responden a estrategias en cada uno de los dos subprocesos. Esto se suma a la lógica en la que los emprendedores tienen mayor intervención al convertirse en funcionarios públicos —en el caso de las feministas— y financiar y promover las actividades del CPETI —en el caso del trabajo infantil—. A lo primero le podríamos denominar *recursos de integración y asesoramiento técnico*, mientras que al segundo se le puede denominar *recursos financieros*.

Una mirada cualitativa a la capacidad de agencia de los actores y al aprovechamiento de oportunidades (ventanas de oportunidad) para lograr que un tema de interés pueda ser incluido en la agenda gubernamental, nos ha permitido poner de relieve el papel de los emprendedores de políticas en un

contexto como el peruano. Al respecto, el desarrollo de procesos de agenda en contextos de débil institucionalidad y la casi inexistente participación de los partidos políticos como generadores de cuadros con experiencia en el quehacer del Estado, hacen más viable (y quizá necesaria) la intervención de los emprendedores de política. Este constituye, sin duda, un tema pendiente en la agenda de investigación al que nos encontramos abocados.

Precisamente, repensar el establecimiento de la agenda como proceso del ciclo de política pública permite encontrar pistas sobre la forma en que se hace política pública en el Perú. Es necesario partir del estudio de las prácticas, estrategias y discursos, reconociendo actores con poder de agencia como los emprendedores de política; mirando más allá de los escenarios donde se muestran productos y resultados; profundizando en las decisiones en las que se definen problemas y soluciones, y la decisión de intervenir del Estado peruano. Nuestra investigación exige preguntarnos ahora por la relevancia de los contextos y las estructuras del sistema político como factores para el surgimiento de los emprendedores de políticas; y si esto es necesario y deseable para la realización de los derechos, la efectividad y la calidad del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (1993). Estudio introductorio. En Cobb, Roger, C. Elder y otros, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alza, Carlos (2013). *Aprender de la experiencia: ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública* (comp). Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Alza, Carlos (2014). El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En Burgeorge-Larsen, Maués y Sánchez Mujica (coords.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas. DHES: Red derechos humanos y educación superior*, (pp. 51-78). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Andrade, Ana Patricia (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en política educativa: Perú 2001-2005*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas.
- Bardach, Eugene (1998). *Getting Agencies To Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington DC: Brooking Institutions Press
- Bardach, Eugene (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. Nueva York: Seven Bridges Press.
- Barzelay, Michael (2005). *The New Public Management*. California: University of California Press.
- Birkland, Thomas (1988). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.
- Bravo, Fernando (2006). Los asuntos ambientales en la agenda pública del Perú. *Socialismo y Participación*, 101.
- Caldera Ortega, Alex (2005). *Los problemas públicos: naturaleza y estructuración*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Campbell, John (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

- Clarke, Peter y P. Palmgreen (1977). Agenda setting with local and national issues. *Communication Research*, 4(4), 435-452.
- Cobb, Roger y C. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cobb, Roger y C. Elder (1993). Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. En Roger Cobb, C. Elder y otros, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Cohen, Nissim (2011). *Policy Entrepreneurs and the Design of Public Policy: Conceptual Framework and the Case of National Case Insurance in Israel. Working paper series*. Israel: The Open University of Israel.
- Cori, Julia Yovana (2010). *El proceso de «agendación» de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2001-2008)*. Tesis para optar por el grado académico de Magister en Ciencia Política y Gobierno PUCP.
- Cortázar, Juan Carlos (2007). *La reforma de la administración pública peruana (1990-97)*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- Cortázar, Juan Carlos (2012). Las prácticas de gestión pública. Un marco conceptual desde las ciencias sociales y gerenciales. *Revista Politai*, 5, 85-96.
- Dahl, Robert (1999). The Shifting Boundaries of Democratic Governments. *Social Research: An International Quarterly*, 66(3), 915-931.
- Díaz, Julio (2003). *La incidencia política: nuevos caminos para la sociedad civil: sistematización de una experiencia*. Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- DiMaggio, Paul (1988). Interest and Agency in institutional theory. En L. Zucker (ed.), *Institutional patterns and organizations*. Cambridge: Ballinger.
- Durand, Francisco (2012). *El debate sobre la captura del Estado peruano. Perú Hoy*. Lima: Desco.
- Esparch, Nuria (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Serie Avances de investigación*. Lima: Grade.
- Grindle, Merilee S. y Thomas, John W. (1991). *Public Choices and Policy Changes*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Groenewegen, John y M. Van Der Steen (2008). *Exploring entrepreneurship (paper inédito)*. Suiza: Escuela Politécnica Federal de Laussane.
- Guiraudon, Virginie (2000). European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251-271.
- Henríquez, Narda (1999). *Agenda social y políticas públicas: políticas comparativas. Construyendo una agenda social*. Lima: PUCP.
- Hood, Christopher y M. Jackson (1999). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez, Juan Federico (2008). La corrupción y la agenda pública peruana. *Ius inter gentes*, 5(5).
- King, Paula y N. Roberts (1991). Policy entrepreneurs: their activity structure and function in the policy process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2), 147-175.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Segunda edición. Nueva York: Longman.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Longman.
- Lehmbruch, Gerhard y P. Schmitter (1982). *Patterns of Corporatist Policy Making*. London: SAGE.
- Lindblom, Charles (1959). The Science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

- López, Sinesio (2011). La captura del Estado. *Bajo la lupa*. Disponible en: <http://bajolalupa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=307:la-captura-del-estado&catid=41:sinesio-lopez-jimenez&Itemid=162>
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- McCombs, Maxwell (2004). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press.
- Mintrom, Michael y N. Phillipa (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.
- Mintrom, Michael y S. Vergari (1998). Policy Networks and Innovation Difussion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics*, 61(1), 126-148.
- Mintrom, Michael (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Nyamu-Musembi, Celestine y A. Cornwall (2004). Putting the «Rights-Based Approach» to Development into Perspective. *Third World Quarterly*, 25(8), 1415-1437.
- Ostrom, Ellinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Pralle, Sarah (2003). Venue shopping, political strategy and policy change: the internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy*, 23(3), 233-260.
- Salisbury, Robert (1984). Interest Representation: The Dominance of Institutions. *American Political Science Review*, 78, 64-76.
- Schneider, Mark y P. Teske (1992). Toward a Theory of The Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. *American Political Science Review*, 86(3), 737-747.
- Schnellenbach, Jan (2007). Public Entrepreneurship and the Economics of Reform. *Journal of Institutional Economics*, 3(2), 183-202.
- Stone, Deborah (1988). *The Policy Paradox and political reason*. Nueva York: Norton.
- Subirats, Joan, P. Knoepfel y otros (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, Joan, F. Varone y C. Larrue (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Sulmont, Denis (1984). *Incidencia del movimiento sindical en la política social*. Lima: CAES.
- Weissert, Carol (1991). Policy Entrepreneurs, Policy Opportunists, and Legislative Effectiveness. *American Politics Quarterly*, 19, 262-274.
- Witt, Ulrich (2003). Economic Policy Making in Evolutionary Perspective. *Journal of Evolutionary Economics*, 13, 37-94.