

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**APROXIMACIONES AL VÍNCULO ENTRE LA AGENDA INSTITUCIONAL
Y LA AGENDA PÚBLICA: EL CASO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE
MÉXICO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTORA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

IRMA DEL CARMEN GUERRA OSORNO

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. MAURICIO MERINO HUERTA

CIUDAD DE MÉXICO

JULIO, 2019

*A Regina,
nunca dejes de volar.*

AGRADECIMIENTOS

A Oscar, por haberme impulsado en primer lugar a estudiar este doctorado y por permanecer a mi lado en cada momento, hasta en los más difíciles.

A mi mamá y a mi papá, por su apoyo durante esta etapa, por todos los viajes que hicieron conmigo, por estar siempre para mí. A mi hermana por inspirarme.

A Diana, Tomás, Pepe y Pascual, por todas las horas compartidas dentro y fuera de clases, por el apoyo que en distintos momentos me dieron, por su amistad.

Al Dr. Mauricio Merino, por su respaldo, asesoría y acompañamiento durante la aventura de esta tesis; por las charlas sostenidas, que sin duda no solo contribuyeron a que este trabajo fuera posible, sino que continuarán haciendo eco en mí; por exigir siempre más.

A la Dra. Mónica Jacobo, quien además de leerme y darme dirección se convirtió en una amiga entrañable.

Al Dr. Edgar Ramírez, por haber aceptado leer esta tesis, por sus comentarios que me obligaron a ser más rigurosa.

Al Dr. Eduardo Villarreal, coordinador del Doctorado, por su apoyo y asesoría durante los cuatros años del programa.

A la Dra. María del Carmen Pardo y al Dr. Mauricio Dussauge, por convertirse en mentores.

A Itza, por ser no solo maestro sino amigo, por preocuparse y ocuparse de nosotros.

A cada una de mis maestras y mis maestros, por todas sus enseñanzas, por su compromiso para con nosotros los estudiantes, por los consejos brindados al margen de sus clases y por hacer del CIDE la gran institución que es.

A Luz Ruíz, quien literalmente es una luz para muchos de nosotros. Por su cariño y entrega, por cuidar de mí durante el embarazo.

A Alma Barajas, por su invaluable labor dentro del doctorado.

A todo el personal del CIDE, por su profesionalismo y compromiso.

RESUMEN

El propósito de esta investigación es ampliar el conocimiento sobre el vínculo existente entre la agenda institucional del Senado y la agenda pública, específicamente en lo que respecta a las iniciativas aprobadas, que son las que potencialmente tendrán o ya están teniendo algún efecto sobre la población. En este sentido, las preguntas que el trabajo plantea son: ¿qué temas de la agenda institucional de la LXII Legislatura del Senado de la República fueron aprobados? ¿qué temas, de los aprobados, recibieron mayor y menor número de iniciativas y respaldo? ¿cuál fue la agenda pública de los temas anteriores un año antes de que se presentaran las respectivas iniciativas? y ¿es posible identificar similitudes y diferencias en sus agendas públicas de acuerdo con el número de iniciativas y nivel de respaldo recibido en el Senado?

Los temas de la agenda institucional que fueron seleccionados para reconstruir su agenda pública fueron cuatro: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional en materia de transparencia, desaparición forzada y tortura, pesca y lactancia materna. Esto se hizo mediante el seguimiento a tres medios de comunicación: El Universal, La Jornada y Reforma.

A partir de los hallazgos de este trabajo, se plantea que es posible hablar de correspondencia entre las agendas para los temas de ampliación de sujetos obligados y diseño institucional, pesca y lactancia materna; mientras que para el caso de desaparición forzada y tortura lo que se observa es una correspondencia tardía.

Por otro lado, desde el punto de vista teórico, Cobb y Elder (1971) proponían como causas de grandes cambios: las movilizaciones, la violencia y las innovaciones dramáticas. En este trabajo, con el tema de desaparición forzada y tortura es posible identificar precisamente el papel que pueden desempeñar las manifestaciones y el uso de la violencia como catalizadores. Por su parte, el tema de la ampliación de sujetos obligados y diseño institucional en materia de transparencia permite proponer una estrategia más de visibilidad: el uso activo de la información y la organización.

Finalmente, la tesis plantea que, si bien idealmente sería deseable que la agenda institucional fuera un sub-conjunto de la agenda pública, dada la distribución desigual de recursos para acceder incluso en primer término a la agenda pública, es deseable que la agenda institucional deje espacio para aquellos asuntos para los cuales hay datos que permiten sugerir la

existencia de un problema o articular uno, aunque éstos todavía no hayan logrado obtener un status dentro de la primera.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 RELEVANCIA DEL ESTUDIO	6
1. 2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	9
2. REVISIÓN DE LITERATURA.....	11
2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU NEXO CON LA DEMOCRACIA	11
2.2 LAS AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PROBLEMA DE LA CAPTURA.....	28
2.3 EL VÍNCULO ENTRE AGENDAS	34
2. 4 REPRESENTACIÓN Y ÁREAS DE POLÍTICA: CONSIDERACIONES PARA EL TRABAJO	44
2. 5 HIPÓTESIS.....	45
3. CAPÍTULO METODOLÓGICO	47
3. 1 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	47
3.2 UNIDAD DE ANÁLISIS.....	48
3.3 RECOLECCIÓN DE DATOS	50
3.4 ANÁLISIS DE DATOS	52
3.5 ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO.....	65
4. AGENDA INSTITUCIONAL	68
4.1 CONTEXTO GENERAL.....	69
4.2 VARIABLE NÚMERO DE INICIATIVAS	74
4.3 VARIABLE RESPALDO	86
5. CONSTRUYENDO LA AGENDA PÚBLICA	94

5.1	AMPLIACIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS Y DISEÑO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.....	102
5.2	DESAPARICIÓN FORZADA Y TORTURA	116
5.3	PESCA	134
4.4	LACTANCIA MATERNA	136
5.5	ALGUNAS REFLEXIONES	137
6.	AGENDA INSTITUCIONAL Y AGENDA PÚBLICA: APROXIMACIONES A SU VÍNCULO	139
	CONCLUSIÓN	152
	APÉNDICE A	164
	APÉNDICE B	187
	APÉNDICE C	192
	APÉNDICE D	196
	BIBLIOGRAFÍA.....	200

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Tipo de iniciativa.....	71
Gráfica 2.	Porcentaje de participación total en las iniciativas aprobadas.....	72
Gráfica 3.	Forma de presentación de las iniciativas	72
Gráfica 4.	Porcentaje de iniciativas presentadas por los partidos en lo individual y de manera conjunta.....	74
Gráfica 5.	Composición temática de las iniciativas aprobadas	75
Gráfica 6.	Composición porcentual del área de política: operaciones del gobierno.....	76
Gráfica 7.	Composición porcentual del área de política: ley y crimen.....	79

Gráfica 8. Composición porcentual del área de política: derechos.....	81
Gráfica 9. Temas con mayor número de iniciativas.....	83
Gráfica 10. Porcentaje de cobertura total mensual al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.....	105
Gráfica 11. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	107
Gráfica 12. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	107
Gráfica 13. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	108
Gráfica 14. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	108
Gráfica 15. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.....	110
Gráfica 16. Porcentaje de portadas mensuales que cubrieron el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.....	110
Gráfica 17. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.....	111
Gráfica 18. Porcentaje de portadas mensuales que cubrieron el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.....	111
Gráfica 19. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.....	112
Gráfica 20. Porcentaje de portadas mensuales que cubrieron el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.....	112
Gráfica 21. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.....	113

Gráfica 22. Porcentaje de portadas mensuales que cubrieron el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	113
Gráfica 23. Porcentaje de cobertura total mensual al tema: desaparición forzada y tortura	118
Gráfica 24. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura	122
Gráfica 25. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura	122
Gráfica 26. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura	123
Gráfica 27. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura	123
Gráfica 28. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura	124
Gráfica 29. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura	124
Gráfica 30. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura	125
Gráfica 31. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura	125
Gráfica 32. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura	127
Gráfica 33. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura	127
Gráfica 34. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura	128

Gráfica 35. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura	128
Gráfica 36. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura	129
Gráfica 37. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura	129
Gráfica 38. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura	130
Gráfica 39. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura	130
Gráfica 40. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura	131
Gráfica 41. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura	131
Gráfica 42. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura	132
Gráfica 43. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura	132
Gráfica 44. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura	133
Gráfica 45. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura	133
Gráfica 46. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: pesca	136
Gráfica 47. Comparativo del porcentaje de cobertura mensual a cada uno de los temas en función de las iniciativas presentadas	142
Gráfica 48. Gráfico de cajas: porcentaje mensual de cobertura al tema: desaparición forzada y tortura	148

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Algunos estudios sobre la relación entre agendas	37
Tabla 2. Promedio de circulación de los diarios seleccionados.....	60
Tabla 3. Orientación política de los diarios seleccionados	61
Tabla 4. Indicadores	62
Tabla 5. Temas con una iniciativa.....	84
Tabla 6. Respaldo por subárea de política.....	89
Tabla 7. Temas con mayor respaldo.....	91
Tabla 8. Temas seleccionados para el análisis de la agenda pública	93
Tabla 9. Descripción de iniciativas consideradas para el seguimiento en medios de comunicación	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Momentos del proceso legislativo	5
Figura 2. Tipo de relación entre agendas	64
Figura 3. Tipo de relación encontrada entre las agendas de acuerdo con el tema y el periodo	144

1. INTRODUCCIÓN

En México, el Poder Supremo de la Federación se encuentra dividido en Ejecutivo, Judicial y Legislativo. Este último se deposita en un Congreso de la Unión que está conformado a su vez por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Entre las funciones que desempeñan los Senadores están la presupuestaria, de control del Ejecutivo y la legislativa (Senado de la República de México, 2018). Esta última consiste en el análisis, discusión y aprobación de la normatividad que regula varios aspectos de la vida de las personas. Al hacer esto, los legisladores definen y redefinen qué pertenece a la esfera pública y qué a la privada; para la primera, una parte de las iniciativas de ley que presentan terminan enmarcando las acciones del Estado bajo la forma de políticas públicas. Por ello, resulta natural que diversos actores compitan por la atención de los asambleístas, con el objetivo de introducir ciertos temas en sus agendas y de influir en las propuestas de legislación; es decir, la forma en cómo serán atendidos. Así como también el que los propios asambleístas recurran a algunos de ellos para poder establecer sus agendas y construir propuestas.

Dado el proceso legislativo (Figura 1), es posible identificar al menos tres distintos momentos en los que actores

externos al Poder Legislativo pueden llegar a influir. El primero de ellos es en la elaboración de una iniciativa de ley o decreto por uno o más legisladores. El segundo momento es cuando el proyecto se turna a comisiones para su dictaminación y el tercero es al someter un dictamen a votación.

El interés en esta investigación está puesto en el primer momento, ya que, en un contexto democrático, y dado que el Congreso es un órgano de representación, lo que se esperaría observar es que, tanto diputados como senadores, legislaran en aquellas áreas o temas en donde la ciudadanía demanda atención o solución, en aquellos problemas que básicamente han estado en la agenda pública. Sin embargo, esto no necesariamente ocurre: las iniciativas de ley pueden ser producto de negociaciones cupulares, responder a compromisos clientelares e incluso ser ocurrencias cuyo único objetivo es cumplir con determinados indicadores de desempeño o producción legislativa.

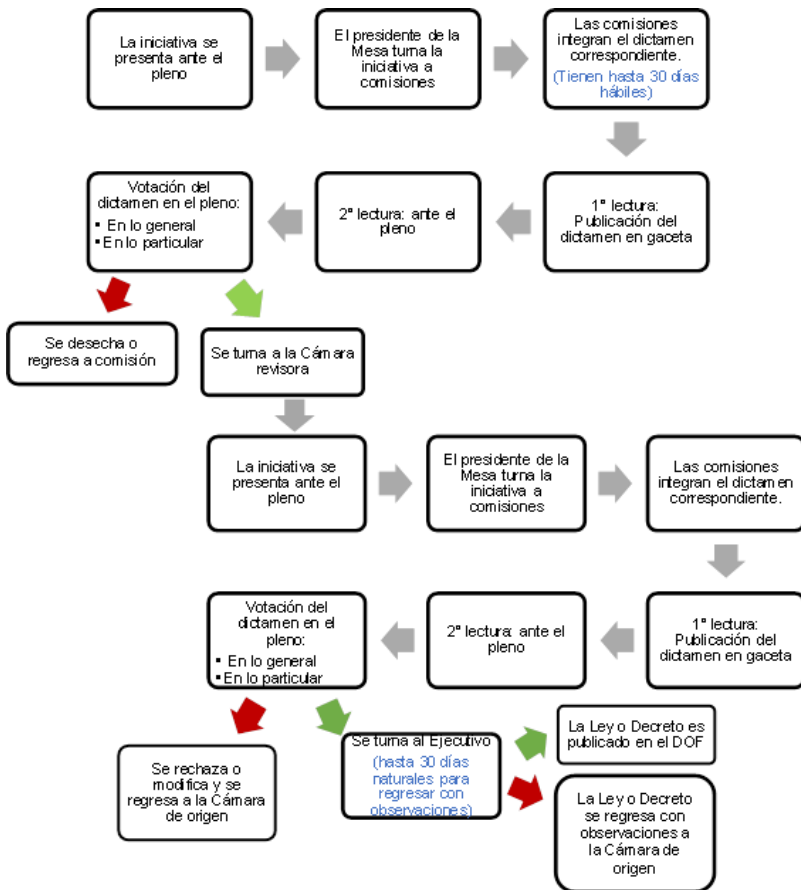
Algunos estudios, por ejemplo, han dirigido su atención a la distribución clientelar del presupuesto de egresos de la federación como respuesta al mayor pluralismo observado en el Congreso desde 1997, y que se formalizaría durante el

sexenio de Peña Nieto a través del ramo 23, mejor conocido como el ramo de los “moches” (Integralia, 2018); otros, como Núñez (2016) o México evalúa (2014), han ido más allá del momento de negociación y aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados y han mostrado cómo aquél se modifica durante su ejercicio no solo en monto sino en destino, sin que medien criterios claros que permitan conocer cuándo esto estaría justificado, de tal forma que no puede garantizarse que las reasignaciones no obedezcan a criterios políticos.

Ahora bien, aunque el presupuesto es el que permite implementar políticas y programas, su vigencia se limita a un año; en cambio, las reformas constitucionales y la promulgación de leyes secundarias o su modificación, generalmente tienen efectos mucho más duraderos. Es por ello que, investigar el vínculo existente entre los temas que han decidido legislar los senadores y aquellos para los cuales la ciudadanía ha exigido la intervención por parte del gobierno se vuelve relevante. En el primer caso nos referimos al contenido de la agenda institucional o de gobierno que, de manera general, está conformada por aquellos problemas a los que las distintas instituciones o áreas del gobierno dedican su atención (Cobb y Elder, 1971). El segundo caso refiere a la agenda pública, compuesta por aquellos temas que han alcanzado un

nivel de visibilidad alta entre la población y sobre los cuales existe el consenso generalizado sobre la necesidad de que el gobierno intervenga (Cobb, Ross y Ross, 1976). Al respecto, este trabajo propone que una forma de medir el grado de visibilidad o importancia que ha adquirido un tema, y con ello aproximarnos a lo que sería la agenda pública, es analizar la cobertura que aquél ha recibido en los medios de comunicación.

Figura 1. Momentos del proceso legislativo



Fuente: elaboración propia

1.1 RELEVANCIA DEL ESTUDIO

El uso cada vez más común del término “políticas públicas” entre académicos, representantes y servidores públicos en general, obliga a reflexionar acerca del componente público de las mismas, que distan, además, de lo que son las políticas gubernamentales en sentido estricto. En el primer caso, el componente público no se adquiere sólo porque el Estado esté a cargo de la coordinación de las mismas, sino porque las políticas buscan resolver problemas socialmente construidos y vividos, no definidos por unos cuantos o por quienes están en el gobierno, y porque al hacerlo lo hacen públicamente. Al respecto, Nora Rabotnikof (2005) caracteriza a lo público como: a) “lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo”; b) “Lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible en contraposición a aquello que es secreto”; c) “Lo que es de uso común, accesible para todos, abierto, en contraposición a lo cerrado” (Pp. 28-29). Por lo anterior, este trabajo busca reflexionar acerca de la dimensión pública de las políticas públicas, ubicándose en una primera etapa de pre - decisión, a partir de la noción de agenda.

Esta perspectiva fue propuesta por Cobb y Elder (1971) como alternativa tanto a la teoría tradicional de la democracia como a la teoría moderna de la misma. La principal diferencia

con respecto a estos enfoques radica en sostener la posibilidad de cambio en la composición de los temas que dominan, en cierto momento, la atención de quienes toman decisiones de política pública, así como atribuirles un papel especial a las movilizaciones y al uso de la violencia como instrumentos para lograr lo anterior. Es decir, si bien se reconoce el sesgo que existe hacia determinados problemas, así como la distribución desigual de recursos entre actores para acceder al sistema político y colocar sus demandas, enfocarse en la agenda permite reconocer que, en ocasiones, los temas de grupos normalmente excluidos logran atraer la atención de quienes gobiernan. Incluso uno de los corolarios que se desprende de la perspectiva de agenda es precisamente que la participación ciudadana no debe agotarse en las elecciones; por el contrario, es necesario que distintos grupos se involucren de manera permanente en las decisiones de política pública, de tal forma que su inclusión en el sistema le asegure a éste viabilidad; de lo contrario, el uso de la violencia será una amenaza constante para el propio sistema.

De lo anterior la importancia de estudiar este momento de pre – decisión que acota de manera significativa los temas que cualquier gobierno decide atender y que, por lo menos en el caso de México, ha sido poco abordado. Por lo que respecta

a la agenda de los legisladores, lo que se ha estudiado es la injerencia de grupos de interés sobre el contenido de la legislación vía el *lobbying*; aquellos casos en donde grupos de la sociedad civil han logrado incidir de alguna manera, identificando los recursos y herramientas que utilizaron para ello; e incluso más recientemente, qué tan abiertos fueron los procesos para elaborar las leyes. Sin embargo, poco o nada existe respecto a si los temas que los legisladores han considerado estaban inicialmente en la agenda pública; si los senadores, de manera específica, reaccionan a lo que sucede en ella.

Para poner en contexto el interés de este trabajo, tan solo en último trimestre de 2015 (este trabajo abarca el periodo 2012-2015), de acuerdo con una encuesta realizada por GEA e ISA (2018), únicamente el 36% de los encuestados aprobaba el trabajo de los legisladores federales de ese momento, situación que solo ha empeorado, pues la misma encuesta aplicada en mayo de 2018 arrojó un porcentaje de 19%; en el mismo mes, a la pregunta de qué tanto considera que los partidos existentes representan el interés de la sociedad mexicana, el 67% contestó que poco o no supo qué decir y el 70% dijo estar insatisfecho con la forma en cómo funciona la democracia en México. Estos datos son precisamente el reflejo

de la crisis de representación que vivimos actualmente y la poca credibilidad a la que se enfrentan los partidos políticos, lo que obliga a reflexionar sobre la dimensión pública de las leyes que se elaboran.

De manera general, la relevancia científica de este trabajo radica en que busca mejorar el conocimiento que se tiene acerca del vínculo entre agendas y en que pretende contribuir a diseñar nuevas formas para explorar estos vínculos. Especialmente porque, como se mencionó en líneas anteriores, en México la literatura al respecto está menos desarrollada que en países como Estados Unidos, en donde las encuestas de opinión son más comunes y frecuentes que en nuestro país, permitiendo estudiar la agenda pública a partir de éstas.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El propósito de esta investigación es ampliar el conocimiento sobre el vínculo existente entre la agenda institucional del Senado y la agenda pública, específicamente en lo que respecta a las iniciativas aprobadas, que son las que potencialmente tendrán, o ya están teniendo, algún efecto sobre la población. Para ello se plantean las siguientes preguntas:

1. ¿Qué temas de la agenda institucional de la LXII Legislatura del Senado de la República fueron aprobados?
2. ¿Qué temas, de los aprobados, tuvieron un mayor y menor número de iniciativas y cuáles un mayor y menor nivel de respaldo?
3. ¿Cuál fue la agenda pública de los temas anteriores un año antes de que se presentaran las respectivas iniciativas?
4. ¿Es posible identificar similitudes y diferencias en sus agendas públicas de acuerdo con el número de iniciativas y respaldo recibido en el Senado?

2. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU NEXO CON LA DEMOCRACIA

En este capítulo se revisa el origen de las políticas públicas para poder entender su nexo con la democracia y, con ello, la pertinencia del tema de esta investigación. Así, para los fines de este apartado, resulta útil señalar dos de las características fundamentales del enfoque de políticas públicas y que lo distinguen de otros estilos de gobernar: el primero sería el uso del conocimiento para mejorar las decisiones y el segundo su carácter público. Aquí, el acento estará en este último aspecto.

A Harold Lasswell se le conoce como el padre de las políticas públicas, sin embargo, en su artículo de 1951 “La orientación hacia las políticas”, no aparece como tal el adjetivo de “públicas”; sino el término de *policy sciences* o ciencias de políticas. Término que propone a raíz de un fenómeno que observa durante la primera y, más nítidamente, durante la segunda guerras mundiales, que además continuaría en la posguerra: el uso del conocimiento interdisciplinario para la toma de decisiones del gobierno. A partir de este hecho, Lasswell propone una ciencia enfocada a los “problemas fundamentales del hombre en sociedad”, reconociendo dos dimensiones en ella:

(...) por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (Lasswell, 1992, p. 80)

Así, la gran aportación de este autor consistió no solo en reconocer y exponer un fenómeno que comenzaba a manifestarse cada vez más en Estados Unidos, sino en darle contenido y sentido; el enfoque, además de defender la necesidad e importancia de suministrar información “científica” al proceso de elaboración de políticas, al igual que mejorar el conocimiento acerca de dicho proceso, señalaba que resultaba fundamental que todo esto sirviera para resolver problemas, pero no cualquier tipo de problemas sino, como ya se vio, los “problemas fundamentales del hombre en sociedad”. Surge entonces la pregunta: ¿a qué problemas debe dar solución el gobierno? Dados los recursos escasos o

limitados de una sociedad, el gobierno tiene que elegir no solo cómo resolver una situación, sino, de manera inicial, qué situaciones atenderá. Aquí es donde el carácter público de las políticas me parece que comienza a delinarse.

Lasswell (1992) señala que “El movimiento no apunta meramente hacia las políticas, sino más específicamente hacia las ciencias de políticas de la democracia” (p. 83), esto implica que el enfoque debe centrarse y promover no cualquier tipo de política, entendida como elecciones o cursos de acción del gobierno, sino aquellas políticas esencialmente democráticas. La observación no es trivial, ya que la cualidad de públicas no se originaría, por lo tanto, de tener al Estado como ejecutor de las políticas, (lo que significa que no toda política de gobierno es política pública), sino más bien por la forma en cómo estas decisiones se toman y el tipo de problemas para los cuales se busca una solución. El supuesto que subyace a esta propuesta entonces es el de un contexto de democracia, cuya finalidad es la realización de la dignidad de la persona humana, hacia lo cual debe encaminarse el conocimiento.

Otros autores irían rescatando posteriormente el carácter público de las políticas de manera más clara, permitiendo comprender mejor las implicaciones de la democracia sobre el

tipo de políticas que deberían producirse en este tipo de regímenes.

Garson (1992), por ejemplo, si bien no ocupó en su texto el término políticas públicas, sí hace referencia indirectamente a su dimensión pública. Este autor señala que, lamentablemente, de la propuesta original de Lasswell lo que terminó recibiendo mayor atención fue la importancia del método científico para orientar las decisiones, de forma tal que el objetivo de la disciplina se limitaría a dar información relevante a los tomadores de decisiones. En cambio, el “orden cívico” al que el autor se refiere, quedó totalmente relegado. Al respecto, rescata a quien fuera en su momento profesor de Lasswell, Merriam, para regresar a una de las preocupaciones fundamentales del enfoque:

Lo primero era el énfasis en los valores humanos y en la plena participación de los hombres en la civilización que habían contribuido a crear; las habilidades científicas resultaban secundarias. La ciencia de políticas era impulsada no sólo por la metodología empírica, en función del interés propio de la ciencia, sino por el interés en la democracia. Merriam vio pocos problemas

en el casamiento de la ciencia y la democracia. (Garson, 1992, p. 158)

El problema con Lasswell quizá fue que dio por sentado que los tomadores de decisiones habrían de involucrar a la ciudadanía, dado el contexto democrático de la propuesta. Es más, asumió quizá que el propio proceso de toma de decisiones habría de seguir las pautas democráticas. De ahí que en su texto original hubiera dedicado más espacio al método y que, posteriormente, su artículo de 1971 “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, lo empleara para describir el papel y el perfil del científico de políticas.

Después, Torgerson (1992) recuperaría nuevamente a Lasswell en su artículo de 1986, en el que propone tres dimensiones de análisis histórico de las políticas (como decisiones o cursos de acción del gobierno) que reflejan la dicotomía tradicional administración – política (entendida como las relaciones de poder, influencia, etc.) que Torgerson remonta al siglo XVIII con la Ilustración y, de manera más específica con el surgimiento del positivismo. Así, en una primera dimensión, el conocimiento científico habría de ser la solución a todos los “males” administrativos y una herramienta de progreso, en donde el analista o científico social es capaz

de abstraerse de la realidad para mirarla con objetividad y prescribir con racionalidad. Sin embargo, con el tiempo una segunda dimensión comenzaría a recibir atención. Al respecto el autor refiere que:

La objetividad aparente, que parece ser leal a la razón,» se convierte realmente en una traición inconsciente: el estilo tecnocrático y su imaginería se vuelven parte de la retórica política. Las demandas y expectativas irracionales se enarbolan en nombre de la razón. La política se oculta tras la máscara del conocimiento. (p.207)

El argumento básicamente es: dado que los objetivos se determinan en la esfera de lo político, el conocimiento científico, por más científico que sea, termina por supeditarse a aquella. Es frente a esta segunda dimensión que Torgerson rescata el carácter contextual de la orientación hacia las políticas que propusiera Lasswell en 1951, para señalar una tercera dimensión en la que podemos encontrar la afirmación de lo público de las políticas. Para Torgerson, este carácter contextual implica reconocer que el analista o investigador social no puede abstraerse de la realidad, principalmente porque para desarrollar un “conocimiento de la sociedad” debe

hacerlo “en la sociedad” (p. 210). Este punto de vista metodológico tiene por lo tanto fuertes implicaciones: ontológicamente, la realidad no sería algo existente por sí misma, en algún lugar y que el analista solo tiene que descubrir, sino que más bien esta realidad se construye, por lo que epistemológicamente el sujeto tendría que lograr entender y “vivir” aquello que busca explicar.

La siguiente cita, si bien es de un autor distinto a Lasswell, Torgerson (1992) la rescata en referencia explícita al planteamiento original de aquél:

Definir la investigación como una forma de acción implica la plena presencia del investigador en su campo de interés. Presente en un campo en el que una multiplicidad de aspectos no han sido desarrollados cabalmente para su autorrealización,' el investigador descubre que simplemente no puede saber qué es menos costoso para las posibilidades humanas actuales y potenciales, sin involucrar a los individuos que serán afectados (incluso él mismo) por el diseño político de su sociedad... La participación... se convierte en un imperativo epistemológico: la acción y el conocimiento

están inextricablemente unidos (Kariel, 1972: 107).24
(p. 213)

Con esto es posible comenzar a entender el carácter público del enfoque: las decisiones del gobierno adquieren esta cualidad al involucrar, al menos, a quienes serán afectados por las mismas; en este proceso, las autoridades tendrán la obligación de justificar su posición, una posición que, debido a lo anterior, no puede entenderse sino como flexible. Pero es necesario añadir una dimensión más de lo público: la orientación por problemas que Lasswell defendió desde el inicio y que ahora puede entenderse mejor. Si la propuesta fue utilizar el conocimiento para dar solución a los “problemas fundamentales en sociedad”, estos problemas tienen que manifestarse en la sociedad y ser articulados desde aquí. Es decir, tiene que haber una necesidad y una demanda desde aquella para que sus problemas sean resueltos. Esto tiene también que ver con la contextualidad del enfoque. Así, las políticas públicas, como producto, son públicas porque atienden problemas públicos, problemas socialmente construidos y vividos, y porque lo hacen de una manera pública.

Si bien no todas las definiciones sobre políticas públicas aluden de manera explícita a esta cualidad, en autores como Arellano y Blanco (2013) o Aguilar Villanueva el carácter público queda ya señalado explícitamente. Los primeros conciben las políticas públicas “como un instrumento de gobernanza que posibilita y promueve la deliberación y participación de los diferentes grupos de la sociedad en la formulación, acompañamiento y evaluación constante de la labor gubernamental en todos sus niveles” (p.10). En esta definición no solo los supuestos anteriores están presentes, sino que se agrega un elemento más: la gobernanza, concepto que está asociado también a una forma de entender la relación Estado-sociedad más horizontal, la cual no se puede realizar sin una participación de la ciudadanía tanto en las decisiones del gobierno como en las acciones mismas.

Por su parte, Aguilar Villanueva (1992) establece que “Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes” (p.33). Aquí, nuevamente se manifiesta el papel fundamental del ciudadano; si bien las políticas públicas son acciones emprendidas por quienes están en el gobierno, éstas deben

tener un acompañamiento desde la sociedad, así como generar un consenso desde la misma, y una de las razones que evidencia el autor es porque las acciones se realizan con el dinero de los ciudadanos.

Para resumir entonces los rasgos distintivos de las políticas públicas conviene rescatar nuevamente a Arellano y Blanco (2013), quienes observan cuatro características esenciales en ellas:

- 1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas.*
- 2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.*
- 3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.*
- 4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y*

la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. Así, al escoger una alternativa se están abandonando otras al escoger un método de solución se están dejando de lado otros, por lo que estos procesos de “no-decisión” son también muy importantes. (p.26)

Si bien en el apartado siguiente se discutirá la pregunta ¿Qué problemas debe resolver/atender el Estado bajo el enfoque de políticas públicas?, es importante destacar que en el punto cuatro se delinea ya una respuesta muy general: aquellos que surjan de la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía. Lo que significa que la decisión no puede ser el resultado unilateral de lo que el gobernante o los gobernantes estimen necesario o urgente, aunque en el proceso decisorio hubieran incorporado conocimiento técnico. Esto tampoco significa que el conocimiento sea menos importante, por el contrario, en este enfoque es fundamental, de ahí la necesidad por incorporar al mayor número de personas posibles, con sus argumentos y evidencia de lo que requiere intervención.

La propuesta no tiene que ver únicamente con los valores democráticos que promueve el enfoque y bajo los cuales se

concebido, sino con un hecho básico: la racionalidad limitada, concepto que propondría y desarrollaría Simon (1988) como crítica a uno de los supuestos fundamentales de la ciencia económica: el hombre racional. La racionalidad, entendida como adecuación entre medios y fines, supone, en primer lugar, que los seres humanos tenemos preferencias claramente definidas y que las conocemos; en segundo lugar, que podemos identificar las distintas alternativas para la satisfacción de esas preferencias y, por lo tanto, elegimos la mejor (en función de costos, consecuencias, etc.). Sin embargo, la crítica realizada por Simon a este supuesto económico consiste en las limitaciones humanas que nos impiden ser racionales en el sentido estricto, aunque reconoce la existencia de un comportamiento intencionalmente racional. Su argumento es que los seres humanos tenemos limitaciones cognitivas que nos impiden conocer todo lo que se requeriría para tomar decisiones racionales, a esto se suman otro tipo de limitaciones que el propio contexto impone: limitaciones temporales que no permiten ni tan siquiera intentar considerar las distintas alternativas que podrían sugerirse para alcanzar un fin; limitaciones en los recursos con que se cuenta (humanos, económicos, materiales, etc.) para acceder a un mejor conocimiento de la situación, etc. Todo esto genera que las

decisiones sigan más el criterio de lo adecuado, en lugar del criterio de lo mejor.

La consecuencia directa de este argumento es que los responsables de tomar decisiones en el gobierno poseen un conocimiento imperfecto acerca de los distintos problemas para los cuales, en momentos específicos, se pueda estar reclamando una solución. De igual manera, una vez que los problemas se han seleccionado, la definición que pueda hacerse de los mismos y sus alternativas de solución, serán sumamente acotadas e incompletas si esta tarea la realiza un grupo reducido de personas, que además no hayan experimentado de manera sistemática el problema, y la razón es precisamente el supuesto de racionalidad limitada. De ahí que, si el enfoque de políticas públicas aspira a informar las decisiones para elevar su calidad y aumentar la probabilidad de generar impactos positivos en el bienestar de las personas, sea necesario incluir a la ciudadanía en la selección de los problemas que habrán de intentarse resolver con recursos públicos, así como de los mecanismos que habrán de ser utilizados para ello, no solo por congruencia con los valores democráticos, sino porque constituye una forma de recuperar información relevante frente a la fragmentación de la misma.

Esto no significa que las decisiones tomadas de esta forma serán estrictamente racionales porque, aun así, habrá limitaciones de tiempo que obliguen a cerrar en algún momento la exploración de información, lo que implica que no podrán ser incluidos todos los que quisieran ser tomados en cuenta y los que sí fueron escuchados tampoco tendrán la información completa sobre un asunto en particular; pero el abrir más las decisiones sí permite obtener mayor información en menos tiempo, sobre todo información relevante que provenga de quienes viven los problemas o quienes han desarrollado un conocimiento mucho más profundo de los mismos, para construir una visión más completa de la realidad.

Por lo tanto, es posible sostener que el contexto que se pensó para la *orientación hacia las políticas* fue el de una democracia del tipo deliberativa, en donde la participación y el intercambio de argumentos no se limitan al periodo de campañas ni se agotan con las elecciones; por el contrario, estos dos elementos son parte constitutiva de un estilo de gobernar.

Ahora bien, aunque el enfoque Lasswelliano fue formulado en 1951, el giro deliberativo de la democracia cobró relevancia hasta la década de 1990, principalmente con

Habermas, quien, en *Between facts and norms*, explora distintas líneas del pensamiento político para determinar qué le da legitimidad a las leyes. En este recorrido recupera el concepto de “acción comunicativa”, que previamente había desarrollado, para elaborar precisamente una teoría de la democracia deliberativa. Este proceso de comunicación, como señala el autor, no da prescripciones inmediatas, a diferencia de otras teorías, sino que sirve para promover un entendimiento mutuo que permita construir las opciones de manera conjunta. Así, bajo este paradigma, de manera muy general, lo que se sostiene es que, frente a la pluralidad, es necesario que los distintos argumentos en torno a un asunto tengan un espacio para ser presentados, escuchados y reflexionados, de tal forma que las decisiones sean un producto de esto.

Sin embargo, en su mismo texto, pareciera que para Habermas la presencia de deliberación y su calidad constituyen básicamente el fin, aunque no termine de conectar del todo con el sistema político. En cambio, autores como Dryzek (2000), Avritzer (2002), entre otros, ponen el énfasis en la necesidad de que los resultados de la deliberación sean efectivamente incorporados por el sistema político. El primero de ellos introduce también el concepto de “democracia

efectiva”, que ocurre justamente cuando las preferencias reflexionadas logran incidir en los resultados colectivos y que, como se revisó previamente, constituiría una de las características fundamentales del enfoque de políticas públicas.

Por otra parte, es importante señalar que la idea de la “deliberación” no es reciente en la literatura, principalmente de ciencia política; de hecho, como Gutman y Thompson (2004) indican, los griegos ya sostenían la importancia y necesidad de este acto que, de manera muy general, significa discutir las razones para tomar una u otra decisión. Pero lo hacían entre quienes eran considerados ciudadanos, categoría que en ese momento excluía a la mayoría de la población. Así, lo que hace que la deliberación sea democrática, es la extensión de los actores que pueden participar en ella (Gutman y Thompos, 2004; Dryzek, 2000; Parkinson y Mansbridge, 2012).

El supuesto que subyace por lo tanto a esta teoría es que las personas poseen distintas habilidades, conocimientos, etc. que les permiten participar de los asuntos públicos; no son meros espectadores o simples receptores de políticas, como tampoco son masas desinformadas a las que se les tengan que

restringir los mecanismos de participación (como sostienen las teorías elitistas) para evitar el desorden. Pero, sobre todo, el giro deliberativo de la democracia asume que las preferencias de los individuos pueden modificarse, a diferencia de la corriente liberal para la cual las preferencias están dadas (Dryzek, 2000). La implicación de esto último, al igual que la propuesta del enfoque de políticas públicas, es la de una realidad que se construye en la interacción y que, por lo mismo, puede modificarse.

Sin duda, la teoría de la democracia deliberativa es mucho más profunda de lo que aquí se señaló. Sin embargo, la finalidad es tener presente el tipo de condiciones que requiere el enfoque de políticas públicas, y si bien el giro deliberativo cobra importancia años después, sus supuestos están en la base del enfoque. Arellano y Blanco (2013), por ejemplo, discuten acerca de la incompatibilidad de este estilo de gobernar con regímenes autoritarios; su argumento es que, aunque un gobierno de este estilo pretenda resolver problemas mediante un análisis riguroso y técnico, tanto de la situación como de sus causas, las situaciones definidas como problemáticas no pueden ser consideradas públicas, además de que el riesgo de que provengan de ciertos grupos asociados al poder, o de algunas élites, es mayor. Por su parte, Aguilar Villanueva

(1992) señala que este enfoque, al implicar una constante rendición de cuentas por parte de los gobiernos, no puede pensarse para contextos distintos a las democracias, sencillamente porque los gobernantes no se deben a los ciudadanos y tampoco deben justificarse frente a ellos.

Esto es importante porque, de acuerdo con Cabrero (2000), al aplicar el modelo en contextos distintos, no necesariamente se conserva su capacidad explicativa; razón por la cual habría que adaptarlo primero. Específicamente, este autor se refiere a regímenes autoritarios o en donde la democracia no ha logrado consolidarse; situación que presentaba México hacia el final de la década de 1990. Más adelante se regresará a este argumento. Lo que también vale la pena destacar es la dualidad del enfoque: por un lado, busca describir, sintetizar un fenómeno que venía ocurriendo en Estados Unidos; pero por el otro, surgió con una orientación eminentemente normativa de cómo deberían ser tomadas las decisiones y que aún se conserva.

2.2 LAS AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PROBLEMA DE LA CAPTURA

Bajo el enfoque de políticas públicas, una de las decisiones más importantes de quienes están en el gobierno es escoger los

problemas a los que dirigirán recursos y energía para intentar resolverlos. Este paso significa la construcción de una agenda y, dado que los recursos son limitados, el gobierno tendrá que optar por renunciar a tratar todas las situaciones que requerirían algún tipo de intervención, así sean todas ellas de interés público (de lo contrario no se justificaría ninguna acción), para poder lograr con ello, al menos, ciertos cambios en áreas fundamentales. Así, reconocer la imposibilidad de dar solución a todos los problemas que enfrenta una sociedad implica tener que decidir qué se incorpora a la agenda y qué no; sin embargo, esto significa también definir cómo se escogen o seleccionan los problemas.

Si se tratara de un gobierno autoritario la pregunta no requeriría ser formulada, porque básicamente es una persona la que toma las grandes decisiones, la que define el ámbito de lo público y de lo privado (generalmente mínimo), la que dicta lo que habrá de hacerse. Sin embargo, en contextos democráticos, así sean incipientes, la pregunta no solo cobra validez, sino que debe ser contestada; sencillamente porque existen opciones.

La respuesta que propone el enfoque de políticas públicas consiste en recuperar los problemas que están en la

agenda pública. Si bien será imposible atender cada uno de ellos, como se mencionó en el primer párrafo, lo importante es que los asuntos a los que finalmente dedique atención un gobierno sean los que efectivamente preocupen y afecten a la ciudadanía. De manera específica, Cobb, Ross y Ross (1976) señalan que la agenda pública (también llamada sistémica) está compuesta por aquellos temas que han alcanzado un nivel alto de interés público y visibilidad; sobre los cuales existe consenso tanto de la necesidad de intervención como de ser competencia de alguna escala de gobierno. En tanto que la agenda formal o institucional contiene los temas que el gobierno ha decidido considerar formalmente. Así, lo que se esperararía es que la agenda institucional fuera un sub-conjunto de la pública; sin embargo, en la práctica no necesariamente todos los temas de la primera son recuperados de la segunda. Esto puede deberse a distintas situaciones, por ejemplo: la incapacidad de quienes toman las decisiones para poder identificar de manera inicial aquello que llamamos agenda pública, ya sea porque no existen los mecanismos o instrumentos adecuados para poder construir una idea de los problemas para los cuales la sociedad está demandando una intervención, porque hay una total desconexión entre quienes están en la función pública y los ciudadanos, etc.; pero también

puede deberse a que quienes fueron electos sirven, desde los cargos públicos, a intereses más particulares.

Esto último ha sido ampliamente discutido por diversos autores, entre ellos Cobb y Elder (1971) quienes señalan que el control y el acceso a la agenda están desigualmente distribuidos entre la población, por lo que el sistema político termina en realidad amplificando el poder de aquellos grupos que de antemano lo concentran y lo ejercen, de tal forma que quienes enfrentan las mayores necesidades suelen quedar excluidos de lo que llaman el sistema de presión. En el mismo sentido, en su clásico libro “La política como reparto de influencia”, Lasswell reconoce que existen actores que, por su estilo de personalidad, el oficio o profesión que practican, la clase a la que pertenecen y su actitud, asociados al empleo de ciertos medios como la violencia, los bienes, los símbolos y determinadas prácticas, suelen llevarse un mayor reparto de valores como respeto, seguridad y renta, entre otros. A estos actores Lasswell les llama élites. Así, dadas ciertas condiciones y distribución de recursos, resulta natural que determinados segmentos de la población logren conseguir mayores beneficios que otros, beneficios derivados del proceso político.

De manera específica, en materia legislativa Carpenter y Moss (2013) han abordado el problema de la captura regulatoria, en donde la legislación o la aplicación de la misma termina favoreciendo los intereses de las industrias reguladas, en detrimento del interés público, como resultado de intentos concretos por parte de esas industrias; por ejemplo, mediante la práctica del *lobbying*. Si bien este tipo de prácticas no son negativas por sí mismas, el problema surge cuando la influencia que se ejerce por esta vía es desproporcionada y/o se realiza en total opacidad.

Otro fenómeno, al interior de los Congresos, que termina por distorsionar las decisiones públicas es el clientelismo. Si bien a éste se le suele asociar con la entrega de apoyos económicos o material de manera previa a una elección con la finalidad de obtener o asegurar el voto de ciertos grupos o segmentos de la población, una variación de este concepto es el gasto *pork barrel* o de “barril de cerdo” (Brinkerhoff y Goldsmith, 2002), el cual consiste en asignar dinero a proyectos dirigidos a distritos específicos con la intención de beneficiar políticamente a los legisladores de las circunscripciones correspondiente. El problema que encuentran los autores con esto es que las asignaciones de estos fondos, si bien benefician a sectores de la población un

poco más amplios, generalmente no atiende a las prioridades de gasto que tiene un gobierno y, nuevamente, se otorgan de manera más discrecional. De manera general, algunas de las críticas hacia el clientelismo son: 1) la entrega de bienes o beneficios privados desincentiva la generación de políticas públicas o programas con cobertura más amplias; 2) la distribución de beneficios privados va en detrimento de la provisión de bienes colectivos y; 3) implica un acceso diferenciado al proceso político, en donde grandes sectores de la población pueden quedar excluidos (Hopkin, 2006).

Frente a esto, la perspectiva de agenda, tal como fue propuesta por Cobb y Elder (1971), propone como pregunta fundamental ¿de dónde vienen los temas de políticas públicas? Responder a esto implica reconocer el sesgo que existe a favor de determinados grupos para influir en la agenda, como se ha venido discutiendo, pero también que la inclinación de la balanza en ocasiones se modifica y que ciertos temas que tradicionalmente habían sido excluidos logran adquirir un estatus en la agenda. Esto, de acuerdo con los autores, es precisamente lo que asegura la viabilidad y continuidad del propio sistema, al permitir que la presión generada por los sectores tradicionalmente excluidos sea liberada. De lo contrario, la amenaza de la violencia estará latente y,

eventualmente, podría estallar para forzar al sistema a incluir nuevas demandas.

2.3 EL VÍNCULO ENTRE AGENDAS

Para estudiar el vínculo entre la agenda pública y la agenda institucional es necesario hacer la construcción de ambas. Con respecto a la primera, la mayoría de la literatura, cuyo objetivo es explorar esta relación, la equipara con la opinión pública y utiliza las respuestas que se dan a preguntas como: ¿Cuál considera usted que es el principal problema?, para medir correspondencia; o ¿Cree que el gasto en _____ debería aumentar o disminuir?, para medir congruencia. En el primer caso se pone atención en la relevancia que tiene un determinado tema en la opinión pública y si este corresponde con el nivel de atención que tiene en la agenda institucional; mientras que en el segundo lo que interesa son las preferencias y si la política va en el mismo sentido o no que aquellas.

De esta forma, las respuestas dadas a las preguntas anteriores se correlacionan con la variable elegida para representar la agenda institucional, por ejemplo: espacio/tiempo dedicado a un asunto, número de iniciativas acerca de un tema, cambios en el gasto ejercido en distintas áreas, etc. Cabe señalar que este enfoque tiene un peso

importante en la literatura estadounidense porque existe una larga tradición en el uso de encuestas por parte de los tomadores de decisiones, entre ellos los políticos, para formarse una idea acerca de las preferencias de los ciudadanos. En la tabla 1 se presenta una descripción breve sobre la forma en como algunos artículos abordan la relación agenda pública – agenda institucional, agregando la agenda de los medios de comunicación, como se acaba de indicar.

Sin embargo, estudiar la agenda pública mediante encuestas de opinión depende de la disponibilidad de éstas y la frecuencia con la que se publican. Otra opción para acercarse a la agenda pública es hacerlo a través de los medios de comunicación, ya que existe una serie de estudios que han demostrado un alto grado de correlación entre la opinión pública y el contenido de los medios. Si bien esto no permite establecer si es el contenido el que afecta a la opinión o la opinión la que afecta al contenido (en realidad es de esperarse que ambos tengan efectos sobre el otro), sí permite considerar que, muy probablemente, los asuntos que reciban atención en los medios, también la recibirán en la opinión pública; concretamente que, a mayor número de noticias, mayor sea el nivel de atención a un determinado tema entre la población. Además, si retomamos la parte de la definición de agenda

pública dado por Cobb, Ross y Ross (1976), que señala que aquella está conformada por todos los temas que han alcanzado un nivel alto de interés público y visibilidad, entonces, una forma en cómo podemos estudiar y tener una idea acerca del grado de visibilidad e interés es hacerlo a través de los medios de comunicación. El primer riesgo al trabajar de esta manera es que hubiera temas que respondieran al modelo de movilización, es decir, temas impulsados desde el interior de la administración pública; por lo cual, en este trabajo se descartaron las notas que tuvieron como emisor a algún actor gubernamental plenamente identificado o aquellas notas que daban a conocer lo que en su momento se estaba legislando. El segundo riesgo es que algunos medios intentaran ocultar del dominio público ciertos temas que sí eran o fueron de interés general, lo que obligó a hacer el análisis no de un solo medio sino de tres.

Tabla 1. Algunos estudios sobre la relación entre agendas

Título	Autor(es)	Preguntas	Hipótesis	Metodología
Media, Public Opinion, and foreign policy (2003)	Stuart N. Soroka	¿Cuál es el vínculo entre el contenido de los medios de comunicación, la opinión pública y la política exterior?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los medios de comunicación tienen efectos sobre la relevancia que los asuntos exteriores adquieren en la opinión pública. 2. La opinión pública afecta la política exterior. 3. Los medios de comunicación vinculan a la opinión pública y a la política exterior. 	<p>Tanto para Estados Unidos como para Gran Bretaña se propone lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un modelo de series de tiempo en donde la agenda pública (medida por el porcentaje mensual de personas que consideran este tema como uno de los más importantes) está en función de: el número de notas sobre el tema en el momento t y $t-1$, la agenda pública en $t-1$ y los cambios en la tasa de desempleo para t, $t-1$ y $t-2$. 2. Otro modelo en donde el cambio en el gasto de gobierno en defensa está en función de la atención al tema (porcentaje de personas que mencionaron los asuntos exteriores como el mayor problema), las preferencias (respuesta a la pregunta

				sobre si se está gastando muy poco, lo correcto o mucho en el tema) y un término de interacción entre atención y preferencias.
Legislative priorities and public opinion: representation of partisan agendas in the Canadian House of Commons	Erin Penner, Kelly Blidook y Stuart Soroka	<p>1. ¿En qué medida los temas públicos prioritarios se ven reflejados en el contenido de las preguntas orales?</p> <p>2. Si estos temas están reflejados ¿Qué públicos están representados y por quiénes?</p>	1. Los legisladores canadienses representan una combinación de prioridades nacionales como partidistas.	Realizan un análisis de contenido de todas las preguntas hechas en la casa de los comunes (Canadá) de diciembre de 1988 hasta diciembre de 1999 para identificar los temas abordados y el tiempo dedicado a cada uno de ellos. La codificación de los temas se realizó a partir del US Policy Agenda Project, con algunas adaptaciones. El resultado de este análisis lo compararon contra encuestas de opinión, específicamente contra las respuestas dadas a la pregunta de tipo: ¿Cuál considera usted que es el principal problema? Esto lo hace tanto a nivel agregado (parlamento vs. electorado en general) como a nivel desagregado (partido vs. electorado de ese partido -de acuerdo con la intención de voto manifestada por los entrevistados-).

<p>Effects of public opinion on policy</p>	<p>Benjamin I. Page y Robert Y. Shapiro</p>	<p>1. ¿Qué tanta congruencia hubo entre los cambios en la opinión pública y los cambios en las políticas?</p> <p>2. ¿Qué se movió primero: la opinión pública o la política?</p>	<p>1. La opinión pública afecta más a la política que lo que la política influye a la opinión pública.</p>	<p>Analizan bases de datos con información de Estados Unidos en materia de opinión pública y políticas durante el periodo 1935 - 1979. A partir de esto, consideran dos puntos en el tiempo para medir cambios en las preferencias y las comparan contra los cambios en política (resultados de política dos años antes de la encuesta y 4 años después de realizada la encuesta). El objetivo es identificar, en primer lugar, si los movimientos en ambas variables fueron en la misma dirección o no; y en segundo lugar, qué movimiento ocurrió primero.</p>
<p>Agenda instability in Pennsylvania politics: Lessons for future replication</p>	<p>Daniel J. Mallinson</p>	<p>1. ¿Qué distribución siguieron los cambios en distintas categorías presupuestales?</p> <p>2. ¿Existe correspondencia entre la opinión pública y la agenda de gobierno?</p> <p>3. ¿Cuáles son los</p>	<p>1. Los cambios en el presupuesto exhiben un patrón leptocúrtico.</p> <p>2. Una mayor atención de los ciudadanos hacia determinados temas está asociada a una mayor atención en la agenda de gobierno.</p>	<p>1. Para analizar la distribución anual de los cambios presupuestales, la información se obtuvo del documento denominado "TotalSpending" que incluye datos de 1979 a 2007, para los cuales se obtuvo el coeficiente de curtosis.</p> <p>2. Para el caso de la correspondencia entre la opinión pública y la atención del gobierno, se empleó una matriz de</p>

		efectos de los medios nacionales y estatales?	3. Los medios estatales ejercen mayor influencia en aquellas áreas que son competencia del gobierno estatal; en cambio, los medios nacionales son los que tienen más influencia en aquellas áreas que son competencia del gobierno federal.	correlaciones utilizando datos sobre los principales problemas y los porcentajes anuales de audiencias dedicadas a ciertos tópicos. 3. La influencia de los medios nacionales y estatales en la atención del gobierno se analizó a partir de series anuales de tiempo de la cobertura del New York Times, de la cobertura de noticias de Pennsylvania y de las audiencias en Pennsylvania para cada tema.
Testing theories of american politics: elites, interest groups, and average citizens (2014)	Gilens y Page	¿Quién gobierna? ¿Quién hace verdaderamente las reglas? ¿Hasta qué punto son los ciudadanos de los E.U.A. soberanos, semi – soberanos o incluso en gran medida impotentes?	El trabajo pone a prueba cuatro familias de teorías: la teoría de la democracia electoral mayoritaria, la teoría de la dominación de las élites económicas, la teoría del pluralismo mayoritario y la teoría del pluralismo sesgado.	Construye un modelo estadístico en el que la variable dependiente es el resultado de política: cambio (y = 1) o permanencia (y = 0); las variables explicativas son: las preferencias de política del ciudadano promedio, las preferencias de las élites económicas y las preferencias de los grupos de interés; las tres medidas en términos de estar a favor (x = 1) o en contra (x = 0) de un cambio en la política actual.

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, en función del lugar en el que surgen los temas y la trayectoria que siguen, Cobb, Ross y Ross proponen tres modelos de construcción de agenda institucional: 1) el modelo de iniciativa externa, en el que un tema logra primero colocarse en la agenda pública para después ser incorporado en la agenda de gobierno; 2) el modelo de movilización, en donde el tema surge al interior del mismo gobierno, con lo cual se incluye en su agenda desde el inicio, pero después se busca insertarlo en la agenda pública para lograr un mayor consenso y apoyo por parte de la ciudadanía y; 3) el modelo de iniciativa interna, en el cual el tema surge nuevamente al interior del gobierno, pero en este caso se evita trasladarlo a la agenda pública. La razón de esto puede estar en el tipo de temas: asuntos sumamente controvertidos, de seguridad nacional, etc.; pero también porque las políticas a implementar pueden imponen costos sociales altos o beneficiar a sectores privilegiados a costa de otros. Un modelo de iniciativa externa significaría entonces que la agenda pública ha logrado tener un impacto en los temas a los que el gobierno ha decidido prestar atención, el modelo que se esperaría dominara en regímenes democráticos.

Ahora bien, cuando se reconstruye la agenda pública a través de los medios de comunicación, para después

compararla con el contenido de la agenda institucional, es posible señalar si la trayectoria de un tema y el lugar en el que surgen se adecuan o no a un modelo de iniciativa interna. Sin embargo, no es posible identificar, al menos de manera inicial, si el modelo seguido fue el de iniciativa externa o movilización. La razón es que los medios pueden jugar el papel de voceros de los ciudadanos, dando cuenta de sus necesidades, preocupaciones y demandas, lo cual promovería un modelo de iniciativa externa; pero también pueden ser voceros oficiales, es decir, desempeñar la función de fijar en los ciudadanos aquellos temas que al gobierno le interesan y promover un modelo de movilización. En la práctica, los medios desempeñan ambos roles, e incluso promueven su propia agenda, por lo que identificar el modelo de construcción implica diferenciarlos. Ahora bien, independientemente de que esto último se realice o no, al estar fuertemente correlacionadas tanto la agenda mediática como la agenda pública, sí puede concluirse que un tema, al recibir atención por parte de los medios, muy probablemente recibió también atención por parte de amplios sectores de población, ya fuese de manera inicial o porque los medios lograron fijarlo entre la población.

En realidad, identificar si los temas fueron tomados de la agenda pública requiere un trabajo más profundo. Incluso utilizar encuestas de opinión no significa que las respuestas no puedan ser el reflejo o el resultado de una estrategia efectiva de movilización. Con todo y esto, tanto si se utilizan las encuestas como si se emplean los medios de comunicación para explorar el contenido de la agenda pública, lo que puede deducirse de ambos mecanismos es, en todo caso, si un tema estaba, al menos, presente en el imaginario colectivo.

Finalmente, cuando se estudia la agenda institucional, Cobb, Ross y Ross (1976) indican que hay asuntos que nunca reciben una atención efectiva y que, por lo tanto, forman parte en realidad de una pseudo-agenda. En el caso de la labor legislativa, estos autores señalan que los temas de las propuestas que no alcanzan a ser discutidas en comisiones no serían propiamente temas de agenda. Por esta razón, este trabajo asume que la agenda institucional de los senadores está conformada por los asuntos de las iniciativas que efectivamente se analizan y discuten, y para las cuales se emite un dictamen. Este dictamen puede turnarse al Pleno para ser votado y puede ser aprobado, desechado o regresado a comisiones para ser modificado; pero el dictamen también puede ser en sentido negativo, lo que implica que no se somete

a votación. Aquí, el estudio se enfocará únicamente en la parte de la agenda institucional que fue aprobada, debido a que es lo que efectivamente impactará o ya está impactando a la sociedad.

2.4 REPRESENTACIÓN Y ÁREAS DE POLÍTICA: CONSIDERACIONES PARA EL TRABAJO

De acuerdo con Soroka y Wleizen (en Courtney y Smith, 2010), la representación, entendida como el reflejo de las preferencias públicas por políticas en las propias políticas públicas, puede variar de acuerdo con el dominio del que se trate. Específicamente, es de suponer que los gobiernos tiendan a ser más sensibles a la opinión pública en aquellas áreas con un perfil más alto; es decir, en donde el público pone más atención.

Por lo anterior, este trabajo busca identificar la relación entre agendas de áreas que podrían considerarse de perfil alto en México, así como de aquellas con un perfil bajo. Lo que se esperaría observar es un mayor número tanto de iniciativas como de partidos involucrados en aquellas áreas que recibieron mayor atención en los medios de comunicación. Sin embargo, esto no necesariamente ocurre. Puede suceder que los senadores sean poco sensibles a las demandas ciudadanas,

que legislen a favor de unos cuantos y que determinados problemas sean excluidos sistemáticamente de la agenda.

2.5 HIPÓTESIS

H: Un mayor nivel de atención a un tema, reflejado en los diarios, está asociada a un mayor respaldo partidista y/o a un mayor número de iniciativas. Un nivel de atención menor está asociado a un menor respaldo y/o a un menor número de iniciativas.

Si se observa alguna de las dos afirmaciones contenidas en la hipótesis, entonces los senadores podrían haber puesto atención a lo que los ciudadanos intentaban articular como problemas públicos y podríamos hablar de correspondencia. Por otro lado, encontrar temas que recibieron una amplia cobertura en medios, pero no encontraron un amplio respaldo o pocas iniciativas, podría ubicarnos en un escenario de no correspondencia. Lo mismo sucedería con temas que recibieron poca cobertura, pero un alto grado de respaldo, lo cual podría haber implicado dos situaciones: o los senadores sirvieron a intereses más particulares en esas áreas; o los medios de comunicación fallaron en reflejar adecuadamente los temas que preocupaban a la ciudadanía, si bien los

legisladores lograron obtener esa información a partir de otras fuentes. Finalmente, una cobertura baja, asociada a un respaldo bajo o un menor número de iniciativas, aunque implica correspondencia, también podría ser el reflejo de una situación de captura o de la existencia de temas que aún no logran alcanzar un nivel de visibilidad alta, pero para los cuales hay datos que permiten ir articulando la existencia de una situación potencialmente problemática.

3. CAPÍTULO METODOLÓGICO

En este capítulo se describe la metodología seguida para la realización de la tesis. Primero se plantean las preguntas que guían el trabajo y se establece el diseño de la investigación. En segundo lugar, se especifica la unidad de análisis. En tercer lugar, se señalan las fuentes de los datos a analizar, además de las estrategias para su obtención. En cuarto lugar, se define la forma en cómo se realizará el análisis de los datos recolectados y, finalmente, se plantean los alcances y limitaciones de la investigación.

3. 1 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de esta investigación es ampliar el conocimiento sobre el vínculo existente entre la agenda institucional del Senado y la agenda pública, específicamente en lo que respecta a las iniciativas aprobadas, que son las que potencialmente tendrán, o ya están teniendo, algún efecto sobre la población. Para ello se plantean cuatro preguntas:

1. ¿Qué temas de la agenda institucional de la LXII Legislatura del Senado de la República fueron aprobados?

2. ¿Qué temas, de los aprobados, recibieron mayor y menor número de iniciativas y respaldo?
3. ¿Cuál fue la agenda pública de los temas anteriores un año antes de que se presentaran las respectivas iniciativas?
4. ¿Es posible identificar similitudes y diferencias en sus agendas públicas de acuerdo con el número de iniciativas y nivel de respaldo recibido en el Senado?

Dada la naturaleza de las preguntas, se optó por un diseño longitudinal en el que se identificaron los temas de las iniciativas aprobadas en el Senado durante el periodo del 1 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015, posteriormente se les dio seguimiento en la prensa escrita del país a aquellos que mostraron el mayor y menor número de iniciativas y mayor y menor nivel de respaldo.

La estrategia de investigación fue mixta, ya que implicó tanto métodos cuantitativos como métodos cualitativos.

3.2 UNIDAD DE ANÁLISIS

La unidad de análisis fueron los temas de las iniciativas de ley que cumplieron con los siguientes criterios:

1. Haber tenido por cámara de origen al Senado y haber sido presentadas exclusivamente por senadores de la LXII Legislatura (1 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015). No se consideraron, por lo tanto, las iniciativas que, aun teniendo por cámara de origen al Senado, fueron presentadas por congresos locales, por el Ejecutivo, de manera conjunta entre diputados y senadores, etc.);
2. Haber sido aprobadas durante el periodo de la LXII Legislatura del Senado de la República.

Las iniciativas presentadas durante el periodo de estudio, pero cuyo estatus es el de pendiente, no fueron incorporadas. Las razones son: en primer lugar, aunque algunas de ellas sí fueron aprobadas de manera inicial por la LXII Legislatura, parte de éstas aún se encuentran en la Cámara de Diputados y no es posible saber si habrían sido apoyadas nuevamente por los senadores en caso de ser regresadas con observaciones. En cambio, las iniciativas aprobadas en su totalidad implicaron que se mantuvieron en la agenda hasta el final, a pesar de que en algunos casos fueron devueltas; además, son las que tendrán o ya están teniendo un impacto efectivo en distintos sectores de la población. En segundo lugar, en la categoría de

pendientes se encuentran también las iniciativas que todavía no son votadas por el Pleno del Senado y cuya aprobación o rechazo ya no corresponde a la legislatura en cuestión.

Posteriormente, para la reconstrucción de la agenda pública únicamente se trabajó con los temas de las iniciativas aprobadas que tuvieron el mayor y menor número de iniciativas y que recibieron el mayor y el menor nivel de respaldo en el Senado. En este apartado de la tesis la unidad de observación fueron las portadas de tres de los diarios de mayor circulación en México.

3.3 RECOLECCIÓN DE DATOS

Los datos sobre las iniciativas se obtuvieron del Sistema de Información Legislativa (SIL), el cual depende de la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL) de la Secretaría de Gobernación. La decisión de obtener la información de esta fuente y no de la página de la Cámara de Senadores obedeció a que se encuentra mejor organizada, sintetizada y más accesible en el sistema; lo cual facilitó la tarea de migrar los datos a Excel y darles el formato apropiado para trabajar con ellos. El número de iniciativas consideradas de manera inicial fue de 169, de las cuales 55 fueron reformas constitucionales, 107 leyes secundarias y 7 de carácter administrativo y

gobierno interior. Cabe señalar que no se encontraron decretos pendientes por publicar en el Diario Oficial de la Federación que tuvieran iniciativas correspondientes al periodo.

La base de datos quedó integrada con las siguientes variables:

- Denominación del asunto: Breve descripción de los artículos que la iniciativa pretende reformar, modificar, derogar o adicionar;
- Subclasificación: puede ser reforma constitucional, ley secundaria o iniciativa de carácter administrativo y gobierno interior;
- Fecha de presentación;
- Quién la presentó;
- Partido que la presentó;
- Legislatura que la presentó;
- Comisiones a las que se turnó;
- Estatus: puede incluir la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, la fecha de aprobación del dictamen en sentido negativo o la fecha en que el asunto se desechó. En el primer caso, la fecha de publicación puede ser posterior al periodo de estudio; sin embargo, la aprobación sí corresponde al mismo.
- Tema(s);

- Objeto de la iniciativa: consiste en el propósito que tiene la iniciativa.
-

Las variables “Legislatura que la presentó”, “Estatus” y “Fecha de presentación”, se utilizaron para discriminar entre iniciativas y dejar fuera aquellas que no cumplieran con los criterios generales previamente señalados. El resto de ellas se incorporaron para poder dar respuesta a las preguntas de investigación.

Por otra parte, las notas se obtuvieron de los periódicos: El Universal, La Jornada y Reforma, mediante la plataforma de libre acceso *pageonex*.

3.4 ANÁLISIS DE DATOS

Primera pregunta: ¿Qué temas de la agenda institucional¹ de la LXII Legislatura del Senado de la República fueron aprobados?

Para responder esto, se construyeron dos nuevas variables: “Área de política” y “Subárea de política”. El procedimiento

¹ Cobb, Ross y Ross (1976) separan los temas de pseudo-agenda de aquellos que reciben seriamente atención (en esta investigación se propone el término “atención efectiva”). Por ejemplo, en el caso del Congreso, señalan que hay diversas iniciativas que nunca se discuten en los comités y que por lo mismo no llegan a ser votadas. Este sería el caso de temas de pseudo-agenda y por lo tanto no se consideran cuando se hace referencia a la agenda institucional del Senado.

consistió en identificar los temas y subtemas de las iniciativas a partir de la variable “Objeto de la iniciativa”, para lo cual se adoptaron algunos de los criterios establecidos en la “Guía general de codificación” del Proyecto de Agendas Comparativas² (CAP por sus siglas en inglés), elaborado por Shaun Bevan. La razón de esto es que el CAP consiste en un proyecto serio sobre agendas, principalmente de gobierno y legislativas, que ha logrado consolidarse entre la comunidad académica y sumado a distintas instituciones de educación superior alrededor del mundo. Sus estudios están dirigidos a monitorear el proceso de políticas públicas, clasificando las actividades que el gobierno emprende (ej. los debates en torno a un problema, presentación o aprobación de leyes, pronunciamientos de discursos, así como la celebración de audiencias) como respuesta a los retos que enfrenta. Esto permite Identificar tendencias a través del tiempo y de países, codificándolas en alguno de sus 20 grandes temas y en alrededor de 200 subtemas. Cabe señalar que hasta el momento no hay información para México.

Los criterios que se retomaron de la guía son:

² Para mayor información sobre el Comparative Agenda Project visitar la página de internet <http://www.comparativeagendas.net/>

- Cada observación es categorizada de acuerdo con una sola área de política sustantiva y predominante, y no por los objetivos particulares de la política o por los instrumentos empleados.
- La subárea “general” incluye casos en donde más de un subtema distinto se discute como parte de un área mayor de política. Además de incluir temas que son generales como las designaciones de personal y la creación, modificación o eliminación de agencias. La subcategoría de “otros” incluye aquellos subtemas que no entran en ninguna de las otras subcategorías, así como aquellas observaciones cuyo número es tan pequeño que no se justifica la creación de una subcategoría nueva.
- Las iniciativas que tienen que ver con asuntos de departamentos específicos o determinadas agencias, son categorizadas de acuerdo con su área de política sustantiva. En cambio, cuando la iniciativa tiene que ver con asuntos que afectan múltiples departamentos, con agencias que abarcan múltiples temas generales o con distintas escalas de gobierno, entran dentro de la categoría operaciones del gobierno. Las iniciativas

relacionadas con la aplicación y manejo de los recursos público entran en esta categoría debido a que abarcan todas las áreas de gobierno.

- Las iniciativas relacionadas con asuntos indígenas se asignaron a una subcategoría con el mismo nombre, independientemente del área o subárea de política. Esto debido a que, en nuestro país la Constitución Política, en el artículo segundo, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación. Dotándoles de autonomía para regirse bajo sus propios usos y costumbres en diversos ámbitos.
- Lo mismo sucede con las iniciativas que abordan temas de la Ciudad de México, las cuales se agruparon bajo la subcategoría de “Ciudad capital”.

Cabe señalar que se hicieron las siguientes modificaciones a las categorías propuestas del CAP³, de tal forma que pudieran ajustarse mejor al caso mexicano:

³ En el apéndice A puede consultarse la lista y descripción de las categorías originales que propone el *CAP*.

- Los temas relacionados con la procuración de justicia electoral van incluidos dentro de la categoría “Sistema político electoral”. La razón es que las elecciones del 2012 generaron un contexto de cuestionamiento fuerte a las reglas electorales que enmarcaron ese proceso y que resultó en la modificación de las mismas. Es decir que, aunque el tema es procuración de justicia, el interés por legislar al respecto se dio en el ámbito electoral y no de procuración e impartición de justicia como tal.
- La subcategoría “Campañas políticas” se convierte en “Sistema político electoral” e incluye también medidas tendientes a blindar el proceso electoral y, en general, iniciativas dirigidas al procedimiento por el cual ciertos puestos del poder ejecutivo y legislativo son ocupados (cargos de elección popular).
- La categoría “Derechos civiles” queda únicamente como “Derechos”.
- Los temas incluidos en la categoría “Derechos humanos” se asignaron a la de “Derechos”. Con

excepción de lo relativo a tratados internacionales o derechos humanos de otros países.

- En el caso de la categoría “Educación”, entre las subcategorías que utiliza el CAP están: “Higher” y “Elementary & Secondary”; sin embargo, considerando el contexto mexicano se emplearon las siguientes etiquetas: “Educación básica” que abarca desde preescolar, primaria y secundaria, “Educación media superior” que incluye tanto bachillerato como técnicas, y “Educación superior”.
- Se creó la subcategoría “Transparencia y rendición de cuentas” en la categoría “Derechos” y se sacó de la subcategoría “Derecho a la privacidad”. Esto debido a la relevancia que ha tenido el tema por sí mismo en los últimos años.
- Dentro de la categoría “Operaciones de gobierno” se incluye la subcategoría “Combate a la corrupción”, la cual en el proyecto del CAP pertenece a la subcategoría de “Adquisiciones y contrataciones”. La razón fue que, en México, el tema de la corrupción no está asociado únicamente con las adquisiciones y contrataciones,

sino que se trata de un asunto mucho más complejo. Además de haber sido un tema relevante durante todo el sexenio de Enrique Peña Nieto.

- Dentro de la categoría “Ley y crimen” se crea una subcategoría “Control y sanción del crimen”, la cual incluye las subcategorías de “códigos penal y civil”, “Control del crimen”, “asuntos familiares” y “Abuso de niños”.
- La emisión de monedas conmemorativas, si atiende un tema específico, como la conmemoración del Día internacional de la mujer, va en el área que corresponde. De lo contrario, se etiqueta con la subcategoría de “moneda”.
- La subcategoría de “pequeñas empresas” se convirtió en “pequeña y mediana empresa”.

A partir de esta categorización de las iniciativas, se identificó la composición temática de una parte de la agenda institucional de la LXII Legislatura del Senado de la República: las iniciativas aprobadas.

Es importante señalar aquí que, si bien el CAP propone dos niveles de análisis, área y subárea de política, cuando se inició con el seguimiento de los subtemas en los medios de comunicación que más adelante se detallan, fue necesario bajar aún más el nivel de análisis. La razón fue que las subcategorías seguían abarcando muchos temas y que al hacer el análisis de medios se daba la impresión de que había existido una agenda pública robusta en ciertos temas cuando en realidad no había sido así. Esta situación se detalla con más precisión en el capítulo cuatro.

Segunda pregunta: ¿Qué temas, de los aprobados, tuvieron el mayor y menor número de iniciativas y cuáles el mayor y el menor nivel de respaldo?

Las variables analizadas en este apartado, para cada uno de los temas identificados previamente, fueron: número de partidos que dieron su respaldo –variable respaldo- y número de iniciativas.

Tercera pregunta: ¿Cuál fue la agenda pública de los temas anteriores un año antes de que se presentaran las respectivas iniciativas?

Para la construcción de la agenda pública, de las áreas de política identificadas previamente, se realizó un seguimiento a

las portadas de los periódicos: El Universal, La Jornada y Reforma, utilizando la plataforma *pageonex*. Este sitio permitió tanto seleccionar, en las propias portadas de los diarios, las notas que hacían referencia a los temas de interés, como generar un Excel con el número de selecciones por fecha y por diario, además de incluir la proporción de espacio que los distintos temas ocuparon en las portadas. De manera general, la pregunta se explora haciendo uso de estadística descriptiva.

La selección de los diarios obedeció básicamente a tres criterios: 1) son periódicos de circulación nacional; 2) se encuentran entre los de mayor circulación y; 3) representan distintas posiciones ideológicas.

Tabla 2. Promedio de circulación de los diarios seleccionados

DIARIO	PROMEDIO DE CIRCULACIÓN
Reforma	133,446
La Jornada	119,429
El Universal	110,236

Fuente: elaboración propia con datos del Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación.

Tabla 3. Orientación política de los diarios seleccionados

DIARIO	ORIENTACIÓN POLÍTICA
Reforma	Derecha
La Jornada	Izquierda
El Universal	Centro

Fuente: Rodelo, F. V., & Muñiz, C. (2017)

Por otra parte, el análisis se hizo únicamente sobre las portadas ya que, considerando que la agenda pública está constituida por aquellos temas que han alcanzado un nivel alto de interés público y visibilidad, Merino y Ramírez (2014) señalan que es en las portadas precisamente en donde “encontraremos las apuestas editoriales de cada diario; lo que a criterio de sus editores sintetiza informativamente un día y muestra el trabajo periodístico de toda una redacción. Siendo, por definición, un espacio finito, cuantificar su distribución espacial es una buena forma de aproximarnos a la jerarquización informativa, tanto en temas como fuentes”. Así que, si bien un tema pudo estar presente en el interior de alguno de los diarios analizados, al no haber estado en portada no se le concedió la misma importancia que a aquellos temas que sí estuvieron.

Los indicadores construidos en este apartado se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 4. Indicadores

Indicador	Fórmula	Descripción	Valores esperados
Porcentaje de cobertura total	$PCT = \frac{D}{DT} \times 100$	<p>D= número total de portadas de los tres diarios en las que se destinó espacio al tema durante un mes.</p> <p>DT= número total de portadas disponibles de los tres diarios durante un mes.</p>	0 - 100%
Contribución de cada medio a la cobertura	$CC_i = \frac{d_i}{D} \times 100$	<p>d_i= número de portadas del periódico i que destinó espacio al tema durante un mes.</p> <p>D= número total de portadas de los tres diarios en las que se destinó espacio al tema durante un mes.</p>	0 - 100%
Proporción de portadas	$P_i = \sum p_i$	<p>$\sum p_i$ = sumatoria de las proporciones de espacio dedicado en las portadas del medio i durante un mes.</p>	$0 \leq P_i \leq$ número de portadas disponibles del diario i durante el mes correspondiente

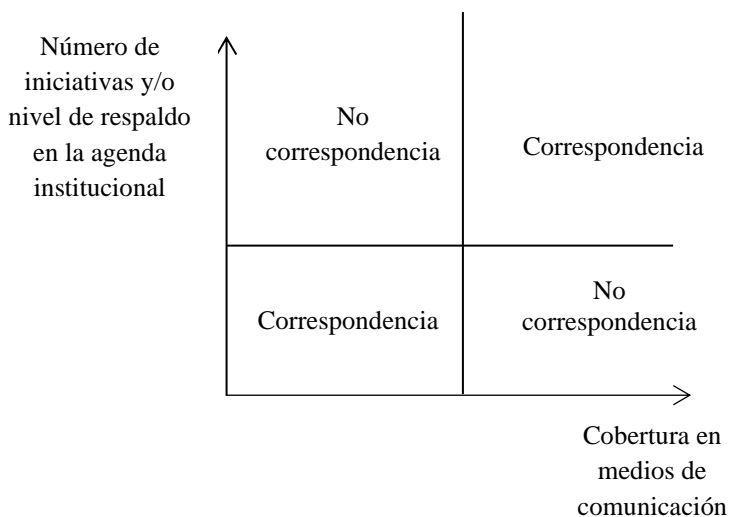
Porcentaje de portadas	$PP_i = \frac{d_i}{dt_i} \times 100$	d_i = número de portadas del periódico i que destinó espacio al tema durante un mes. dt_i = número total de portadas disponibles del periódico i durante un mes.	0 - 100%
------------------------	--------------------------------------	---	----------

Cuarta pregunta: ¿Es posible identificar similitudes y diferencias entre las agendas públicas de acuerdo con el número de iniciativas aprobadas y el nivel de respaldo recibido en el Senado?

El análisis se realizó a partir de los hallazgos de las preguntas dos y tres. Se buscó clasificar los temas de acuerdo con ciertos patrones de comportamiento tanto en la agenda institucional como la agenda pública, para con ellos aproximarnos al tipo de relación entre las agendas: de correspondencia o no correspondencia.

Cabe señalar que no se utilizan coeficientes de correlación, razón por la cual se optó por utilizar el término de aproximación al tipo de relación.

Figura 2. Tipo de relación entre agendas



Fuente: elaboración propia

Es importante decir que, como se indicó anteriormente, los estudios sobre agendas también analizan congruencia; sin embargo, si bien en esta investigación se abordará de manera general el contenido de las iniciativas y de las noticias, el propósito no es medir qué tanto las iniciativas se ajustan a las preferencias. La razón principal es que el análisis de medios no es el mejor indicador de estas últimas, e incluso cada uno de los tres diarios aquí seleccionados pueden haber enmarcado de manera diferente un mismo tema; en todo caso, un mejor instrumento para ello serían las encuestas de opinión.

3.5 ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Es importante considerar que la categorización de las iniciativas es una construcción del investigador y que, a pesar de establecerse ciertos criterios que guiaron su elaboración, las conclusiones sobre los temas legislados deben ser cautelosas.

Por otra parte, lo que aquí se estudia es la importancia o relevancia que tienen los temas, en función de la atención que se les brinda tanto en la agenda institucional como en la agenda pública, vía los medios de comunicación, y si existe correspondencia entre ellas. No así el contenido de las preferencias; es decir, el contenido que los temas adquieren en cada una de las agendas y si hay congruencia.

Además, el hecho de que exista correspondencia o congruencia entre los temas de las iniciativas aprobadas y la agenda pública, reconstruida a partir de los medios de comunicación, no significa necesariamente que los senadores formaron su opinión acerca de los asuntos públicos a partir de la revisión de los medios de comunicación escritos; en realidad pueden recurrir a distintos mecanismos para lo anterior, como paneles ciudadanos, reuniones con asociaciones civiles, etc. No obstante, qué mecanismos emplean queda fuera del alcance

de esta investigación, aunque sería importante que futuros trabajos indagaran en estos mecanismos.

Por otro lado, aquí solo se consideraron las iniciativas aprobadas, por lo que sería deseable, más adelante, hacer el estudio incluyendo todas las iniciativas presentadas, tanto las que quedaron pendientes como las que fueron desechadas; así como hacer el análisis de la agenda considerando no solo el nivel de respaldo y número de iniciativas, sino también el estatus de las iniciativas. Así, el hecho de que un tema específico no recibiera un nivel de respaldo alto, considerando solo las aprobadas, no significa que en el total de las presentadas no lo hubiera recibido.

Finalmente, las conclusiones que se presentan al final no implican que, siempre que un tema reciba atención considerable en los medios, los legisladores habrán de legislar en el asunto, sencillamente porque no todos los asuntos tienen que pasar por el Congreso y si tuvieran, nuestros representantes no son siempre igualmente de receptivos. Además, aquí se consideraron los asuntos que de inicio sí fueron legislados, y a partir de estos se reconstruye su agenda pública, no a la inversa; es decir, no se identifican los principales temas de la agenda pública para después conocer si

fueron o no incorporados en una agenda institucional, como hacen otros estudios sobre agenda pública.

4. AGENDA INSTITUCIONAL

En este capítulo se reconstruye aquella parte de la agenda institucional del Senado que fue aprobada. El propósito es conocer aquellas áreas y subáreas de política pública que recibieron mayor respaldo y que tuvieron mayor número de iniciativas por parte de los legisladores. Asimismo, el análisis sólo considera las iniciativas aprobadas debido a que son las que están teniendo o potencialmente tendrán efectos sobre esas áreas. Cabe señalar también que, al hacer mención de las iniciativas aprobadas, este documento se refiere únicamente a aquellas que fueron elaboradas por los senadores.

En cuanto a la variable respaldo, ésta se encuentra en función de los distintos partidos a los que pertenecían los senadores que avalaron las iniciativas incluidas en cada categoría. Con respecto al número de iniciativas es importante señalar que un mayor número no implica cambios sustantivos dentro de un área o subárea de política; para evaluar esto es necesario analizar el contenido de aquellas para identificar el tipo de modificaciones propuestas, lo cual queda fuera del alcance de esta investigación. Aun así, el número de iniciativas, en conjunto con la variable respaldo, sí puede ser un indicador de la competencia entre senadores por definir un problema y proponer su solución, específicamente cuando diferentes iniciativas, de distintos senadores buscan legislar en

un mismo asunto. Una situación así sería esperada en temas que tuvieron una agenda pública importante, por ejemplo.

El capítulo se divide en tres secciones: en la primera se presenta el contexto general de las iniciativas aprobadas, en la segunda se analiza la variable número de iniciativas y en la tercera la variable respaldo, estas dos con referencia a los temas aprobados; es decir, en qué temas hubo el mayor número de iniciativas aprobadas y qué temas recibieron mayor respaldo.

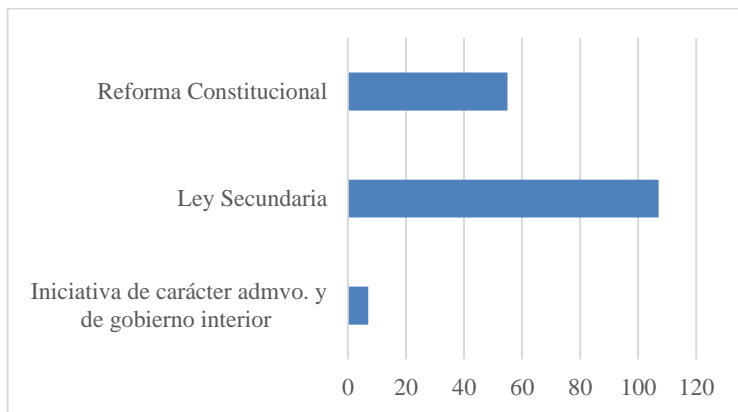
4.1 CONTEXTO GENERAL

Al momento de consultar el SIL, el 30 de enero de 2017, la búsqueda arrojó 255 iniciativas correspondientes a la LXII que habían sido aprobadas: 67 de ellas reformas constitucionales, 176 leyes secundarias y 12 iniciativas de carácter administrativo y de gobierno. Sin embargo, esta lista incluía iniciativas que, si bien se presentaron durante la legislatura estudiada, su aprobación se dio en la siguiente o, aunque originalmente se aprobaron en los tiempos, regresaron con observaciones de la Cámara de Diputados y su aprobación final ya no correspondió a la legislatura en cuestión. También incluía iniciativas cuya cámara de origen fue el Senado, pero que fueron propuestas por el Ejecutivo Federal, la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y por diputados que al presentar sus iniciativas ante la Comisión Permanente fueron turnadas al Senado. Por ello fue necesario realizar una depuración de la base de datos inicial, quedando un total de 169 iniciativas que fueron presentadas y aprobadas por los senadores durante la LXII Legislatura.

De las 169 iniciativas que se consideraron en esta investigación, 55 propusieron reformas constitucionales, 107 modificaciones a leyes secundarias o la creación de las mismas y siete fueron de carácter administrativo. El primer tipo de iniciativas requiere, en general, de una mayoría calificada para ser aprobadas, esto es: dos terceras partes de los senadores presentes en el salón de plenos; en cambio, las reformas o creación de leyes secundarias sólo necesitan del 50% más 1 de la votación total emitida. Por otra parte, las iniciativas de carácter administrativo y de buen gobierno interior, “no buscan crear, reformar o modificar alguna ley o decreto o algún ordenamiento jurídico” (Secretaría de Gobernación, 2017).

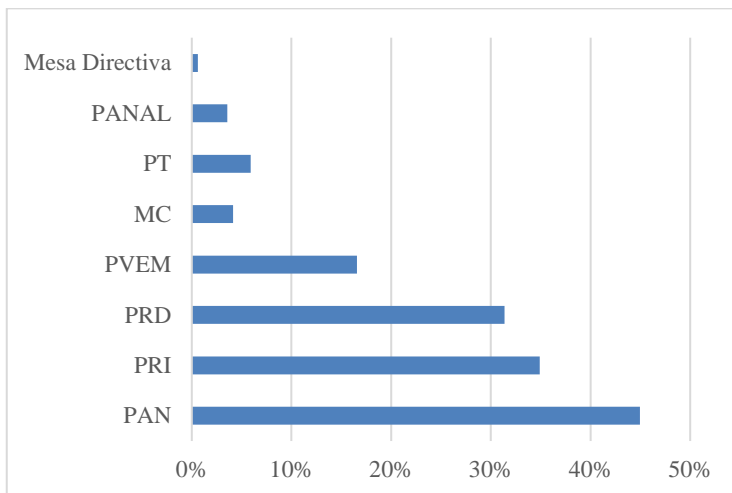
Gráfica 1. Tipo de iniciativa



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

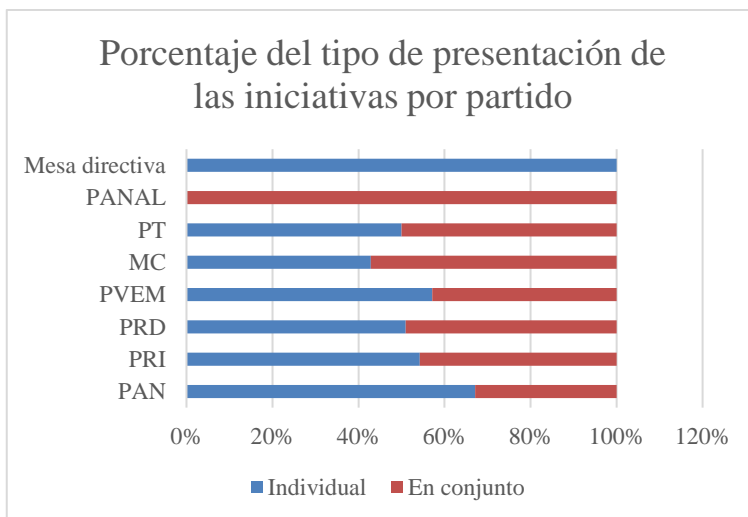
Del porcentaje total de iniciativas aprobadas, el Partido Acción Nacional (PAN), avaló alrededor del 45%, de las cuales el 67% se presentaron sin firma de senadores de otros partidos; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) respaldó aproximadamente el 35% de las iniciativas, prácticamente la mitad de éstas con aval de otros partidos; mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) participó en poco más del 30% y, al igual que el PRI, casi el 50% fueron en colaboración con otros partidos.

Gráfica 2. Porcentaje de participación total en las iniciativas aprobadas



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

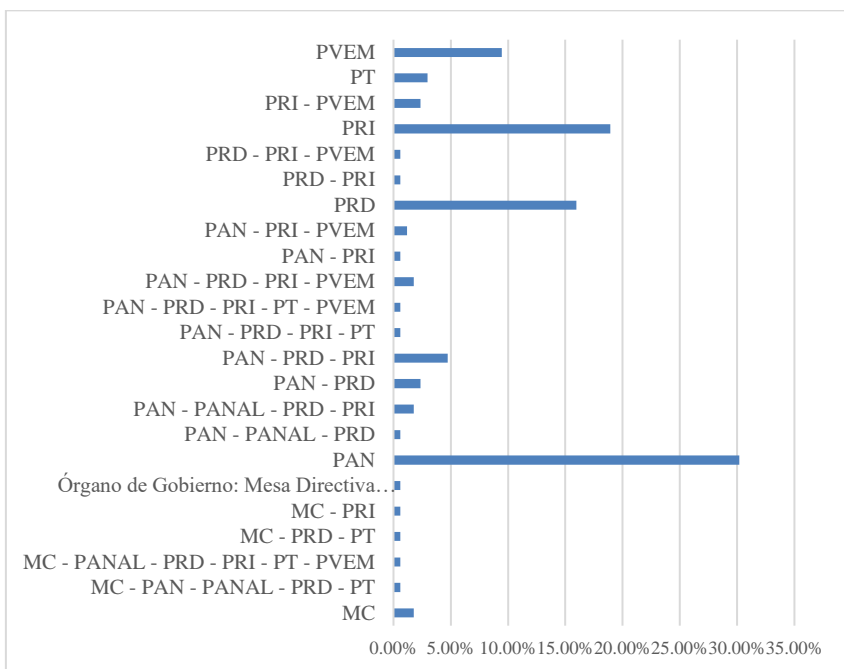
Gráfica 3. Forma de presentación de las iniciativas



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

En cuanto a las iniciativas presentadas con el aval de dos partidos o más, destacan aquellas presentadas entre el PAN, el PRI y el PRD. La mayoría de aquellas se concentraron en la categoría de “Ley y crimen”. Destaca también que el PAN haya colaborado más con el PRD que con el PRI, cuando sólo se involucran dos partidos; e incluso, la colaboración en iniciativas aprobadas entre los dos primeros es mayor que aquella registrada entre el PRI y el PRD. La siguiente gráfica muestra las distintas formas en cómo se presentaron las iniciativas.

Gráfica 4. Porcentaje de iniciativas presentadas por los partidos en lo individual y de manera conjunta

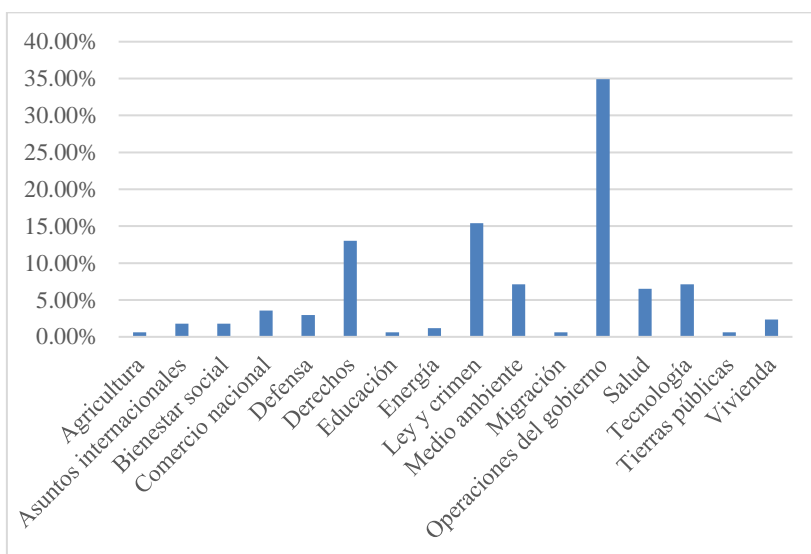


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

4.2 VARIABLE NÚMERO DE INICIATIVAS

En la siguiente gráfica pueden observarse las 16 categorías que emergieron de la clasificación de las iniciativas; tan solo tres de ellas concentraron el 63% de éstas: operaciones del gobierno, ley y crimen y derechos. En cambio, las áreas con sólo una iniciativa fueron: agricultura, migración y tierras públicas.

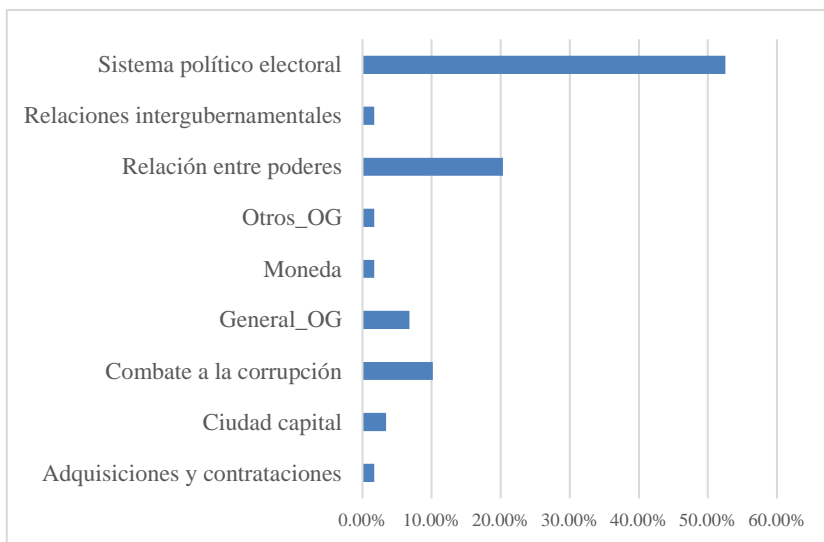
Gráfica 5. Composición temática de las iniciativas aprobadas



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

Es importante decir que la categoría “Operaciones del gobierno” no se considera propiamente un área de política pública debido a que la mayoría de las iniciativas contenidas tienen que ver con el funcionamiento, organización y administración de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la relación entre ellos y los distintos gobiernos subnacionales. Las excepciones a esto son las subcategorías: “Sistema político electoral” y “Combate a la corrupción”, subáreas que concentran el mayor número de iniciativas al interior de la categoría.

Gráfica 6. Composición porcentual del área de política: operaciones del gobierno



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

En cuanto a la primera, 11 de las 31 iniciativas aprobadas fueron reformas constitucionales, mientras que el resto de ellas propusieron reformas, adiciones y derogaciones a leyes secundarias, así como la creación de las mismas. Destaca también que todos los partidos, con excepción del PANAL que no participó de ninguna manera con iniciativas, presentaron al menos una propuesta en lo individual. Los legisladores del PAN fueron quienes presentaron poco más de la mitad de las iniciativas. Por otra parte, la mayoría de las iniciativas se centraron en los temas de: 1) delitos electorales; 2)

asociaciones políticas y partidos políticos y; 3) instituciones y procedimientos electorales.

Por lo que respecta a la subcategoría “Combate a la corrupción”, nuevamente el PAN presentó la mayor parte de las iniciativas, si bien su participación inicia a partir del 2013. El PRD, en cambio, aportó una; mientras que el PRI, en colaboración con el PVEM, suscribieron otra: ambas propuestas se presentaron en noviembre de 2012, antes de que Enrique Peña Nieto asumiera la presidencia, pero durante su mandato no hay más iniciativas aprobadas que hubieran sido presentadas por estos partidos. Todas las iniciativas abordan la necesidad de crear un órgano o un sistema encargado de la política anticorrupción y que hoy se conoce como Sistema Nacional Anticorrupción.

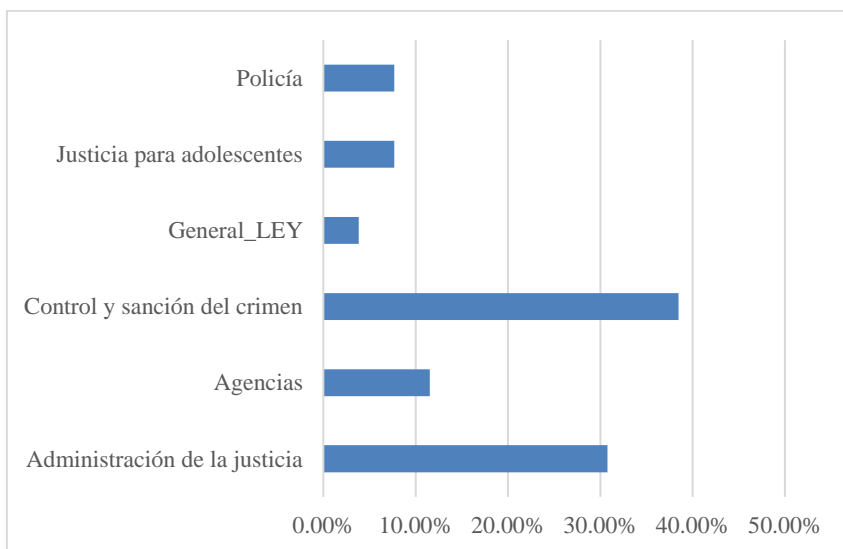
Por otro lado, el área de política denominada “Ley y crimen” fue la segunda categoría con mayor número de iniciativas, dentro de la cual destacan las subáreas de “control y sanción del crimen” así como la de “administración de la justicia”. Con respecto a la primera, el tema de las desapariciones forzadas y tortura fue el más recurrente en las propuestas de legislación. Es importante decir que, si bien son dos delitos distintos, en las iniciativas generalmente se

presentaron de manera conjunta por lo que se agruparon bajo esa misma etiqueta. Además, ambos involucran la intervención y/o permisividad del Estado a través de sus distintos actores, por lo que incluso no es raro que ambos delitos se presenten en un mismo caso. Destaca también que todos los partidos (PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, MC y PANAL) presentaron o colaboraron en al menos una iniciativa aprobada; ocho de éstas fueron presentadas entre 2014 y 2015; siete de las diez iniciativas fueron reformas constitucionales y tres modificaciones a leyes secundarias; asimismo, en febrero de 2013 todos los partidos, con excepción del PAN, suscribieron una iniciativa en materia de reparación del daño a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos.

En la subárea de política “Administración de la justicia”, el tema dominante fueron las reformas al sistema penal. De manera específica, se presentaron tres propuestas para expedir un Código Penal a nivel nacional, una del senador Pablo Escudero del PVEM, otra de la senadora María Cristina Díaz Salazar del PRI y una más firmada tanto por el senador Roberto Gil Zuarth del PAN, como por Manuel Camacho Solís del PRD. Tres iniciativas más tuvieron que ver con reformas constitucionales a los artículos 17, 19 y 20 y fueron elaboradas por senadores del PAN. En tanto que en dos iniciativas

propusieron el indulto y la amnistía, respectivamente, bajo ciertos supuestos, las cuales fueron promovidas por senadores del PAN, PRD y PRI, pero en ambas firmó la senadora Angélica de la Peña Gómez. Por último, las ocho iniciativas aprobadas dentro de la subárea fueron presentadas en su totalidad durante el 2013.

Gráfica 7. Composición porcentual del área de política: ley y crimen



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

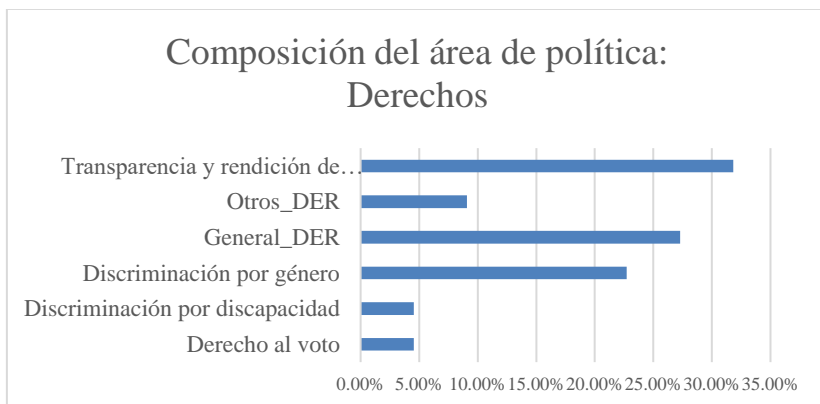
Finalmente, la tercera área de política con mayor número de iniciativas fue la de “Derechos”, dentro de la cual, las subáreas de transparencia y rendición de cuentas y discriminación por género fueron las que más dominaron. En

la categoría de transparencia, cuatro de las siete iniciativas tuvieron como finalidad ampliar el número de sujetos obligados y el rediseño institucional, mientras que las otras tres proponían regular el registro y seguimiento de los compromisos de campaña, con el objetivo de obligar a los partidos a rendirles cuentas a los ciudadanos sobre el avance de los mismos. Por otra parte, del total de iniciativas aprobadas, cuatro fueron presentadas exclusivamente por senadores del PAN, una por el senador Alejandro Encinas del PRD, otra a nombre de los grupos parlamentarios del PRI y PVEM y una más presentada el 2 de diciembre de 2014 por los partidos PAN, PRI, PRD y PVEM, por la cual se expedía la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En cambio, los temas de las iniciativas agrupadas en la subárea de discriminación por género fueron más diversos e incluyeron aspectos referentes a la igualdad política y laboral, la propuesta de reconocimientos a trayectorias vinculadas con la lucha en contra de la discriminación, etc. Cabe señalar que esta subárea estuvo marcada por la presencia preponderante de legisladoras de la Comisión para la Igualdad de Género del Senado provenientes de distintos partidos; sin embargo, ningún legislador o legisladora del PT, MC o PVEM tuvieron

iniciativas que hubiesen sido aprobadas en esta subárea de política.

Gráfica 8. Composición porcentual del área de política: derechos



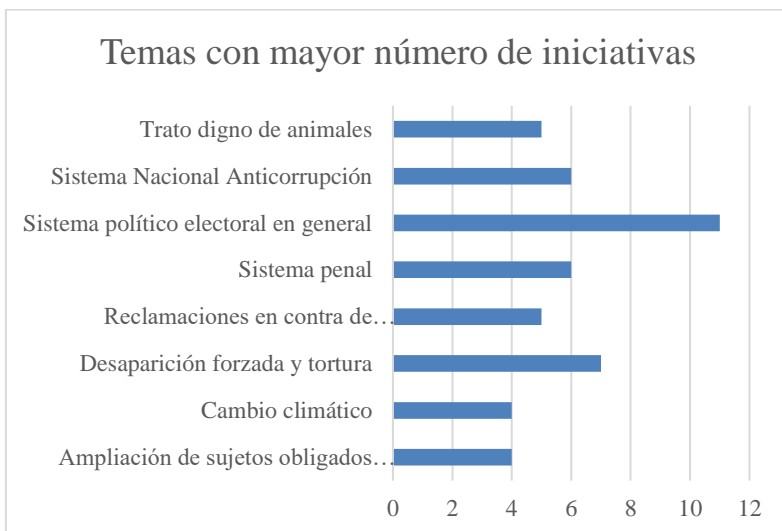
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

Por último, como se mencionó en el apartado metodológico, para la definición de las categorías por área y subárea de política, así como para la asignación de las iniciativas a las mismas, se utilizó como referencia el proyecto *Comparative Agenda Project (CAP)*, aunque algunas fueron adaptadas para evitar invisibilizar temas que han sido importantes en México. Sin embargo, cuando se comenzó a dar seguimiento en medios de comunicación a las subáreas de política pública con mayor y menor número de iniciativas, se observó que era necesario bajar aún más el nivel de análisis

para reagrupar algunas de las iniciativas dentro de las subáreas. Por ejemplo, originalmente se tenía una sola iniciativa en la subárea de infantes y niños, de la categoría salud, que tenía que ver con la promoción de la lactancia materna; no obstante, al darle seguimiento en la prensa, si bien se encontraron noticias que podían asignarse a la subcategoría de infantes y niños, ninguna tenía que ver con la lactancia, por lo que haber considerado estas notas hubiera presentado una agenda pública que en realidad no existió.

Los temas específicos que tuvieron mayor número de iniciativas, sin considerar tanto las contenidas en las subcategorías de general y otros, como aquellas que no fueron de política pública propiamente, fueron:

Gráfica 9. Temas con mayor número de iniciativas



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

Los temas que solo tuvieron una iniciativa se presentan a continuación, aunque vale la pena aclarar, como se dijo previamente, que aun cuando un tema hubiera tenido una sola propuesta, ésta pudo significar modificaciones sustanciales o incluso haber tenido el respaldo de distintas facciones partidistas, como fue el caso de educación y que más adelante se verá.

Tabla 5. Temas con una iniciativa

Área	Sub-área	Tema	No. de iniciativas
Agricultura	Pesca	Pesca	1
Bienestar social	Cuidado de niños	Cuidado de niños	1
Comercio nacional	Banca	Banca	1
Comercio nacional	Pequeña y mediana empresa	Pequeña y mediana empresa	1
Comercio nacional	Protección al consumidor	Protección del consumidor	1
Comercio nacional	Turismo	Disposiciones administrative	1
Comercio nacional	Turismo	Turismo sustentable	1
Derechos	Derecho al voto	Derecho al voto	1
Derechos	Discriminación por discapacidad	Discriminación por discapacidad	1
Derechos	Discriminación por género	Discriminación por género_Legislación	1
Derechos	Discriminación por género	Igualdad laboral	1
Derechos	Discriminación por género	Igualdad política	1
Educación	Educación media superior	Educación media superior	1
Energía	Conservación de energía	Conservación de energía	1
Ley y crimen	Control y sanción del crimen	Delitos en contra de la libertad de expresión	1
Ley y crimen	Control y sanción del crimen	Reparación del daño	1
Ley y crimen	Control y sanción del crimen	Secuestro	1
Medio ambiente	Residuos peligrosos	Residuos peligrosos	1
Migración	Migración	Migración	1
Operaciones del gobierno	Sistema político electoral	Calendario electoral	1
Operaciones del gobierno	Sistema político electoral	Nulidad de la elección	1
Operaciones del gobierno	Sistema político electoral	Pautas en medios de comunicación	1
Operaciones del gobierno	Sistema político electoral	Recuento de votos	1
Operaciones del gobierno	Sistema político electoral	Segunda vuelta	1
Salud	Infantes y niños	Lactancia materna	1
Salud	Instalaciones médicas	Instalaciones médicas	1
Salud	Prevención de enfermedades	Salud reproductive	1

Tecnología	Difusión de la ciencia	Difusión de la ciencia	1
Tecnología	Ordenadores	Ordenadores	1
Tecnología	Telecomunicaciones	Internet	1
Tecnología	Telecomunicaciones	Telecomunicaciones en general	1
Tierras públicas	Asuntos indígenas	Asuntos indígenas	1

Fuente: elaboración propia

Continuando con el ejemplo de educación, lo que se habría esperado observar, de primera instancia, es un mayor número de iniciativas aprobadas, ya que es uno de los principales servicios a los que la población en general accede. De acuerdo con el Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial 2013 que publicó el INEGI, más del 80% de las escuelas desde preescolar a secundaria tienen un sostenimiento público. Por lo que respecta a preescolar únicamente el 18% tiene un sostenimiento privado, a nivel primaria es del 10%, mientras que para la educación secundaria es del 14%. Por otra parte, de acuerdo con cifras del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa, para el ciclo escolar 2016 – 2017 el 90% de los alumnos inscritos a educación básica pertenecían a una escuela pública y para educación media superior el porcentaje fue de 69%. Sin embargo, es importante recordar que la reforma en materia de educación que se impulsó durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, tuvo como cámara de origen básicamente a la de Diputados; es decir, el tema sí recibió mucha atención, pero las iniciativas no fueron iniciadas en el Senado. Además, como en

el siguiente apartado es posible observar, la iniciativa que fue iniciada y aprobada en esta Cámara contó con el respaldo de cinco de los siete partidos, entre ellos los más importantes.

Este ejemplo pone de manifiesto la necesidad de no quedarnos únicamente con el análisis de la variable número de iniciativas sino considerar también, y al menos, la variable respaldo.

4.3 VARIABLE RESPALDO

Al considerar la variable respaldo es posible identificar una parte de las agendas institucionales de los partidos, aquella que fue aprobada. De manera específica, permite conocer qué partidos apoyaron cada uno de los distintos temas y, por lo tanto, qué subáreas de política recibieron el mayor y el menor respaldo. Dentro de las primeras, destaca la de “Control y sanción del crimen” por haber sido la única que estuvo presente en las agendas de los siete partidos y, como anteriormente se señaló, también concentró un número importante de iniciativas.

Una situación similar se observa en la subcategoría de “Sistema político electoral”, en la cual todos los partidos, con excepción del PANAL, estuvieron involucrados en las

iniciativas que fueron aprobadas y, de todas las subáreas de política, fue la que concentró el mayor número de iniciativas. Por lo que respecta al tema, es posible suponer que los cambios en la legislación fueron más una solución a las inconformidades que dejó entre los partidos el proceso electoral de 2012, que una respuesta a las demandas ciudadanas como tal. Incluso, la mayor parte de las iniciativas fueron presentadas durante el primer año y medio de ejercicio de labores y elaboradas por la oposición.

Otro aspecto que destaca es que aquellos temas aprobados que contaron únicamente con el respaldo de un solo partido en su mayoría fueron del PRI, lo cual es un indicador del poder de negociación que tuvo durante la LXII Legislatura para hacer pasar aquellas iniciativas en las que fue solo. No significa por supuesto que esos temas sólo hubieran estado presentes en la agenda de este partido, pero sí significa que fue el único que tuvo la capacidad para promover la aprobación de los mismo y que no necesitó presentar iniciativas que tuvieran el aval del resto de los partidos.

En cuanto al tema de salud, por ejemplo, se hubiera esperado que el respaldo fuera mayor entre los partidos. Sin embargo, solo el subtema de “Prevención de enfermedades”

obtuvo el apoyo de cuatro partidos; en cambio, lo referente a “Instalaciones médicas” e “Infantes y niños” únicamente estuvieron en la agenda de un partido. Incluso, se hubieran esperado iniciativas aprobadas en otros ámbitos del área de la salud que simplemente no aparecieron, sobre todo si consideramos que el porcentaje de población con aseguramiento público que usó servicios públicos de atención médica en 2012 fue de 53.8% (Secretaría de salud, 2018). El indicador resulta de restar al 100% de la población la suma del porcentaje de población sin aseguramiento público y el porcentaje de población que teniendo aseguramiento público de salud utiliza servicios privados de atención médica, por lo que la cifra dada significa que el 53.8% de la población utilizó los servicios de salud del sector público. Además, de acuerdo con el CONEVAL, en 2010 el 29.2% de la población presentaba carencia por acceso a los servicios de salud; es decir, que no contaban con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución, incluyendo el Seguro Popular y las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados. Esta última cifra es relevante porque este sector de la población debe enfrentar las situaciones de enfermedad con recursos propios, que no necesariamente tienen, dejándolos en una situación de grave vulnerabilidad.

Por otra parte, contrario a lo que se pensaría, el área de medio ambiente no fue dominada por el PVEM. El PAN, el PRI y MC también promovieron esta agenda. Incluso cuando se consideran el total de iniciativas, incluyendo las etiquetadas como “generales” y “otros”, se observa que el PAN tuvo más iniciativas aprobadas que el Verde, si bien esto no significa que las propuestas hubieran sido igualmente significativas.

Tabla 6. Respaldo por subárea de política

ÁREA DE POLÍTICA	SUB-ÁREA DE POLÍTICA	PAN	PRI	PRD	PVEM	PANAL	MC	PT
Agricultura	Pesca							
Asuntos internacionales	Diplomáticos							
Bienestar social	Cuidado de niños							
Comercio nacional	Banca							
	Pequeña y mediana empresa							
	Protección del consumidor							
	Turismo							
Defensa	Reclamaciones en contra de militares							
Derechos	Derecho al voto							
	Discriminación por discapacidad							
	Discriminación por género							
	Transparencia y rendición de cuentas							
Educación	Educación media superior							
Energía	Conservación_ ENER							
Ley y crimen	Administración de la justicia							
	Agencias							

	Control y sanción del crimen							
	Justicia para adolescents							
	Policía							
Medio ambiente	Contaminación del aire							
	Especies y bosques							
	Residuos peligrosos							
Migración	Migración							
Operaciones del gobierno	Adquisiciones y contrataciones							
	Ciudad capital							
	Combate a la corrupción							
	Moneda							
	Relación entre poderes							
	Relaciones intergubernamentales							
	Sistema político electoral							
Salud	Infantes y niños							
	Instalaciones médicas							
	Prevención de enfermedades							
	Salud mental							
Tecnología	Difusión de la ciencia							
	Emisiones							
	Ordenadores							
	Telecomunicaciones							
Tierras públicas	Asuntos indígenas							

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

Finalmente, al retomar los temas específicos que tuvieron el mayor número de iniciativas, tanto al interior del área de política a la que pertenecen como en el global, podemos observar que más de la mitad de ellas obtuvieron el

respaldo de al menos cuatro partidos. Destaca nuevamente la de “Sistema político electoral en general” no solo por ser el tema con mayor número de iniciativas, sino por haber estado en la agenda de todos los partidos con excepción del PANAL. Por lo que respecta a los temas de “Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional”, “Desaparición forzada y tortura”, “Sistema penal” y el “Sistema Nacional Anticorrupción”, estos fueron apoyados por los mismos cuatro partidos en cada caso: PAN, PRI, PRD y PVEM.

Tabla 7. Temas con mayor respaldo

	PAN	PRI	PRD	PVEM	PANAL	MC	PT
Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional							
Cambio climático							
Desaparición forzada y tortura							
Reclamaciones en contra de militares							
Sistema penal							
Sistema político electoral en general							
Sistema Nacional Anticorrupción							
Trato digno de animales							

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del SIL

Sin embargo, a partir de lo anterior no es posible saber si los temas legislados tuvieron una agenda pública o, si en realidad su propuesta y aprobación obedecieron a lógicas más clientelares, partidistas, etc., como pudo haber sido el caso de

las iniciativas aprobadas en materia de sistema político electoral. Para ello es necesario reconstruir la agenda pública de los temas a partir del seguimiento a medios de comunicación, tal como se describió en el apartado metodológico. Inicialmente el objetivo era darle seguimiento a toda la agenda institucional aprobada de los senadores, pero se tuvo que optar solo por una parte de ella y bajar aún más el nivel de análisis, esto último por lo expuesto párrafos arriba sobre el riesgo de transmitir una agenda pública que en realidad no existió. Para ello se eligieron dos de los temas específicos con mayor número de iniciativas y mayor nivel de respaldo, así como dos de aquellos con los menores valores para ambas variables.

Los primeros dos temas fueron: “Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional” de la subárea de política “Transparencia y rendición de cuentas” y el de “Desaparición forzada y tortura” perteneciente a la subárea de “Control y sanción del crimen”. Los temas específicos seleccionados de entre los que presentaban los niveles más bajos de iniciativas y respaldo fueron: “Lactancia materna” que pertenece a la subárea de política “Infantes y niños” y “pesca” que pertenece a la subárea con el mismo nombre debido a que no fue necesario desglosar aún más.

Tabla 8. Temas seleccionados para el análisis de la agenda pública

Tema específico	Variable número de iniciativas	Variable respaldo: Partidos que dieron su respaldo
Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	4	4 (PAN, PRD, PRI, PVEM)
Desaparición forzada y tortura	7	4 (PAN, PRD, PRI, PVEM)
Lactancia materna	1	1 (PAN)
Pesca	1	1 (PRI)

5. CONSTRUYENDO LA AGENDA PÚBLICA

En este capítulo se construye la agenda pública de los cuatro temas seleccionados previamente: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional en materia de transparencia, desaparición forzada y tortura, pesca y lactancia materna. Esto a partir del seguimiento a la cobertura que dieron los medios de comunicación a cada uno de los temas, 12 meses antes de la presentación de las iniciativas correspondientes. El objetivo es identificar el comportamiento de las agendas para poder establecer, en el siguiente capítulo, similitudes y diferencias en función del respaldo y número de iniciativas que recibieron los temas en el Senado de la República.

La razón de analizar la cobertura que cada tema tuvo en los 12 meses previos a la presentación de las iniciativas correspondientes obedeció a que, si bien en el agregado dos temas obtuvieron el mayor número de iniciativas y el mayor nivel de respaldo, no necesariamente estos presentaron un comportamiento homogéneo en la agenda durante el periodo de análisis.

El siguiente cuadro contiene una breve descripción de las 13 iniciativas que fueron consideradas en este apartado para cada uno de los cuatro temas.

Tabla 9. Descripción de iniciativas consideradas para el seguimiento en medios de comunicación

Tema	Fecha de presentación	Contenido	Presentada por
Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	06/09/2012	La iniciativa busca ampliar los sujetos obligados en materia de transparencia, crear un Consejo Federal de Acceso a la Información que sea autónomo, homologar los órganos garantes de la transparencia, así como dotarlos también de autonomía y facultar al Congreso para expedir la Ley General y la Ley Federal de Transparencia.	Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez -PRD-
Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	13/09/2012	La iniciativa tiene por objeto dotar de plena autonomía constitucional al IFAI, así como al resto de organismos especializados en los Estados; ampliar el ámbito de competencia del primero a todos los Poderes Federales y organismos con autonomía constitucional, además de facultarlo para resolver recursos de revisión que interpongan los ciudadanos; crear el Sistema Nacional de Transparencia y	Emilio Gamboa Patrón -PRI- y Jorge Emilio González Martínez -PVEM- (a nombre de los senadores de sus respectivos partidos)

		Acceso a la Información; facultar al Congreso para expedir una Ley General en la materia y modificar algunos aspectos de diseño institucional del IFAI.	
Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional	04/10/2012	La iniciativa busca otorgar autonomía constitucional a todos los órganos garantes, tanto a nivel federal como estatal; homologar las características fundamentales de estos últimos; facultar al Congreso para que expida una Ley General de Transparencia, una Ley General de Protección de Datos Personales y una Ley General de Archivos; así como establecer mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía pueda interponer recursos de revisión.	Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval -PAN-

<p>Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional</p>	<p>02/12/2014</p>	<p>La iniciativa expide la Ley General en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales, cuyo objetivo es homologar los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los estados de la República y el Distrito Federal.</p>	<p>Arely Gómez González - PRI-, Laura Angélica Rojas Hernández -PAN-, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez -PRD-, Pablo Escudero Morales -PVEM-, María Marcela Torres Peimbert - PAN-, Dolores Padierna Luna -PRD-, Isidro Pedraza Chávez - PRD-, Angélica de la Peña Gómez -</p>
---	-------------------	---	---

			PRD- y Zoé Robledo Aburto - PRD-
Desaparición forzada y tortura	13/02/2014	La iniciativa tiene por objeto expedir la Ley Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Desaparición Forzada de Personas, la cual, entre otras cosas, amplía la definición del sujeto activo (quien comete el delito), crea el Registro Federal de Datos de Personas Detenidas a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y garantiza la atención a víctimas, así como la reparación del daño.	Angélica de la Peña Gómez -PRD-

Desaparición forzada y tortura	22/04/2014	La iniciativa propone modificar artículos de la Constitución que tienen que ver con la prisión preventiva y resguardo de identidad y datos personales cuando se cometan ciertos delitos para introducir el caso de desaparición forzada, así como facultar al Congreso para expedir una ley general en la materia.	Angélica de la Peña Gómez -PRD-
Desaparición forzada y tortura	19/11/2014	La iniciativa faculta al Congreso para emitir una ley general contra la desaparición forzada que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, distribuya la competencia entre los órdenes de gobierno y establezca las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como para establecer la prisión preventiva oficiosa y reforzar el marco de derechos de las víctimas de estos delitos. También propone modificar artículos de la Constitución en	Roberto Gil Zuarth -PAN-

		materia de prisión preventiva y resguardo de identidad de las víctimas.	
Desaparición forzada y tortura	10/02/2015	La iniciativa busca facultar al Congreso para expedir la legislación que establezca las normas para prevenir y sancionar cualquier tipo de tortura, con el objetivo de homologar las normatividades a nivel estatal y sentar las bases para que los Estados que aún no cuentan con legislación en la materia la emitan.	María Cristina Díaz Salazar -PRI-
Desaparición forzada y tortura	26/02/2015	La iniciativa tiene por objeto que se reconozca plenamente la competencia de los organismos internacionales y comités convencionales en la materia, para recibir peticiones y comunicaciones en los términos que dispongan la ley y los tratados internacionales celebrados de conformidad con la Constitución; facultar al Congreso para que expida una ley general en materia de desaparición de personas, se trate de desaparición	Benjamín Robles Montoya -PRD-

		forzada o no; así como crear una fiscalía especializada en investigación de desapariciones.	
Desaparición forzada y tortura	16/04/2015	La iniciativa propone la Ley General para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas, partiendo del supuesto de que en breve el Congreso quedará facultado para ello, al haberse presentado previamente iniciativas que proponen otorgar esta facultad al Congreso.	Omar Fayad Meneses -PRI-
Desaparición forzada y tortura	21/04/2015	La iniciativa tiene por objeto facultar al Congreso para que emita leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, así como en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	Emilio Gamboa Patrón -PRI- y Carlos Alberto Puentes Salas -PVEM- (con aval de los grupos parlamentarios correspondiente)

Pesca	04/02/2014	La iniciativa tiene por objeto reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Pesca y Acuacultura sustentables, a fin de establecer diversos elementos regulatorios en materia de acuacultura rural que permitan su fortalecimiento y considerarla como medio para combatir el hambre.	Diva Hadamira Gastélum Bajo -PRI-
Lactancia materna	26/02/2013	La iniciativa tiene por objeto establecer que es obligación de las autoridades sanitarias, en coordinación con las del ámbito laboral, impulsar la instalación de lactarios en los centros de trabajo de los sectores público y privado.	Maki Esther Ortiz Domínguez -PAN-

5.1 AMPLIACIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS Y DISEÑO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Como se observa en la tabla anterior, las primeras tres iniciativas se presentaron en un lapso menor a 30 días; su contenido en términos generales fue el mismo y compartieron el diagnóstico de partida. Al respecto, si bien en 2002 se promulgó la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a

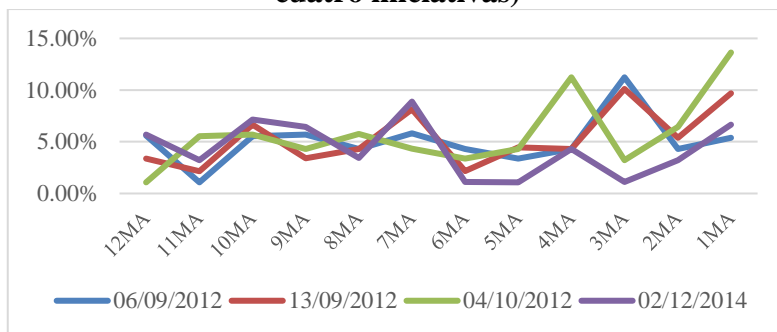
la Información Pública Gubernamental en México, y a partir de ella distintos Estados emitieron sus propias leyes, las tres iniciativas señalan la heterogeneidad de estos marcos normativos y por ello la necesidad de unificarlos. De igual forma, identifican la falta de autonomía constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como de los órganos garantes de este derecho a nivel estatal. Es por ello que las iniciativas proponen, principalmente, facultar al Congreso para emitir una Ley General, cuyo alcance sea también lo estatal; lo cual se consiguió con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 7 de febrero de 2014, elaborado a partir de estas iniciativas.

Posteriormente, y ya facultado el Congreso, los senadores de los principales partidos presentaron una iniciativa en conjunto (diciembre de 2014) en la que se proponía expedir la Ley General en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales. Lo anterior a pesar de que desde febrero de 2014 el Congreso ya había quedado facultado para expedir dicha ley. Una de las posibles explicaciones del retraso es que, al contar la iniciativa con el aval de senadores del PAN, PRI,

PRD y del PVEM, el tiempo de negociación requerido para generar consenso fue mayor.

En cuanto a la cobertura que recibió el tema 12 meses antes de la presentación de cada una de las cuatro iniciativas, destaca que al menos una portada, de alguno de los tres periódicos, le dedicara espacio, tal como se aprecia en la gráfica de abajo. Se observa también que, hacia los tres meses previos a la fecha de presentación de las tres primeras iniciativas, el porcentaje de cobertura alcanza sus máximos niveles; es decir, del total de portadas mensuales disponibles para los tres diarios, el mayor número de portadas que trataron el tema se publicaron entre tres meses y un mes antes de las fechas indicadas en la gráfica. En cambio, la cobertura máxima al tema de transparencia, en el periodo de los 12 meses previos a la presentación de la última iniciativa que proponía la expedición de una Ley General, se dio siete meses antes.

Gráfica 10. Porcentaje de cobertura total mensual al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la presentación de cada una de las cuatro iniciativas)



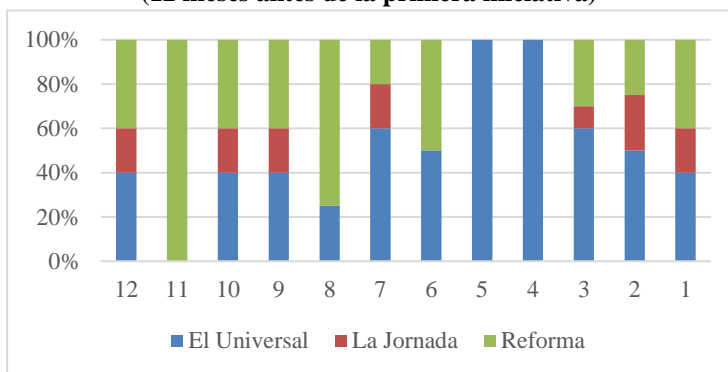
Fuente: elaboración propia

La mayoría de las notas publicadas en los diarios, un año antes de las tres primeras iniciativas, señalaban opacidad en diferentes entidades de la administración pública y en los Poderes de la Unión, así como resistencia a brindar información solicitada por particulares vía transparencia. PEMEX y su sindicato, al igual que el Congreso de la Unión, fueron de los entes que más figuraron en este tipo de notas. En el caso del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República, liderado por Carlos Romero Deschamps, cabe destacar que en el periodo de referencia no tenía mayores obligaciones en la materia, pero constantemente fue señalado en los medios por diferentes irregularidades que tenían que ver

con la falta de rendición de cuentas y la poca o nula transparencia con la que operaba.

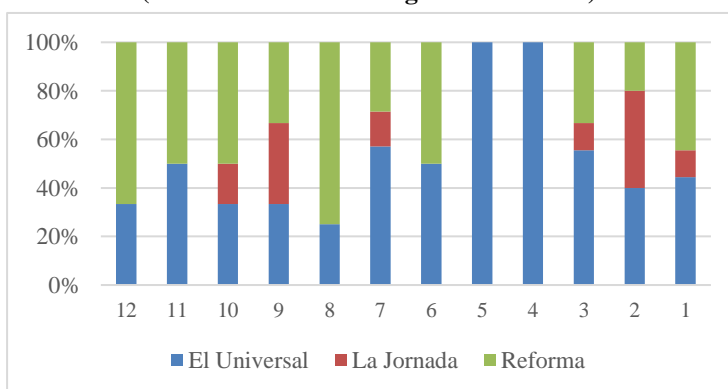
Por otra parte, los datos también permiten conocer, del total de portadas que le dieron espacio al tema de la transparencia, qué porcentaje correspondió a cada diario. En general, lo que se observa es que, de los tres diarios analizados, La Jornada fue el que menos contribuyó a la cobertura del tema. En el caso de El Universal y Reforma, que de manera regular y constante cubrieron el tema, destaca además que sus notas hicieran alusión a expertos en la materia u organizaciones de la sociedad civil, así como que citaran estudios realizados por el IFAI, el CIDE, INTEGRALIA o IMCO. Incluso, concretamente en el caso de Reforma, éste incluyó en sus noticias: negativas de distintos entes a brindar información solicitada por el propio diario.

Gráfica 11. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la primera iniciativa)



Fuente: elaboración propia

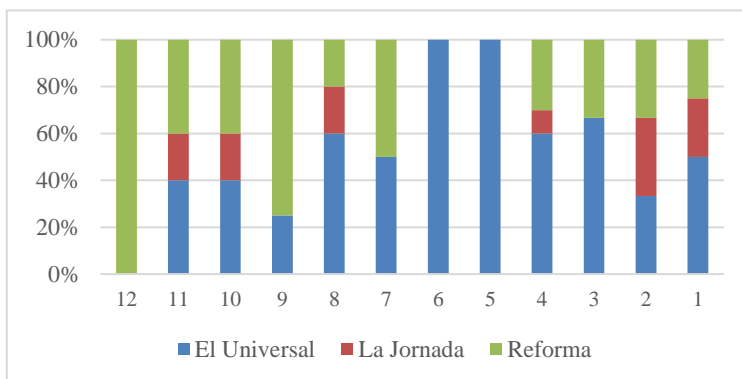
Gráfica 12. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la segunda iniciativa)



Fuente: elaboración propia

Gráfica 13. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional

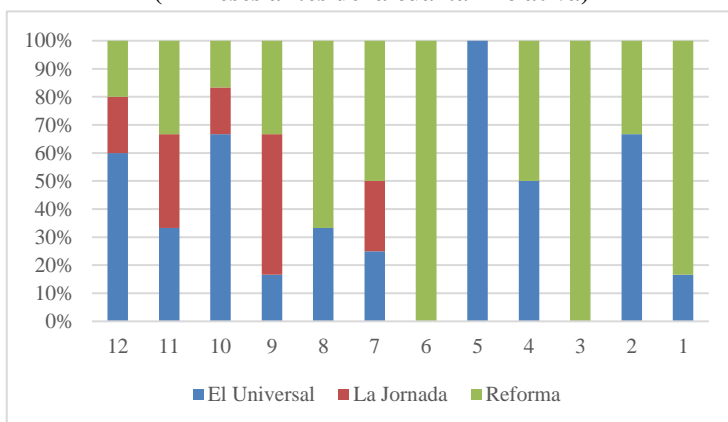
(12 meses antes de la tercera iniciativa)



Fuente: elaboración propia

Gráfica 14. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional

(12 meses antes de la cuarta iniciativa)

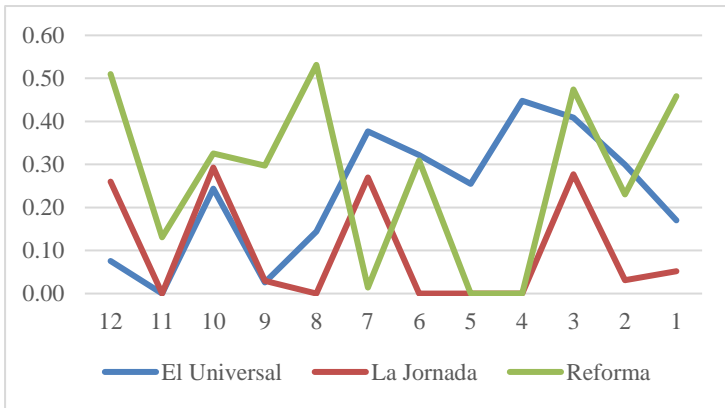


Fuente: elaboración propia

Además de lo anterior, el análisis de los medios de comunicación también permitió conocer la proporción de espacio que día a día le dedicaron al tema los diarios. A partir de esto se calculó el número de portadas mensuales que equivaldrían a dicha cobertura. Por otra parte, se obtuvo el porcentaje de portadas, de cada diario, que mes con mes trataron el tema referente a transparencia.

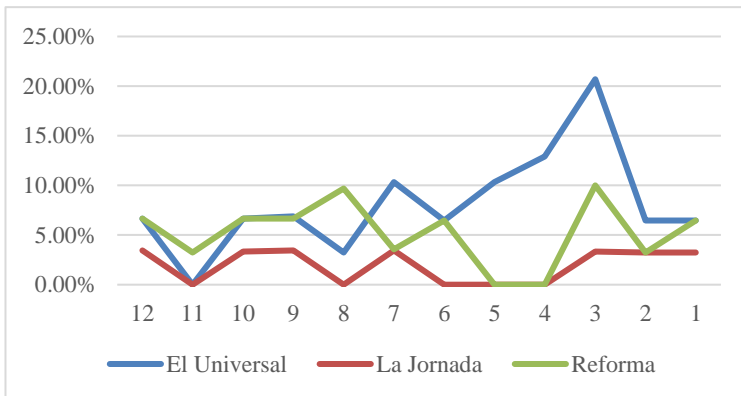
En cuanto a las primeras tres iniciativas que son las más cercanas entre sí, por una parte, se observa que El Universal fue el medio que alcanzó los porcentajes más altos de portadas dedicadas al tema, los cuales se presentaron hacia los últimos cuatro meses. En cambio, por lo que respecta al espacio dedicado, Reforma mostró las proporciones más altas para el caso de las primeras dos iniciativas, llegando, en algunos meses, a dedicar lo equivalente a poco más de la mitad de una de sus portadas. Es decir, si bien El Universal fue el medio que en algunos meses ofreció más portadas al tema, en comparación con el resto, Reforma fue el que mostró los niveles más altos de espacio dedicado en portadas de los tres diarios, con excepción de lo observado para la tercera iniciativa en donde La Jornada mostró el mayor nivel.

Gráfica 15. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la primera iniciativa)



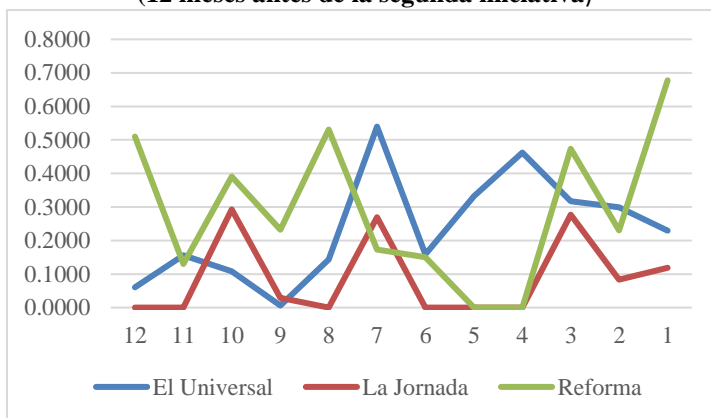
Fuente: elaboración propia

Gráfica 16. Porcentaje de portadas mensuales que cubrieron el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la primera iniciativa)



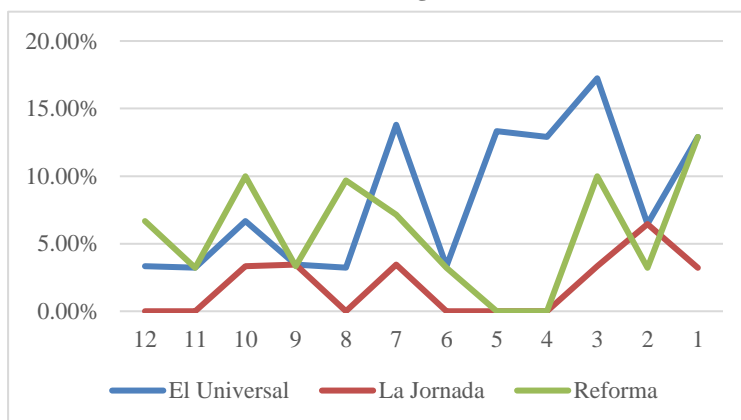
Fuente: elaboración propia

Gráfica 17. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la segunda iniciativa)



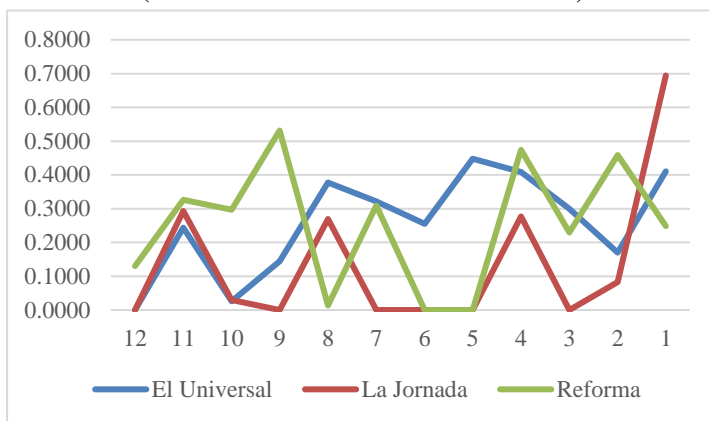
Fuente: elaboración propia

Gráfica 18. Porcentaje de portadas mensuales que cubrieron el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la segunda iniciativa)



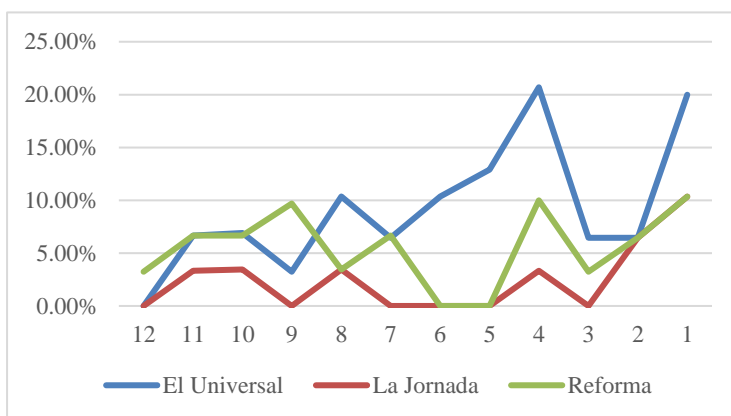
Fuente: elaboración propia

Gráfica 19. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la tercera iniciativa)



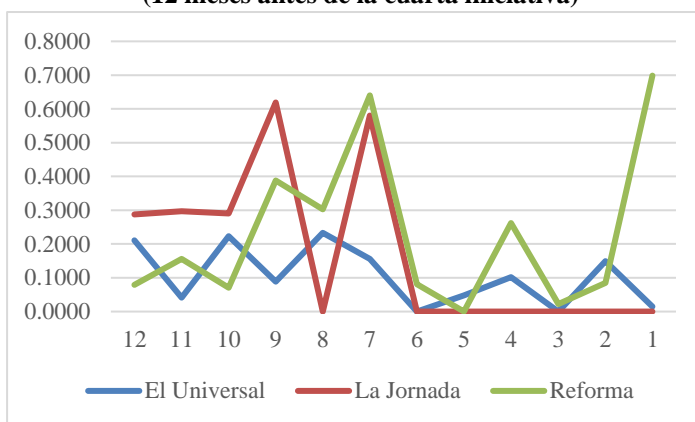
Fuente: elaboración propia

Gráfica 20. Porcentaje de portadas mensuales que cubrieron el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la tercera iniciativa)



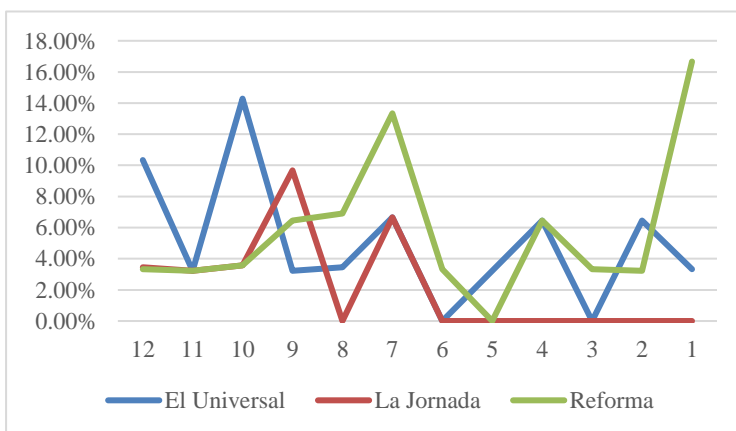
Fuente: elaboración propia

Gráfica 21. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la cuarta iniciativa)



Fuente: elaboración propia

Gráfica 22. Porcentaje de portadas mensuales que cubrieron el tema: ampliación de sujetos obligados y diseño institucional (12 meses antes de la cuarta iniciativa)



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, el hecho de que La Jornada hubiera dedicado lo equivalente a poco más de una tercera parte de sus portadas un mes antes de la presentación de la tercera iniciativa, se explica por la cobertura que le dio al tema de la reforma laboral, que promovió en ese momento el presidente Felipe Calderón, dentro de la cual, si bien la transparencia sindical ocupó un espacio debido a la resistencia que generaba entre algunos políticos, funcionarios e integrantes del sindicato, por una parte, y por la otra debido a la demanda de organizaciones civiles y expertos porque se incluyera en la reforma, otros temas se incluían en la misma nota que hacía referencia a la reforma.

Con respecto al último punto, cabe señalar que no se optó por seleccionar solo aquella parte de la noticia que hiciera referencia a la transparencia, porque la forma en cómo los asuntos eran discutidos en las notas no permitía definir con claridad en dónde empezaba y terminaba cada uno de ellos. En cambio, el resto de las noticias que en algún momento abordaron el tema de transparencia, básicamente lo hicieron de manera exclusiva, por lo que las gráficas sobre proporción sí permiten tener una idea general sobre el espacio que cada periódico dedicó al tema, con excepción de lo que sucedió un mes antes de la presentación de la tercera iniciativa.

En cuanto a la agenda de la cuarta iniciativa, presentada el 2 de diciembre de 2014, llama la atención que seis meses antes el tema hubiera desaparecido por completo en La Jornada. Otro dato relevante es que Reforma fue el único medio que aumentó hacia el final el porcentaje de portadas en que las que dio seguimiento al asunto, así como la proporción de espacio destinado: durante el último mes le dedicó lo equivalente a dos terceras partes de una de sus portadas. De hecho, fue la cobertura de Reforma lo que explica, en gran medida, que el tema no hubiera desaparecido por completo de la agenda hacia los meses previos a la presentación de la iniciativa correspondiente. Este fenómeno puede ser explicado por lo sucedido el 26 de septiembre del mismo año en Iguala, Guerrero. Los hechos allí ocurridos, y que en el siguiente apartado se describirán a detalle, al igual que los sucesos que desencadenaron, pronto comenzaron a ocupar las portadas de los diarios, recibiendo cobertura alta todavía a inicios de 2015, desplazando otros temas de la agenda, entre ellos lo relacionado con la transparencia.

En suma, el tema de la transparencia recibió cobertura permanente durante los 12 meses previos a la presentación de las cuatro iniciativas analizadas. Reforma y El Universal, fueron los medios que explican en gran medida lo anterior,

caracterizándose por hacer referencia en diversas de sus notas a estudios o expertos en la materia. De manera específica, Reforma además jugó un papel activo en la generación de noticias, al haber solicitado información vía transparencia en distintas ocasiones.

5.2 DESAPARICIÓN FORZADA Y TORTURA

A diferencia de lo observado en la cobertura total del tema de transparencia, en el tema de desaparición forzada y tortura hubo mayor heterogeneidad en el comportamiento de las agendas de las siete iniciativas. En cuanto a las primeras dos, presentadas en febrero y abril de 2014 por la Senadora Angélica de la Peña del PRD, el tema básicamente estuvo ausente en los medios de comunicación durante los 12 meses previos a la presentación de cada una de las iniciativas. Las notas más relevantes que se publicaron al respecto se hicieron en febrero, octubre y diciembre de 2013, así como en febrero de 2014. El común denominador de ellas fue la referencia a estudios o declaraciones que hicieron organismos internacionales como Human Rights Watch (HRW), Amnistía Internacional (AI), la Organización de Naciones Unidas (ONU), principalmente, sobre la crisis de derechos humanos en México, primero durante el sexenio de Felipe Calderón y, posteriormente, durante el sexenio de Peña Nieto. Dentro de

las primeras notas, se hizo referencia explícita a las desapariciones forzadas y en las últimas se incluyó el tema de la tortura.

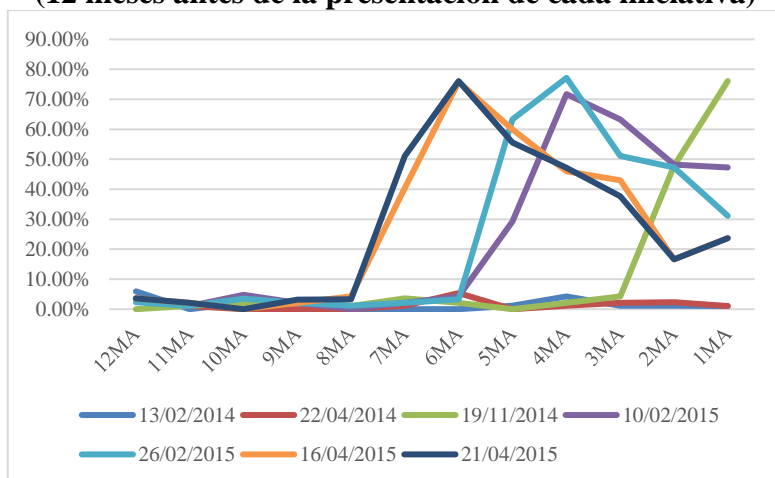
Si bien la cobertura al tema fue baja y en algunos meses inexistente en el periodo previo a la presentación de las primeras dos iniciativas, es importante destacar que la Senadora Angélica de la Peña recuperó, en el apartado de justificación de las mismas, los estudios y declaraciones de los organismos internacionales señalados en el párrafo anterior, brindando datos sobre la magnitud del problema y la necesidad, principalmente, de facultar al Congreso para expedir una ley general en materia de desapariciones forzadas.

Por lo que respecta a las cinco iniciativas restantes, éstas fueron presentadas de manera posterior a los hechos sucedidos en Iguala, Guerrero entre la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014; los cuales detonaron la atención al tema de desaparición forzada y tortura, a pesar de que los datos disponibles hasta ese momento ya advertían de la existencia de un problema grave.

Lo que ocurrió en Iguala en septiembre de 2014 fue que normalistas de Ayotzinapa y otros civiles fueron atacados por

la policía estatal y municipal, culminado en la muerte de algunos de ellos y la desaparición de 43 de los estudiantes. Hecho que básicamente desde un inicio comenzó a tratarse en los medios como un caso de desaparición forzada y tortura y que, además, se mantuvo en las primeras planas por varios meses. Al respecto, la agenda de la iniciativa presentada el 19 de noviembre es la primera que se ve afectada por este caso y, a pesar de que en los 10 meses previos a su presentación los porcentajes de cobertura eran igual de bajos que el de las agendas de las dos primeras iniciativas, el caso Ayotzinapa dispara hacia el final las cifras, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 23. Porcentaje de cobertura total mensual al tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la presentación de cada iniciativa)



Fuente: elaboración propia

Como se observa, los porcentajes de cobertura que alcanza el tema, posterior al caso Iguala, superan por mucho los porcentajes observados en el tema de ampliación de sujetos obligados y diseño institucional en materia de transparencia. Lo mismo sucede con respecto al espacio que cada diario le dedicó en sus portadas, como más adelante se muestra.

Ahora bien, la primera iniciativa que se presenta con posterioridad a lo sucedido con los 43 normalistas de Ayotzinapa fue elaborada por el Senador Roberto Gil Zuarth; en ella propone, al igual que la Senadora de la Peña, facultar al Congreso para emitir una ley general en materia de desaparición forzada como respuesta, principalmente, a lo ocurrido con los normalistas. Cabe señalar que, todavía hasta el momento en que la iniciativa se presenta, en noviembre de 2014, la desaparición forzada no estaba tipificada como delito en 10 estados, y aquellos en los que sí, presentaban normas jurídicas disímboles.

Es en este mes cuando se organiza también el evento “Por un México en Paz con Justicia y Desarrollo”, en donde el entonces presidente Enrique Peña Nieto se comprometió a impulsar diversas medidas en materia de seguridad por lo sucedido en Ayotzinapa. Como consecuencia de esto, el

Senado de la República llevó a cabo las “Audiencias Públicas en Materia de Seguridad y Justicia” en enero de 2015. Durante estas audiencias se escucharon diversas voces de académicos y funcionarios sobre los temas de seguridad, justicia y derechos humanos, por lo que los delitos de desaparición forzada y tortura fueron ampliamente discutidos.

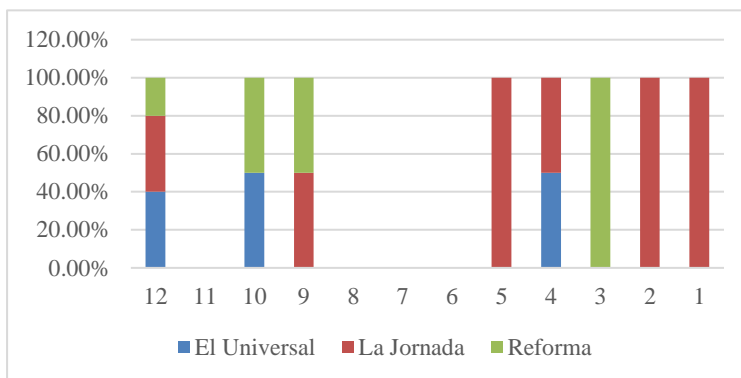
Producto de las audiencias, la Senadora María Cristina Díaz del PRI presentó el 10 de febrero de 2015 una iniciativa para facultar al Congreso para emitir una ley general ahora en materia de tortura. Ese mismo mes, el Senador Benjamín Robles del PRD presenta otra iniciativa con el mismo objetivo, pero agrega la necesidad de reconocer plenamente la competencia de los organismos internacionales y comités convencionales para recibir peticiones y comunicaciones en los términos que dispongan la ley y los tratados internacionales celebrados de conformidad con la Constitución. La razón de este último punto fue la inconformidad que manifestara el gobierno federal a las observaciones finales que el 14 de febrero le hiciera el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas sobre el informe que presentó relativo a la implementación de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones. Dicha inconformidad recibió también cobertura en los tres

medios de comunicación analizados y permitió que el tema siguiera en la agenda, incluso a casi cinco meses del caso Ayotzinapa.

Las últimas dos iniciativas presentadas en abril por senadores del PRI y PVEM tuvieron también como justificación las audiencias y las recomendaciones emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas.

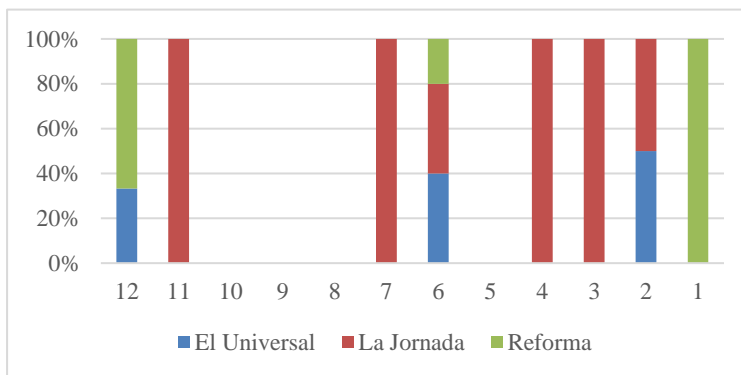
Por otro lado, en las siguientes gráficas puede observarse la contribución de cada medio a la cobertura del tema. A diferencia de lo ocurrido en materia de transparencia, La Jornada jugó aquí un papel más activo. Este diario, en algunos periodos, fue el que mantuvo de manera exclusiva el tema en la agenda, incluso prácticamente un mes antes de Ayotzinapa. Al respecto, en dos notas publicadas la primera semana de septiembre de 2014 hizo referencia a señalamientos de Amnistía Internacional por tortura en México. Solo a partir del caso Ayotzinapa el tema comienza a recibir cobertura mes con mes por parte de los tres medios, debido a que generó toda una serie de sucesos violentos y marchas en distintas partes del país que reclamaban la presentación con vida de los jóvenes.

Gráfica 24. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la primera iniciativa del 13/02/2014)



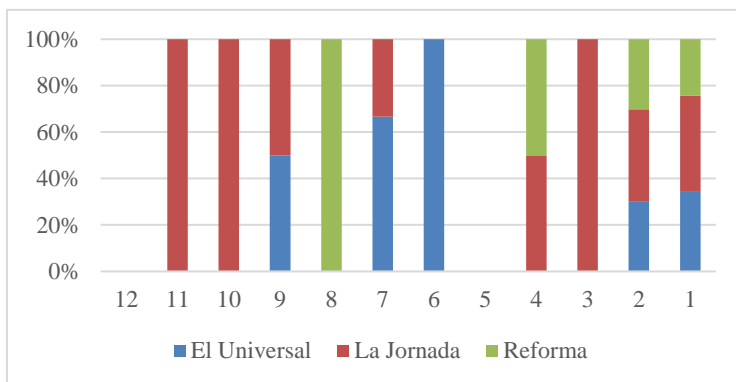
Fuente: elaboración propia

Gráfica 25. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la segunda iniciativa del 22/04/2014)



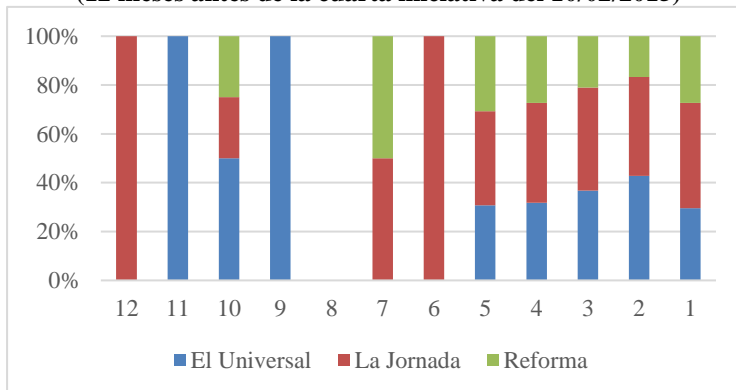
Fuente: elaboración propia

Gráfica 26. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la tercera iniciativa del 19/11/2014)



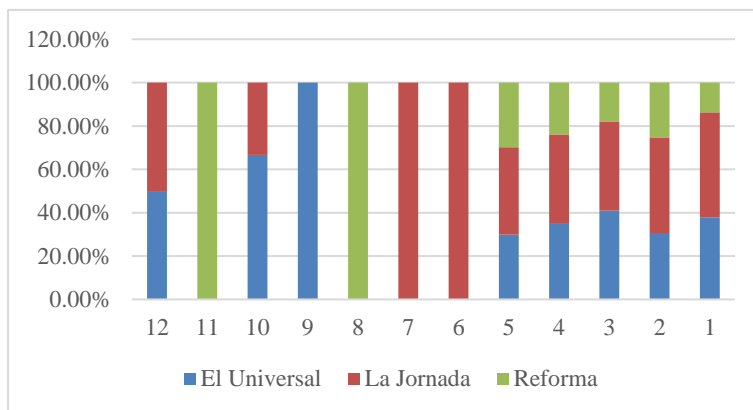
Fuente: elaboración propia

Gráfica 27. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la cuarta iniciativa del 10/02/2015)



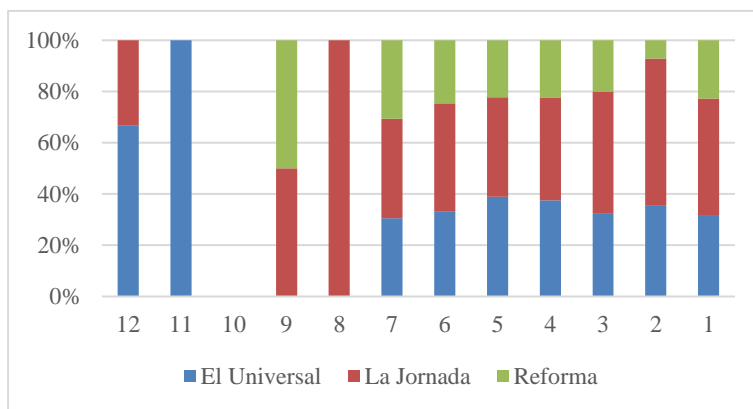
Fuente: elaboración propia

Gráfica 28. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la quinta iniciativa del 26/02/2015)



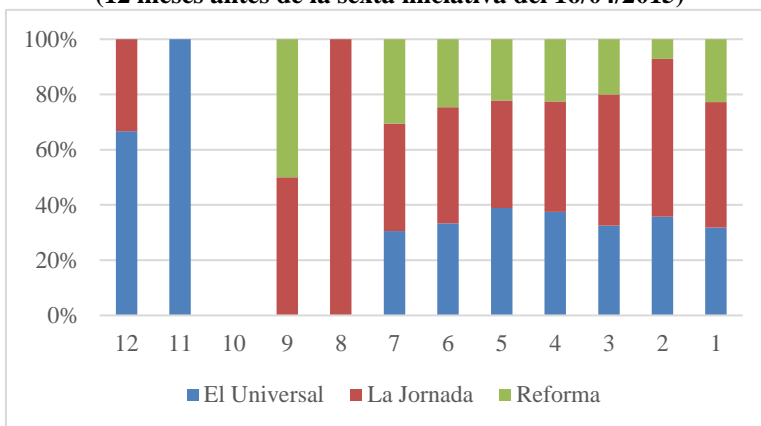
Fuente: elaboración propia

Gráfica 29. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la sexta iniciativa del 16/04/2015)



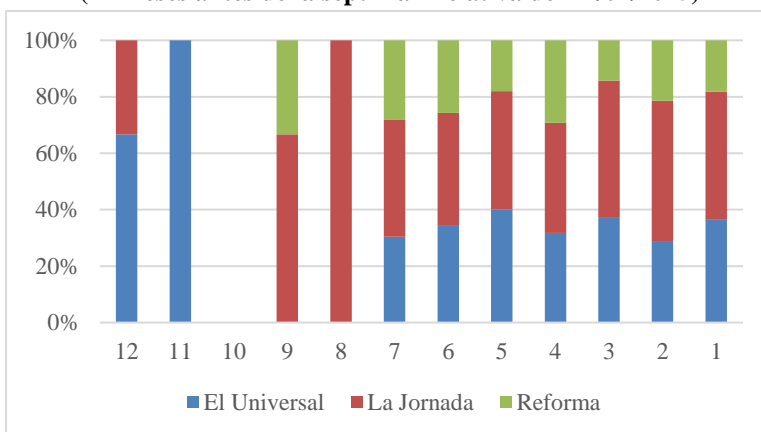
Fuente: elaboración propia

Gráfica 30. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la sexta iniciativa del 16/04/2015)



Fuente: elaboración propia

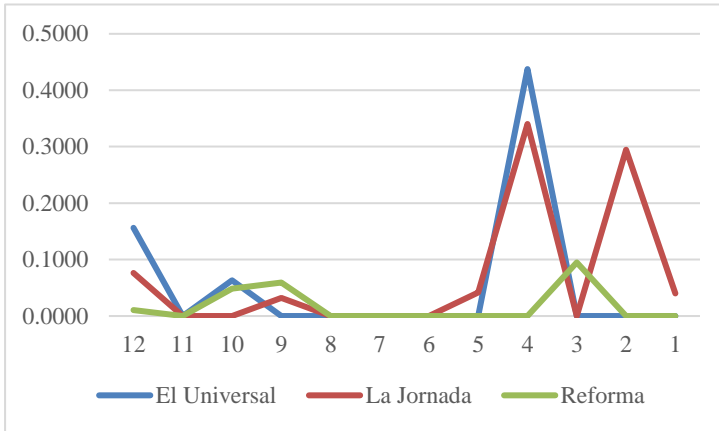
Gráfica 31. Porcentaje de contribución de cada medio a la cobertura total que recibió el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la séptima iniciativa del 21/04/2015)



Fuente: elaboración propia

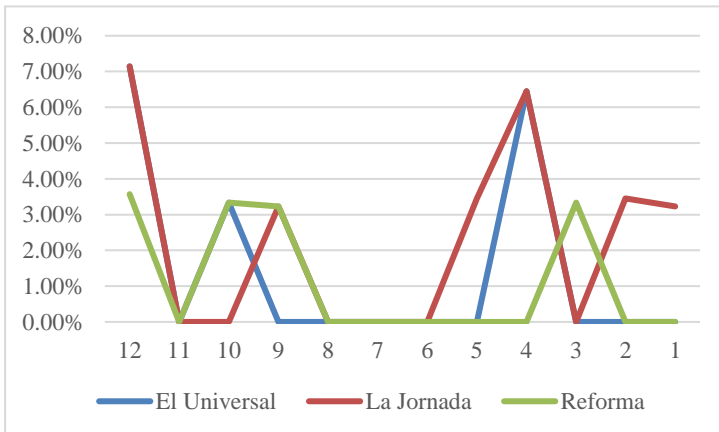
A pesar de lo anterior, las gráficas siguientes permiten observar que, a partir de Ayotzinapa y hasta la presentación de la última iniciativa en abril de 2015, si bien los tres medios cubrieron el tema de la desaparición forzada y la tortura en México, La Jornada es quien le dedica el mayor espacio en sus portadas y también el mayor número de ellas. Si consideramos, por ejemplo, la cobertura al tema 12 meses antes de la iniciativa del 19 de noviembre de 2014, La Jornada le dedicó al tema, tres meses antes, lo equivalente a 12 portadas y media; y del total de portadas disponibles para ese mismo periodo, en el 93% de ellas hizo alguna mención sobre el tema. En tanto que El Universal y Reforma apenas publicaron lo equivalente a cuatro de sus portadas.

Gráfica 32. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la primera iniciativa del 13/02/2014)



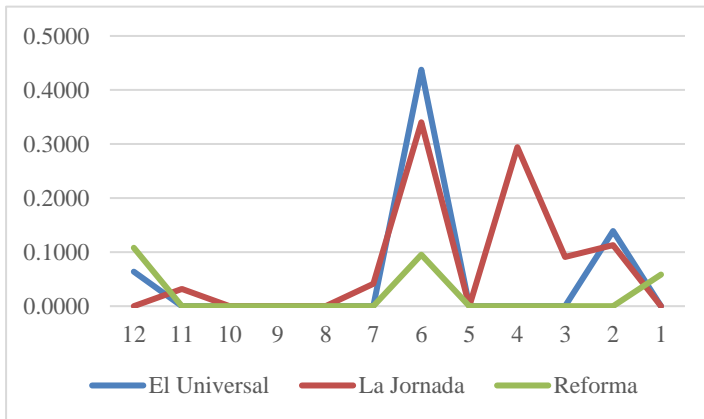
Fuente: elaboración propia

Gráfica 33. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la primera iniciativa del 13/02/2014)



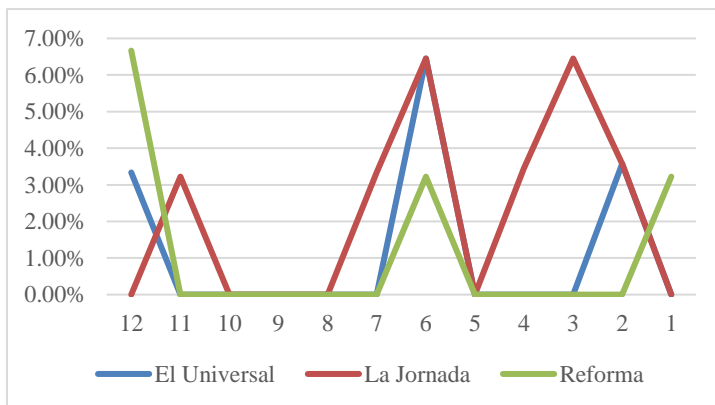
Fuente: elaboración propia

Gráfica 34. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la segunda iniciativa del 22/04/2014)



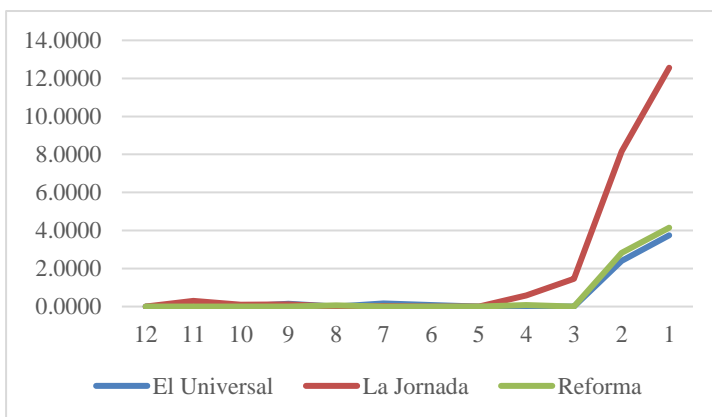
Fuente: elaboración propia

Gráfica 35. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la segunda iniciativa del 22/04/2014)



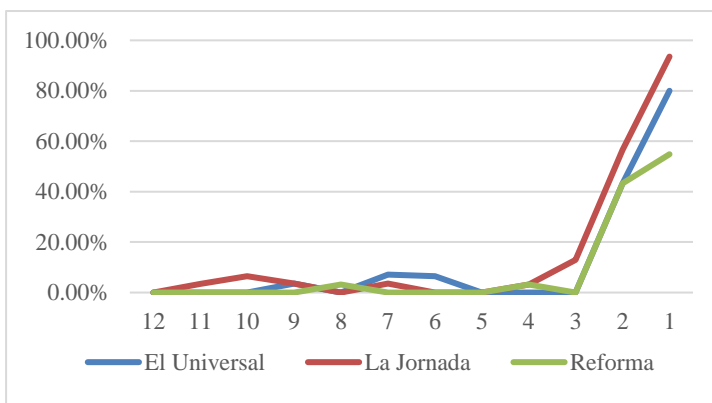
Fuente: elaboración propia

Gráfica 36. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la tercera iniciativa del 19/11/2014)



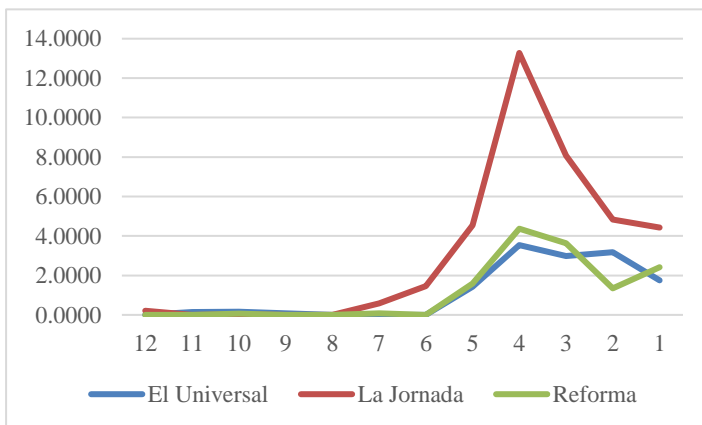
Fuente: elaboración propia

Gráfica 37. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la tercera iniciativa del 19/11/2014)



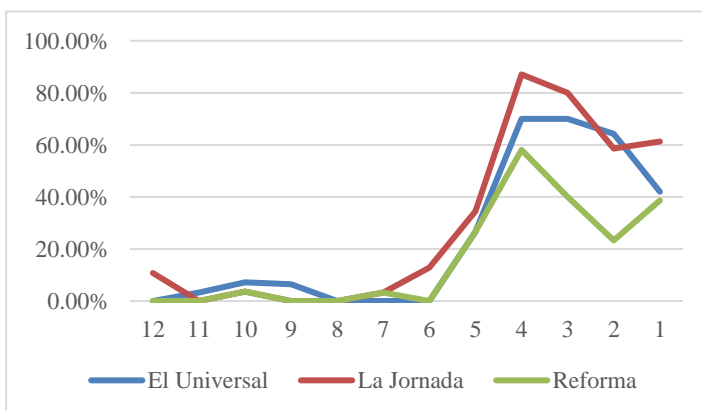
Fuente: elaboración propia

Gráfica 38. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la cuarta iniciativa del 10/02/2015)



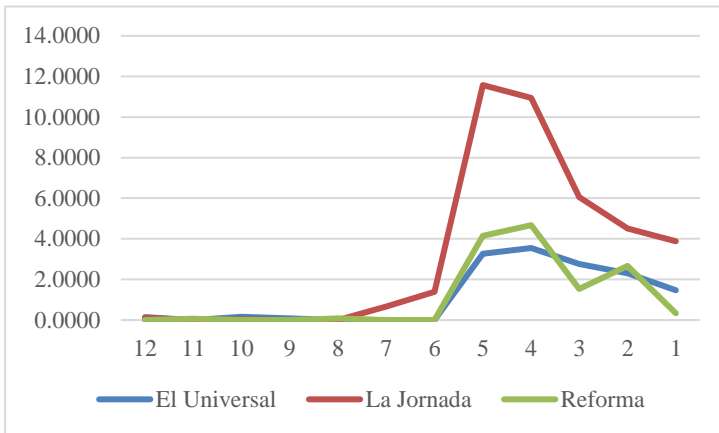
Fuente: elaboración propia

Gráfica 39. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la cuarta iniciativa del 10/02/2015)



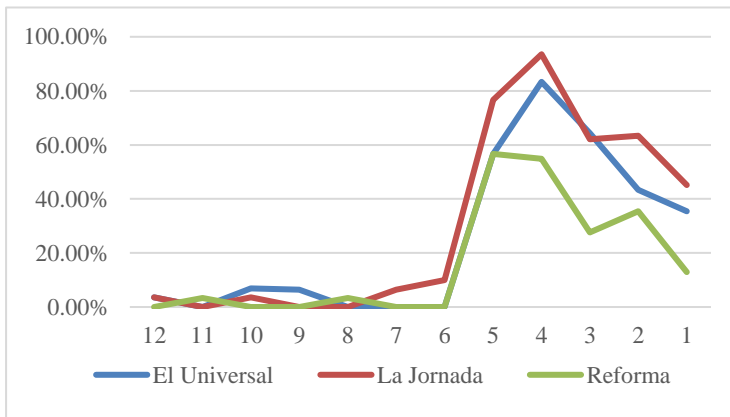
Fuente: elaboración propia

Gráfica 40. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la quinta iniciativa del 26/02/2015)



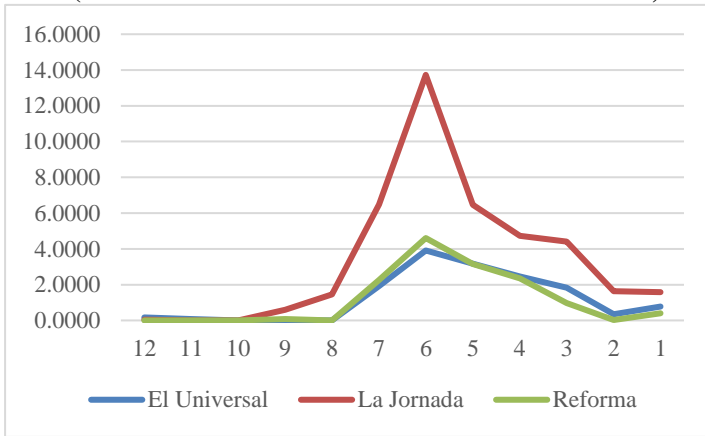
Fuente: elaboración propia

Gráfica 41. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la quinta iniciativa del 26/02/2015)



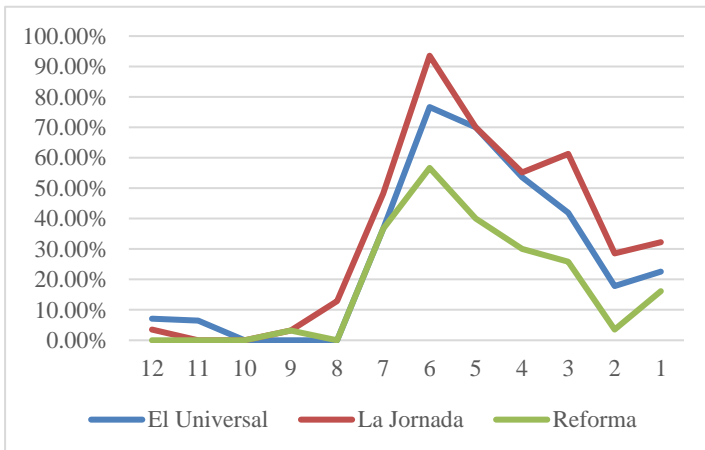
Fuente: elaboración propia

Gráfica 42. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la sexta iniciativa del 16/04/2015)



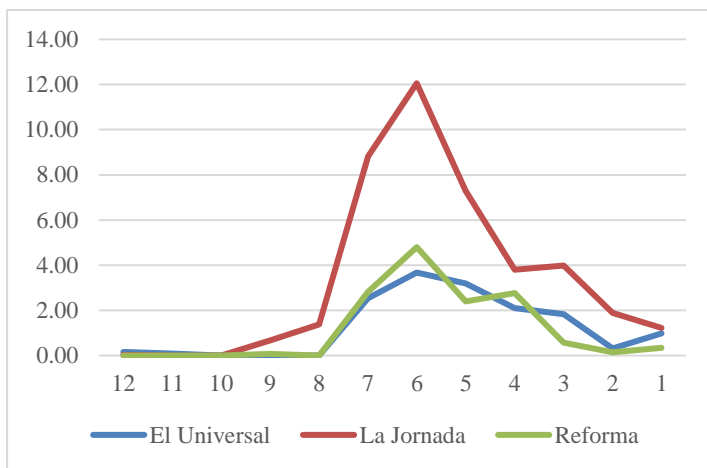
Fuente: elaboración propia

Gráfica 43. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la sexta iniciativa del 16/04/2015)



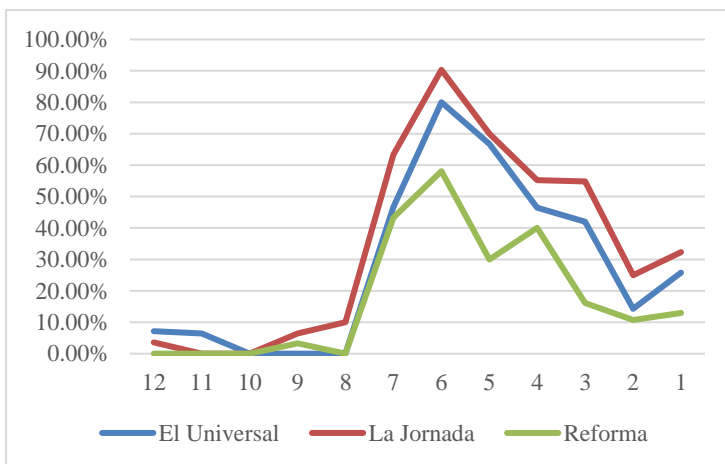
Fuente: elaboración propia

Gráfica 44. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de la séptima iniciativa del 21/04/2015)



Fuente: elaboración propia

Gráfica 45. Porcentaje mensual de portadas que cubrieron el tema: desaparición forzada y tortura (12 meses antes de séptima iniciativa del 21/04/2015)



Fuente: elaboración propia

Resulta interesante que la cobertura que dio La Jornada al tema de las desapariciones forzadas y la tortura, a partir de finales de septiembre de 2014, fuera el resultado de las distintas manifestaciones que exigían la presentación con vida de los estudiantes. Muchas de las cuales terminaron en actos violentos. Es decir, si bien los tres diarios cubrieron este tipo de eventos, La Jornada claramente decidió dar más espacio y mayor número de portadas que El Universal y Reforma. Por otro lado, cuando los sucesos violentos y las manifestaciones comenzaron a disminuir, y la cobertura incluyó la inconformidad del gobierno federal a las observaciones hechas por la ONU en febrero, en materia de desapariciones, también comenzó a disminuir la brecha entre los valores de los dos indicadores observados en los tres diarios.

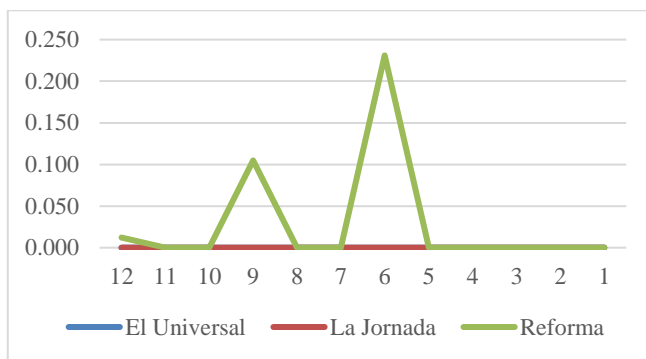
5.3 PESCA

Por lo que se refiere al tema de pesca, sólo se aprobó una iniciativa durante todo el periodo analizado, la cual fue presentada el 4 de febrero de 2014 por la Senadora Diva Hadamira Gastélum Bajo del PRI y cuyo propósito era el fortalecimiento de la acuacultura rural. Cabe señalar que la justificación de la iniciativa solo se limitó a presentar el contexto de la acuacultura a nivel internacional, sin aportar datos sobre la situación en México.

En cuanto a la cobertura que recibió el tema en los medios, 12 meses antes de la presentación de la iniciativa, destaca que el único diario que abordara problemáticas relacionadas con la pesca fuera el Reforma, pero lo hizo solo en tres ocasiones durante todo el periodo. La primera por la emisión de una alerta por especies de peces afectados por la sobrepesca; la segunda debido a afectaciones que pescadores del lago de Pátzcuaro estaban sufriendo por la pérdida parcial del espejo de agua y; la tercera por una alerta más, debida a la muerte masiva de camarones en granjas acuícolas de Sonora, Nayarit y Sinaloa. Esta última nota se publicó seis meses antes de la presentación de la iniciativa.

Por último, como se observa en la siguiente gráfica, el espacio dedicado a las primeras dos notas fue mínimo, en tanto que la noticia relacionada con la pérdida masiva de camarones recibió aproximadamente una cuarta parte de la portada del diario. Sin embargo, a partir de ahí, el tema desapareció completamente.

Gráfica 46. Proporción de portadas mensuales dedicadas al tema: pesca (12 meses antes de la iniciativa del 04/02/2014)



Fuente: elaboración propia

4.4 LACTANCIA MATERNA

La agenda pública de la iniciativa referente a lactancia materna tuvo un comportamiento similar a la de pesca, con la diferencia de que, en este caso, el tema sí recibió cobertura un mes antes de que la iniciativa se presentara.

Igual que en el caso anterior, solo se publicaron tres notas durante el periodo de análisis. Las primeras dos fueron de El Universal y la última de Reforma. Ésta hizo alusión al lanzamiento de un banco de leche materna en el Estado de México. En los tres casos, el espacio que se le dio al tema no alcanzó ni una décima parte de una de sus portadas.

Por otra parte, la iniciativa en cuestión fue presentada el 26 de febrero de 2013 por la Senadora Maki Esther Ortiz Domínguez del PAN, teniendo por objeto promover la instalación de lactarios en los centros de trabajo, tanto públicos como privados, y si bien no hubo una agenda pública como tal, vale la pena señalar que la justificación de la iniciativa fue que la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 encontró que las prácticas de lactancia en nuestro país se encontraban muy por debajo de la recomendación de la OMS.

5.5 ALGUNAS REFLEXIONES

Si bien aquí el análisis se hizo en función de las fechas de presentación de cada una de las iniciativas consideradas para cada tema, el hecho de que algunas de ellas se hubieran presentado con menos de un mes de diferencia, permitió su agrupación y el estudio de una sola agenda en el siguiente apartado. Esto generó que el tema de desaparición forzada y tortura tuviera en algunos momentos una agenda pública más robusta que en otros. Lo cual coincide, como se verá, con un menor respaldo en el Senado. En cambio, aunque con el tema de ampliación de sujetos obligados y diseño institucional también hubo una reagrupación de las iniciativas debido a que las primeras tres se presentaron en menos de un mes, aun así,

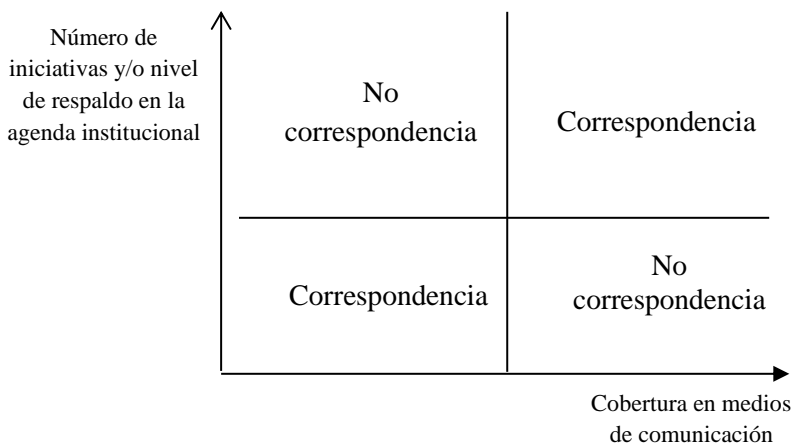
hubo similitudes entre el comportamiento de las agendas en los dos momentos. Esto se detalla a continuación.

6. AGENDA INSTITUCIONAL Y AGENDA PÚBLICA: APROXIMACIONES A SU VÍNCULO

Como se indicó al inicio, el propósito de este trabajo es explorar los vínculos entre agendas. De manera específica, se busca identificar si los temas recuperados por los legisladores estuvieron presentes en la agenda pública o no, y si además esto se relaciona de alguna manera con el respaldo que recibieron los temas en el Senado y/o con el número de iniciativas al respecto.

De acuerdo con la hipótesis de la tesis, lo que se esperaba observar era que un mayor nivel de atención a un tema, reflejado en los diarios, estuviera asociado a un mayor respaldo partidista y/o a un mayor número de iniciativas; mientras que un nivel de atención menor estuviera asociado a un menor respaldo y/o a un menor número de iniciativas. Cualquiera de estas dos situaciones permitiría hablar de correspondencia entre las agendas y verificar el supuesto de Soroka y Wleizen (en Courtney y Smith, 2010) acerca de que los gobiernos tienden a ser más sensibles a la opinión pública en aquellas áreas con un perfil más alto; es decir, en donde el público pone más atención.

Tipo de relación esperada entre las agendas



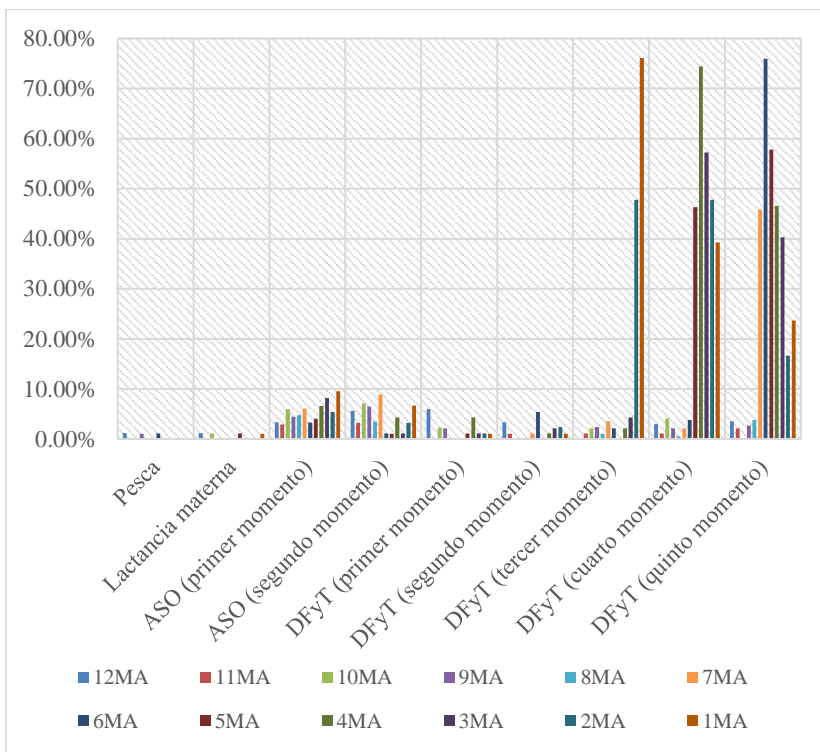
Fuente: elaboración propia

Sin embargo, la construcción en el capítulo anterior de la agenda pública de los cuatro temas seleccionados nos arroja una cobertura mediática que difícilmente permite hablar de correspondencia o no correspondencia en el mismo sentido que otros estudios lo hacen, tales como los referidos en la primera parte de este trabajo (tabla 1). La razón es el tipo de variable que la mayoría de aquellos considera para representar la agenda pública: porcentaje de personas que consideran que cierto tema es uno de los principales problemas. Al correlacionar esta variable con aquella seleccionada para la agenda institucional (porcentaje de tiempo dedicado por los legisladores a un tema, número de iniciativas al respecto, etc.), lo esperado es que, a mayor porcentaje de personas que

consideran que cierto tema es uno de los principales problemas, mayor será el tiempo dedicado al asunto o mayor el número de iniciativas. Esto implica que, a cada valor de la variable que representa la agenda pública, corresponde otro valor de la variable que representa la agenda institucional.

Lo que se tiene aquí no es un solo dato que pueda capturar de manera completa la agenda pública de un tema o de un momento de este tema (12 meses antes de la presentación de cada una de las iniciativas), sino precisamente el comportamiento del tema a lo largo de un periodo. Comportamiento que, como se observó en el capítulo anterior, no es homogéneo en algunos casos y no puede hablarse de alta o baja cobertura en sentido estricto. La siguiente gráfica muestra esta situación y resume la cobertura que recibieron los cuatro temas en los meses previos a la presentación de las iniciativas correspondientes, con una modificación: debido a la cercanía con que algunas de ellas se presentaron y la similitud en sus contenidos, se decidió obtener un promedio de lo observado en cada mes y trabajarlo como una sola agenda.

Gráfica 47. Comparativo del porcentaje de cobertura mensual a cada uno de los temas en función de las iniciativas presentadas



Fuente: elaboración propia

En donde:

Nombre	Definición
MA	Meses anteriores a la fecha de presentación de la iniciativa. Ej: 12MA significa 12 meses antes de la presentación.
ASO (primer momento)	Promedio del porcentaje de cobertura mensual observado antes de la primera, la segunda y la tercera iniciativa en materia de ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.

ASO (segundo momento)	Porcentaje de cobertura mensual observado antes de la cuarta iniciativa en materia de ampliación de sujetos obligados y diseño institucional.
DFyT (primer momento)	Porcentaje de cobertura mensual observado antes de la primera iniciativa en materia de desaparición forzada y tortura.
DFyT (segundo momento)	Porcentaje de cobertura mensual observado antes de la segunda iniciativa en materia de desaparición forzada y tortura.
DFyT (tercer momento)	Porcentaje de cobertura mensual observado antes de la tercera iniciativa en materia de desaparición forzada y tortura.
DFyT (cuarto momento)	Promedio del porcentaje de cobertura mensual observado antes de la cuarta y la quinta iniciativa en materia de desaparición forzada y tortura.
DFyT (quinto momento)	Promedio del porcentaje de cobertura mensual observado antes de la sexta y la séptima iniciativa en materia de desaparición forzada y tortura.

Tal como se muestra en la gráfica anterior, si solo consideráramos las agendas de pesca, lactancia materna y ampliación de sujetos obligados y diseño institucional, tanto en el primer como en el segundo momento, podríamos sugerir la existencia de correspondencia entre agendas en el siguiente sentido:

Figura 3. Tipo de relación encontrada entre las agendas de acuerdo con el tema y el periodo

Respaldo en la Cámara de senadores	Alto	No correspondencia	Correspondencia: 1. Ampliación de sujetos obligados (primer momento) 2. Ampliación de sujetos obligados (segundo momento)
	Bajo	Correspondencia: 1. Pesca 2. Lactancia maternal	No correspondencia
		Cobertura ocasional o baja	Cobertura permanente o alta
		Tipo de cobertura en medios	

Fuente: elaboración propia

En este caso, la correspondencia ya no está solo en términos del nivel de cobertura (alta – baja), sino también de la frecuencia (ocasional o permanente). Por un lado, tanto el tema de pesca como el de lactancia materna se caracterizaron por un muy bajo nivel de cobertura en medios, que además se dio solo en tres o cuatro ocasiones como se vio en el capítulo anterior. Estos temas, por el lado de la agenda institucional, contaron con el respaldo de un solo senador y de un solo

partido: en el primer caso el respaldo fue del PRI y en el segundo caso del PAN. Por el otro lado, en el tema de ampliación de sujetos obligados y diseño institucional se identificaron dos momentos y, con ello, dos agendas públicas: un primer momento que considera el promedio del porcentaje de cobertura mensual observado antes de la primera, la segunda y la tercer iniciativa (por haberse presentado con una diferencia menor a los 30 días, entre el 06/09/2012 y el 04/10/2012, y haber tenido el mismo propósito); un segundo momento que solo considera el porcentaje de cobertura mensual observado 12 meses antes de la presentación de la cuarta iniciativa, en diciembre de 2014. En ambos momentos se observa una cobertura alta (en comparación con los temas de pesca y lactancia materna) y permanente por el lado de la agenda pública, y un nivel de respaldo alto por el lado de la agenda institucional: en las dos ocasiones hubo participación de senadores del PAN, PRI, PRD y PVEM.

Cabe señalar que, como lo muestra este último caso, la variable número de iniciativas se vuelve menos relevante para el análisis debido a que si bien el segundo momento del tema de transparencia solo presenta una iniciativa, ésta tuvo un nivel de respaldo alto; y su contenido, el cual proponía expedir una ley general que permitiera homologar procesos para el

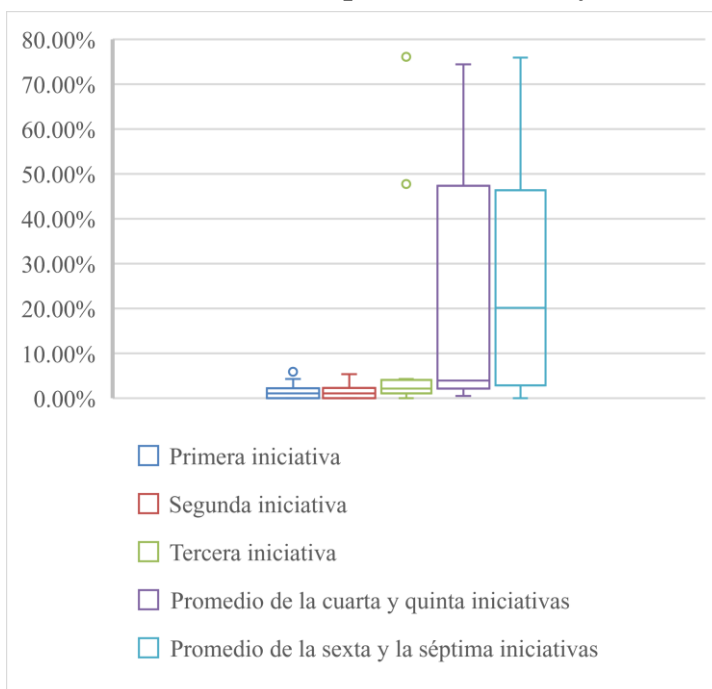
ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los estados de la República y el Distrito federal, fue relevante.

Continuando con el análisis del vínculo entre agendas, el problema surge al intentar definir si hubo o no correspondencia para el tema de desaparición forzada y tortura en los términos anteriores. Como se observa en la gráfica 46, el comportamiento de la cobertura en medios que recibió el tema en el primer y segundo momento es muy similar entre sí: baja (entre un 0% y 5.95% en ambos casos, mientras que la cobertura promedio mensual fue de 1.59% y 1.47% respectivamente), pero más frecuente que lo observado para los temas de pesca y lactancia materna. Si bien el uso de estas dos variables, nivel de cobertura y frecuencia, permiten capturar de manera más completa el comportamiento de un tema en la agenda pública, a diferencia de usar únicamente el nivel de cobertura, la dificultad aparece cuando el comportamiento de aquellas no va en el mismo sentido, en contraste con lo ocurrido en los anteriores casos. Aun así, considerando que el tema, en los primeros dos momentos, estuvo más tiempo presente en los medios, en comparación con los de pesca y lactancia materna, se habría esperado que por lo menos un partido más respaldara el tema, y no solo que lo hiciera el PRD. Por lo tanto, podría sugerirse la falta de

correspondencia entre agendas para los dos momentos en cuestión.

En cuanto a la cobertura registrada durante el tercero, cuarto y quinto momento, en materia también de desaparición forzada y tortura, las líneas que dividen la correspondencia de la no correspondencia se vuelven aún menos claras. Las cinco iniciativas consideradas fueron presentadas después de los hechos ocurridos en Iguala, como ya se ha explicado ampliamente. Esto generó que la cobertura se disparara hacia los últimos meses, por lo que la dispersión que presentan los datos es considerable, tal como se muestra el siguiente gráfico de cajas, el cual también incluye los datos de los primeros dos momentos:

Gráfica 48. Gráfico de cajas: porcentaje mensual de cobertura al tema: desaparición forzada y tortura



Fuente: elaboración propia

Cuando comparamos el gráfico de la tercera iniciativa (presentada en noviembre de 2014), sin considerar los puntos atípicos que corresponden a la cobertura de los periodos septiembre - octubre y octubre – noviembre, con los de las primeras dos, se observa que el comportamiento de los datos es muy similar, de tal forma que el rango de cobertura habría estado entre 0 y 4.3%. Así, sin considerar los *outlayers*, el comportamiento del tema en ese momento, tanto en la agenda institucional como en la pública, es básicamente el de los dos

momentos previos: baja cobertura mensual, pero más frecuente (en comparación nuevamente con los temas de pesca y lactancia materna), y bajo respaldo en el Senado.

El cuarto y quinto momento contienen el promedio del porcentaje de cobertura mensual antes de la cuarta y quinta iniciativa (febrero de 2015) y antes de la sexta y séptima (abril de 2015), respectivamente. Ambos casos se caracterizan por tener cobertura permanente, pero que en algunos momentos es baja, mientras que en otros considerablemente alta (sobre todo si se le compara con el tema de transparencia). Aun así, en ambos momentos el tema de la desaparición forzada y tortura solo obtuvo el respaldo de senadores de dos partidos: PRI y PRD en el primer caso, PRI y PVEM en el segundo.

El tema de desaparición forzada y tortura pone en evidencia las limitaciones de analizar el vínculo entre agendas a partir del concepto de correspondencia cuando no hay un patrón en la cobertura. Estrictamente, si consideráramos los dos últimos momentos del tema en los medios, de manera separada (como se ha venido analizando), dada la frecuencia de la cobertura y los niveles tan altos que se presentaron a partir de lo de Ayotzinapa, uno habría esperado que el respaldo fuera mayor. Sin embargo, cuando consideramos la trayectoria

completa del tema, tanto en el senado como en los medios, al igual que el contenido de las iniciativas y el contexto, lo que ocurrió en realidad es que los senadores tardaron en responder a la crisis que se generó a partir de finales de septiembre de 2014, aunque eventualmente lo hicieron. La primera respuesta vino del PAN a tan solo dos meses de lo ocurrido, posteriormente en febrero y abril se sumarían el PRI, el PRD y el PVEM: nuevamente los cuatro partidos principales en ese momento. Sus propuestas buscaban facultar al Congreso para emitir una ley general en materia de desapariciones forzadas y tortura, principalmente, y la propuesta de ley como tal. Las cinco propuestas fueron consecuencia directa de lo ocurrido a los 43 normalistas, en las cuales los organismos internacionales jugaron también un papel fundamental. Esto último quedó registrado en los diarios y en las justificaciones de las últimas iniciativas.

Lo que también cabe señalar es que las dos propuestas que presentó el PRI, una de ellas en colaboración con el PVEM, vinieron solo después de que el entonces presidente Enrique Peña Nieto convocara al evento “Por un México en Paz con Justicia y Desarrollo”, a partir del cual se pretendían impulsar diversas medidas en materia de seguridad como respuesta a los hechos de Iguala. Dicho evento tuvo lugar hasta

finales de noviembre de 2014, dos meses después de lo sucedido. Por lo cual, pareciera que los senadores del PRI esperaron hasta que el Ejecutivo diera una respuesta oficial a la crisis para, a partir de ella, presentar sus propuestas alineadas a lo expresado por el presidente.

En suma, por lo que respecta a los temas de pesca, lactancia materna y ampliación de sujetos obligados y diseño constitucional, los datos permiten señalar la correspondencia entre la agenda institucional y la agenda pública. En donde una cobertura permanente y alta en los medios se asocia con un mayor respaldo en el senado, mientras que una cobertura ocasional y baja se relaciona con un respaldo menor. En cambio, por lo que respecta al tema de desapariciones forzadas y tortura, para los primeros dos momentos podría sugerirse la no correspondencia, esto debido a que una cobertura más frecuente, en términos de los meses en los que estuvo vigente el tema, no logró generar mayor respaldo del que otorgó el PRD, específicamente a través de la senadora Angélica de la Peña. Finalmente, en el tercer, cuarto y quinto momento, la trayectoria completa tanto en la agenda pública como en la agenda institucional, sugieren sí una correspondencia, pero una correspondencia que tardó en darse.

CONCLUSIÓN

El propósito de esta investigación era ampliar el conocimiento sobre el vínculo existente entre la agenda institucional del Senado y la agenda pública, específicamente en lo que respecta a las iniciativas aprobadas, que son las que potencialmente tendrán o ya están teniendo algún efecto sobre la población. Hacer esto implicó elaborar una propuesta metodológica que permitiera aproximarnos al tipo de relación entre estas dos agendas. Si bien es una propuesta distinta a las estrategias de análisis empleadas en los *papers* aquí revisados, constituye una forma de aproximación al objeto de estudio que puede arrojar resultados que signifiquen contribuciones teóricas importantes, si bien es perfectible.

Entre las limitaciones del estudio caben señalar las siguientes: en primer lugar, aunque no se observaron casos de no correspondencia caracterizados por una cobertura baja y poco frecuente, así como un respaldo alto, que pudieran sugerir la captura de las leyes (cabe señalar que además solo se seleccionaron 13 iniciativas para el análisis de agenda, las cuales representaron apenas el 7.6% del total de aprobadas), la correspondencia que mostraron los asuntos de pesca y lactancia materna tampoco permite descartarla, por lo que no puede concluirse que el fenómeno de la captura no hubiera estado presente. De hecho, por toda la literatura que se discutió

al inicio, es de esperarse que esto en ocasiones ocurra, por lo cual sería importante que futuras investigaciones consideraran más casos de estudios, así como entrevistas y otros instrumentos que permitan estudiar este fenómeno en particular.

En segundo lugar, este trabajo, al partir de las iniciativas aprobadas en el Senado y posteriormente identificar el lugar que los temas de éstas tuvieron en la agenda pública, deja fuera asuntos que pudieran haber ocupado un lugar relevante en la cobertura de los medios y no haber encontrado respaldo entre los legisladores.

En tercer lugar, analizar el *status* que guardaron los asuntos en la agenda pública a partir de los medios de comunicación dificulta explorar los vínculos entre agendas en términos de congruencia. Hacer esto implica definir preferencias de política pública, para conocer si la decisión de política es congruente con las preferencias de los ciudadanos; sin embargo, al utilizar tres diarios para el análisis lo que pudo haber sucedido es que cada uno de ellos enmarcara el asunto de manera diferente. Además, esto implicaría, estrictamente, un momento de análisis diferente: aquél que ocurre una vez que un problema ha sido reconocido como tal. Lo mismo

sucede con la definición del problema: una vez que un asunto llega a la agenda, diversos actores o grupos competirán por la definición de éste. Nuevamente, el interés de esta investigación estuvo en conocer si los temas que legislaron los senadores estuvieron en la agenda pública, más allá de cómo fueron definidos y de la respuesta que se les dio; al igual que en establecer si había alguna asociación entre la cobertura que recibieron en los medios y el respaldo obtenido en el senado.

En términos metodológicos y de operacionalización de variables fue necesario, en primer lugar, incluir una variable más dentro del término correspondencia. Originalmente solo se consideró el nivel de cobertura -medido por el porcentaje de portadas que cada mes dedicaron espacio a los temas-; sin embargo, la construcción de la agenda pública, a través de los medios, mostró que la variable frecuencia -medida por el número de meses que un asunto estuvo presente-, también era relevante; y que ambas permitían captar de manera más completa el comportamiento de los temas en la agenda. A partir de esto, la correspondencia existió cuando valores altos en cualquiera de estados dos variables estuvieron asociados con un nivel alto de respaldo -ampliación de sujetos obligados y diseño institucional- y viceversa -pesca y lactancia materna-. En cambio, para los primeros dos momentos del tema de

desapariciones forzadas y tortura no hubo correspondencia, ya que una mayor frecuencia no se tradujo en un mayor respaldo.

En segundo lugar, la evidencia obligó a considerar la trayectoria completa de un asunto, tanto por el lado de la agenda pública como de la agenda institucional, y no solo hacer el análisis por periodos: un año antes de la presentación de las iniciativas. Esto permitió visibilizar un fenómeno que no había sido considerado inicialmente: la ocurrencia de correspondencia tardía. Esto sucedió con el tema de desapariciones forzadas y tortura al considerar de manera conjunta los momentos tres, cuatro y cinco, caracterizados por el aumento desproporcional de la cobertura a partir de un suceso en específico, que no logró provocar de manera inmediata o temprana el respaldo de los principales partidos, sino que éste se fue dando a lo largo de cinco meses.

En tercer lugar, se identificó que el número de iniciativas es menos relevante como indicador de estatus en la agenda institucional: esto porque hubo iniciativas que se presentaron de manera conjunta, contando por ello con un respaldo fuerte, pero que por lo mismo se concretaron en una sola iniciativa.

Por otro lado, desde el punto de vista teórico, Cobb y Elder (1971) proponían como causas de grandes cambios: las movilizaciones, la violencia y las innovaciones dramáticas, si bien en su texto no queda del todo claro a qué se refieren con esto último. En este trabajo, el tema de desaparición forzada y tortura permite identificar precisamente el papel que pueden desempeñar las manifestaciones y la violencia como catalizadores.

Al respecto, un año antes de que la senadora del PRD Angélica de la Peña presentara dos propuestas en la materia, la primera en febrero y la segunda en abril de 2014, el tema recibió cobertura baja en los medios, pero más frecuente que aquella que recibieran los temas de pesca y lactancia materna. Más importante aún, desde 2011 distintos organismos como la CNDH, El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas (GTDFI) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) venían alertando ya sobre la dimensión real del problema (a este concepto volveremos más adelante). A pesar de esto, el tema no logró mayor respaldo a principios de año. Una vez que ocurren los hechos de Iguala, la cobertura se dispara en los tres medios y se mantiene por las consecuencias que esto generó: un alud de manifestaciones y actos violentos en distintos

puntos del país que reclamaban, principalmente, la presentación con vida de los 43 normalistas.

Lo que aquí se sostiene, por lo tanto, es que: más allá del evento mismo, lo que mantiene la cobertura alta en medios y lo que obliga a senadores de distintos partidos a respaldar aquellas iniciativas cuyo propósito general era facultar al Congreso para que expidiera una ley general en materia de desaparición forzada y tortura, así como la propuesta de ley misma, fueron las manifestaciones y los actos violentos que escalaron en poco tiempo.

Lo anterior es también es un claro ejemplo de las ventanas de oportunidad que, de acuerdo con Kingdon (1995), en ocasiones se abren. De manera específica, el autor señala que existen momentos y circunstancias en donde surgen ventanas de oportunidad que se generan, o bien en la corriente de problemas, o bien en la corriente de la política y que se caracterizan porque determinados eventos, como la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa en este caso, logran impactar con tal magnitud, que problemas o demandas que se habían dejado de lado obtienen atención y se vuelve casi obligatoria una respuesta desde el gobierno o los actores políticos para que el sistema recupere estabilidad.

Por su parte, el tema de la ampliación de sujetos obligados y diseño institucional en materia de transparencia permite proponer una estrategia más de visibilidad: el uso activo de la información y la organización. En este caso, como se explicó en el capítulo 5, los diarios se caracterizaron por señalar opacidad en distintas dependencias como consecuencia de las solicitudes de información hechas a diversas dependencias, ya fuese por particulares o incluso por los periódicos, como fue el caso de Reforma. Además, en las notas también se dio espacio a informes y opiniones tanto de organizaciones civiles como de expertos que se han caracterizado por impulsar, de años atrás, el tema general de la transparencia y rendición de cuentas. Todo esto fue lo que permitió en gran medida que el asunto recibiera una cobertura permanente.

En cuanto al tema de lactancia materna, si bien estuvo básicamente ausente en la agenda pública durante el periodo de análisis, y si bien solo obtuvo el respaldo del PAN, la justificación de la iniciativa propuesta permite sugerir que la dimensión real de un problema, generada a partir de información, puede dirigir la atención de los legisladores hacia un asunto. Esto es importante porque, aunque aquí se consideró que la agenda pública estaba integrada por todos

aquellos problemas que habían alcanzado un nivel alto de visibilidad y sobre los cuales había consenso de la necesidad de que el gobierno interviniera, el hecho de que el tema no hubiera recibido una cobertura en los medios no significa que no existiera un problema al respecto. Y, a pesar de que al inicio se discutió sobre la importancia de que la agenda institucional retomara sus temas de la agenda pública, este caso en específico pone en evidencia cómo la información puede contribuir a visibilizar asuntos que no han logrado obtener un *status* en la agenda y que no por ello, al ser retomados por un legislador, significa captura en los términos de que la legislación termina sirviendo intereses particulares.

Incluso, este estudio permite sugerir la necesidad de que los tomadores de decisiones dirijan su atención a distintas fuentes para buscar informarse sobre los asuntos que aquejan a diversos sectores de la población y que debido a la distribución desigual de recursos no logran terminar de articular el problema que enfrentan, ni colocarlo en la agenda pública. Por lo tanto, es deseable que la agenda institucional deje espacio para aquellos asuntos para los cuales hay datos que permiten sugerir un problema o articular uno, aunque éstos todavía no hayan logrado obtener un *status* dentro de la primera. Retomando nuevamente el tema de desapariciones

forzadas y tortura, los datos ya mostraban la magnitud del problema antes que ocurriera el caso Iguala y, si bien el tema no obtuvo un respaldo fuerte antes de esto, la información permitió que el asunto fuera retomado al menos por una senadora.

En suma, en uno de los casos aquí estudiados, las manifestaciones y la violencia permitieron que un asunto aumentara su dominio en la agenda pública, provocando que más partidos dirigieran su atención a ello. En otros casos, la disponibilidad de información acerca de la dimensión de un problema estuvo asociada a dos situaciones: en la primera, que diversos actores utilizaran de manera activa la información e incluso que la generaran con el objetivo de mantener en la agenda pública un asunto; en la segunda, que al menos una legisladora identificara una problemática que aún no había sido colocada en la agenda pública.

Por otra parte, este trabajo tenía como primer propósito conocer si los temas legislados habían estado o no en la agenda pública. Lo que se observó fue que, en términos generales, el tema de ampliación de sujetos obligados y diseño institucional y el de desapariciones forzadas y tortura efectivamente ocuparon un espacio en aquélla. En cambio, los temas de pesca

y lactancia materna estuvieron básicamente ausentes; sin embargo, para cada uno de éstos hubo al menos una propuesta de ley que fue aprobada y al menos un senador que los respaldó. ¿Es esto último poco deseable en un contexto democrático? La conclusión es que puede ser incluso deseable en términos de lo que ya se ha expuesto. No así el fenómeno de la captura de las decisiones, el cual no fue posible abordar debido al diseño de la investigación.

El segundo propósito fue identificar si había algún vínculo entre el tipo de cobertura que recibió un tema en los medios y el respaldo obtenido en el Senado. Si bien los hallazgos han sido ampliamente discutidos, cabe preguntarse por las implicaciones de un mayor o menor respaldo, principalmente porque éste no está necesariamente relacionado con la probabilidad de que un tema sea aprobado: dos iniciativas presentaron respaldo bajo y a pesar de esto fueron aprobadas. Tampoco parece que un mayor respaldo implique una mayor competencia entre partidos por definir el problema y la estrategia para enfrentarlo: en el caso de transparencia, el contenido de las primeras tres iniciativas que fueron presentadas de manera separada, pero en un periodo menor a los tres meses, fue básicamente el mismo; en cuanto a la cuarta iniciativa, ésta incluso se presentó con el aval de

cuatro partidos, por lo que había acuerdo sobre su contenido. Esto también ocurrió en el caso del tema de desaparición forzada y tortura. Entonces, ¿es relevante que un asunto logre la atención de diversos legisladores y partidos si no puede concluirse que esto incrementa su probabilidad de ser aprobado o si esto no tiene implicaciones en términos de definición del problema y diseño de la propuesta? La hipótesis es que algunos asuntos, por su propia naturaleza y porque incluso pudieran ser adversos para quienes toman las decisiones, únicamente obtienen respuesta formal, esto es un decreto, cuando su respaldo es alto, lo cual puede ser detonado cuando el tema logra ocupar un espacio importante en la agenda pública. Lo que permite sugerir esto es el decreto en el cual se incluyeron las iniciativas de la senadora Angélica de la Peña en materia de desaparición forzada y tortura: el mismo en el que se incluyeron las iniciativas presentadas posterior a los sucesos de septiembre de 2014. Sin embargo, esto requiere ser investigado con mucha mayor profundidad y con un diseño distinto del aquí propuesto.

Por último, cabe señalar que la existencia de una prensa seria, libre y fuerte es fundamental para cualquier democracia, ya que representa o puede representar uno de los mecanismos más importantes de vinculación entre los representantes y sus

representados, visibilizando y ayudando a articular problemas que de otra forma no serían reconocidos, presionando con esto para que quienes deben darnos respuestas y soluciones estén en condiciones de hacerlo.

APÉNDICE A
Categorías del *Comparative agenda Project*

1. Macroeconomics

100: General

Description: Includes issues related to general domestic macroeconomic policy.

101: Interest Rates

Description: Includes issues related to inflation, cost of living, prices, and interest rates

103: Unemployment Rate

Description: Includes issues related to the unemployment rate, impact of unemployment

104: Monetary Policy

Description: Includes issues related to the monetary policy, central bank, and the treasury

105: National Budget

Description: Issues related to public debt, budgeting, and efforts to reduce deficits

107: Tax Code

Description: Includes issues related to tax policy, the impact of taxes, and tax enforcement

108: Industrial Policy

Description: Includes issues related to manufacturing policy, industrial revitalization and growth

110: Price Control

Description: Includes issues related to wage or price control, emergency price controls

199: Other

Description: Includes issues related to other macroeconomics subtopics

2. Civil Rights

200: General

Description: Includes issues related generally to civil rights and minority rights

201: Minority Discrimination

Description: Includes issues related to minority, ethnic, and racial group discrimination

202: Gender Discrimination

Description: Includes issues related to sex, gender, and sexual orientation discrimination

204: Age Discrimination

Description: Includes issues related to age discrimination, including mandatory retirement age policies

205: Handicap Discrimination

Description: Includes issues related to handicap and disease discrimination

206: Voting Rights

Description: Includes issues related to voting rights, expanding or contracting the franchise, participation and related issues

207: Freedom of Speech

Description: Issues related to freedom of speech, religious freedoms, and other types of freedom of expression

208: Right to Privacy

Description: Includes issues related to privacy rights, including privacy of records, access to government information, and abortion rights

209: Anti-Government

Description: Includes issues related to anti-government activity groups, such as the communist party and local insurgency groups

299: Other

Description: Includes issues related to other civil rights subtopics

3. Health

300: General

Description: Includes issues related generally to health care, including appropriations for general health care government agencies

301: Health Care Reform

Description: Includes issues related to broad, comprehensive changes in the health care system

302: Insurance

Description: Includes issues related to health insurance reform, regulation, availability, and cost

321: Drug Industry

Description: Includes issues related to the regulation and promotion of pharmaceuticals, medical devices, and clinical labs

322: Medical Facilities

Description: Issues related to facilities construction, regulation and payments, including waitlists and ambulance services

323: Insurance Providers

Description: Includes issues related to provider and insurer payments and regulation, including other types of benefits or multiple benefits

324: Medical Liability

Description: Includes issues related to medical liability, malpractice issues, medical fraud and abuse, and unfair practices

325: Manpower

Description: Issues related to the supply and quantity of labor in the health care industry, training and licensing

331: Disease Prevention

Description: Issues related to disease prevention, treatment, and health promotion, including specific diseases not covered in other subtopics

332: Infants and Children

Description: Includes issues related to infants and children, including coverage and quality of care, health promotion, and school health programs

333: Mental

Description: Includes issues related to mental health care and mental health disease

334: Long-term Care

Description: Includes issues related to long term care, home health care, the terminally ill, and rehabilitation services

335: Drug Coverage and Cost

Description: Includes issues related to prescription drug coverage, programs to pay for prescription drugs, and policy to reduce the cost of prescription drugs

341: Tobacco Abuse

Description: Includes issues related to tobacco abuse, treatment, education, and health effects

342: Drug and Alcohol Abuse

Description: Includes issues related to alcohol and illegal drug abuse, treatment, education, and health effects

398: R&D

Description: Includes issues related to health care research and development

399: Other

Description: Includes issues related to other health care topics

4. Agriculture

400: General

Description: Includes issues related to general agriculture policy, including appropriations for general agriculture government agencies

401: Trade

Description: Includes issues related to the regulation and impact of agricultural foreign trade

402: Subsidies to Farmers

Description: Includes issues related to government subsidies to farmers and ranchers, including agricultural disaster insurance

403: Food Inspection & Safety

Description: Includes issues related to food inspection and safety, including seafood, and labeling requirements

404: Marketing & Promotion

Description: Includes issues related to efforts to provide information on agricultural products to consumers and the regulation of agricultural marketing

405: Animal and Crop Disease

Description: Includes issues related to animal and crop disease, pest control and pesticide regulation, and welfare for domesticated animals

408: Fisheries & Fishing

Description: Includes issues related to fishing, commercial fishery regulation and conservation

498: R&D

Description: Includes issues related to agricultural research and development

499: Other

Description: Includes issues related to other agricultural subtopics

5. Labor

500: General

Description: Includes issues generally related to labor, employment, and pensions, including appropriations for government agencies regulating labor policy

501: Worker Safety

Description: Includes issues related to worker safety and protection and compensation for work-related injury and disease

502: Employment Training

Description: Includes issues related to job training for adult workers, workforce development, and efforts to retrain displaced workers

503: Employee Benefits

Description: Includes issues related to all employee benefits, pensions, and retirement accounts, including government-provided unemployment insurance

504: Labor Unions

Description: Includes issues related to labor unions, collective bargaining, and employer-employee relations

505: Fair Labor Standards

Description: Includes issues related to fair labor standards such as the minimum wage and overtime compensation, and labor law

506: Youth Employment

Description: Includes issues related to youth employment, child labor and job training for youths

529: Migrant and Seasonal

Description: Includes issues related to migrant, guest and seasonal workers

599: Other

Description: Issues related to other labor policy

6. Education

600: General

Description: Includes issues related to general education policy, including appropriations for government agencies regulating education policy

601: Higher

Description: Includes issues related to higher education, student loans and education finance, and the regulation of colleges and universities

602: Elementary & Secondary

Description: Includes issues related to elementary and primary schools, school reform, safety in schools, and efforts to generally improve educational standards and outcomes

603: Underprivileged

Description: Includes issues related to education of underprivileged students, including adult literacy programs, bilingual education needs, and rural education initiatives

604: Vocational

Description: Includes issues related to vocational education for children and adults and their impact

606: Special

Description: Includes issues related to special education and education for the physically or mentally handicapped

607: Excellence

Description: Includes issues related to education excellence, including efforts to increase the quality of specific areas, such as math, science or foreign language skills

698: R&D

Description: Includes issues related to research and development in education

699: Other

Description: Includes issues related to other subtopics in education policy

7. Environment

700: General

Description: Includes issues related to general environmental policy, including appropriations for government agencies regulating environmental policy

701: Drinking Water

Description: Includes issues related to domestic drinking water safety, supply, pollution, fluoridation, and conservation

703: Waste Disposal

Description: Includes issues related to the disposal and treatment of wastewater, solid waste and runoff.

704: Hazardous Waste

Description: Includes issues related to hazardous waste and toxic chemical regulation, treatment, and disposal

705: Air Pollution

Description: Includes issues related to air pollution, climate change, and noise pollution

707: Recycling

Description: Includes issues related to recycling, reuse, and resource conservation

708: Indoor Hazards

Description: Includes issues related to indoor environmental hazards, indoor air contamination (including on airlines), and indoor hazardous substances such as asbestos

709: Species & Forest

Description: Includes issues related to species and forest protection, endangered species, control of the domestic illicit trade in wildlife products, and regulation of laboratory or performance animals

711: Conservation

Description: Includes issues related to land and water conservation

798: R&D

Description: Includes issues related to research and development in environmental technology, not including alternative energy

799: Other

Description: Includes issues related to other environmental subtopics

8. Energy

800: General

Description: Includes issues generally related to energy policy, including appropriations for government agencies regulating energy policy

801: Nuclear

Description: Includes issues related to nuclear energy, safety and security, and disposal of nuclear waste

802: Electricity

Description: Includes issues related to general electricity, hydropower, and regulation of electrical utilities

803: Natural Gas & Oil

Description: Includes issues related to natural gas and oil, drilling, oil spills and flaring, oil and gas prices, shortages and gasoline regulation

805: Coal

Description: Includes issues related to coal production, use, trade, and regulation, including coal gasification and clean coal technologies

806: Alternative & Renewable

Description: Includes issues related to alternative and renewable energy, biofuels, hydrogen and geothermal power

807: Conservation

Description: Includes issues related to energy conservation and energy efficiency, including vehicles, homes, commercial use and government

898: R&D

Description: Includes issues related to energy research and development

899: Other

Description: Includes issues related to other energy subtopics

9. Immigration

900: Immigration

Description: Includes issues related to immigration, refugees, and citizenship

10. Transportation

1000: General

Description: Includes issues related generally to transportation, including appropriations for government agencies regulating transportation policy

1001: Mass

Description: Includes issues related to mass transportation construction, regulation, safety, and availability

1002: Highways

Description: Includes issues related to public highway construction, maintenance, and safety

1003: Air Travel

Description: Includes issues related to air travel, regulation and safety of aviation, airports, air traffic control, pilot training, and aviation technology

1005: Railroad Travel

Description: Includes issues related to railroads, rail travel, rail freight, and the development and deployment of new rail technologies

1007: Maritime

Description: Includes issues related to maritime transportation, including maritime freight and shipping, safety and security, and inland waterways and channels

1010: Infrastructure

Description: Includes issues related to infrastructure and public works, including employment initiatives

1098: R&D

Description: Includes issues related to transportation research and development

1099: Other

Description: Includes issues related to other transportation subtopics

12. Law and Crime

1200: General

Description: Includes issues related to general law, crime, and family issues

1201: Agencies

Description: Includes issues related to all law enforcement agencies, including border, customs, and other specialized enforcement agencies and their appropriations

1202: White Collar Crime

Description: Includes issues related to white collar crime, organized crime, counterfeiting and fraud, cyber-crime, and money laundering

1203: Illegal Drugs

Description: Issues related to illegal drug crime and enforcement, criminal penalties for drug crimes, including international efforts to combat drug trafficking

1204: Court Administration

Description: Includes issues related to court administration, judiciary appropriations, guidelines for bail, pre-release, fines and legal representation

1205: Prisons

Description: Includes issues related to prisons and jails, parole systems, and appropriations

1206: Juvenile Crime

Description: Includes issues related to juvenile crime and justice, juvenile prisons and jails, and efforts to reduce juvenile crime and recidivism

1207: Child Abuse

Description: Includes issues related to child abuse, child pornography, sexual exploitation of children and parental kidnapping

1208: Family Issues

Description: Includes issues related to family issues, domestic violence, child welfare, family law

1210: Criminal & Civil Code

Description: Includes issues related to domestic criminal and civil codes, including crimes not mentioned in other subtopics

1211: Crime Control

Description: Includes issues related to the control, prevention, and impact of crime

1227: Police

Description: Includes issues related to Police and other general domestic security responses to terrorism, such as special police

1299: Other

Description: Includes issues related to other law, crime, and family subtopics

13. Social Welfare

1300: General

Description: Includes issues generally related to social welfare policy

1302: Low-Income Assistance

Description: Includes issues related to poverty assistance for low-income families, including food assistance programs, programs to assess or alleviate welfare dependency and tax credits directed at low income families

1303: Elderly Assistance

Description: Includes issues related to elderly issues and elderly assistance, including government pensions

1304: Disabled Assistance

Description: Includes issues related to aid for people with physical or mental disabilities

1305: Volunteer Associations

Description: Includes issues related to domestic volunteer associations, charities, and youth organizations

1308: Child Care

Description: Includes issues related to parental leave and child care

1399: Other

Description: Includes issues related to other social welfare policy subtopics

14. Housing

1400: General

Description: Includes issues related generally to housing and urban affairs

1401: Community Development

Description: Includes issues related to housing and community development, neighborhood development, and national housing policy

1403: Urban Development

Description: Includes issues related to urban development and general urban issues

1404: Rural Housing

Description: Includes issues related to rural housing

1405: Rural Development

Description: Includes issues related to non-housing rural economic development

1406: Low-Income Assistance

Description: Includes issues related to housing for low-income individuals and families, including public housing projects and housing affordability programs

1407: Veterans

Description: Includes issues related to housing for military veterans and their families, including subsidies for veterans

1408: Elderly

Description: Includes issues related to housing for the elderly, including housing facilities for the handicapped elderly

1409: Homeless

Description: Includes issues related to housing for the homeless and efforts to reduce homelessness

1498: R&D

Description: Includes issues related to housing and community development research and development

1499: Other

Description: Other issues related to housing and community development

15. Domestic Commerce

1500: General

Description: Includes issues generally related to domestic commerce, including appropriations for government agencies regulating domestic commerce

1501: Banking

Description: Includes issues related to the regulation of national banking systems and other non-bank financial institutions

1502: Securities & Commodities

Description: Includes issues related to the regulation and facilitation of securities and commodities trading, regulation of investments and related industries, and exchanges

1504: Consumer Finance

Description: Includes issues related to consumer finance, mortgages, credit cards, access to credit records, and consumer credit fraud

1505: Insurance Regulation

Description: Includes issues related to insurance regulation, fraud and abuse in the insurance industry, the financial health of the insurance industry, and insurance availability and cost

1507: Bankruptcy

Description: Includes issues related to personal, commercial, and municipal bankruptcies

1520: Corporate Management

Description: Includes issues related to corporate mergers, antitrust regulation, corporate accounting and governance, and corporate management

1521: Small Businesses

Description: Includes issues related to small businesses, including programs to promote and subsidize small businesses

1522: Copyrights and Patents

Description: Includes issues related to copyrights and patents, patent reform, and intellectual property

1523: Disaster Relief

Description: Includes issues related to domestic natural disaster relief, disaster or flood insurance, and natural disaster preparedness

1524: Tourism

Description: Issues related to tourism regulation, promotion, and impact

1525: Consumer Safety

Description: Includes issues related to consumer fraud and safety in domestic commerce

1526: Sports Regulation

Description: Includes issues related to the regulation and promotion of sports, gambling, and personal fitness

1598: R&D

Description: Includes issues related to domestic commerce research and development

1599: Other

Description: Includes issues related to other domestic commerce policy subtopics

16. Defense

1600: General

Description: Includes issues related generally to defense policy, and appropriations for agencies that oversee general defense policy

1602: Alliances

Description: Includes issues related to defense alliance and agreement, security assistance, and UN peacekeeping activities

1603: Intelligence

Description: Includes issues related to military intelligence, espionage, and covert operations

1604: Readiness

Description: Includes issues related to military readiness, coordination of armed services air support and sealift capabilities, and national stockpiles of strategic materials.

1605: Nuclear Arms

Description: Includes issues related to nuclear weapons, nuclear proliferation, modernization of nuclear equipment

1606: Military Aid

Description: Includes issues related to military aid to other countries and the control of arms sales to other countries

1608: Personnel Issues

Description: Includes issues related to military manpower, military personnel and their dependents, military courts, and general veterans issues

1610: Procurement

Description: Includes issues related to military procurement, conversion of old equipment, and weapons systems evaluation

1611: Installations & Land

Description: Includes issues related to military installations, construction, and land transfers

1612: Reserve Forces

Description; Issues related to military reserves and reserve affairs

1614: Hazardous Waste

Description: Includes issues related to military nuclear and hazardous waste disposal and military environmental compliance

1615: Civil

Description: Includes issues related to domestic civil defense, national security responses to terrorism, and other issues related to homeland security

1616: Civilian Personnel

Description: Includes issues related to non-contractor civilian personell, civilian employment in the defense industry, and military base closings

1617: Contractors

Description: Includes issues related to military contractors and contracting, oversight of military contrators and fraud by military contractors

1619: Foreign Operations

Description: Includes issues related to direct war-related foreign military operations, prisoners of war and collateral damage to civilian populations

1620: Claims against Military

Description: Includes issues related to claims against the military, settlements for military dependents, and compensation for civilizans injured in military operations

1698: R&D

Description: Includes issues related to defense research and development

1699: Other

Description: Includes issues related to other defense policy subtopics

17. Technology

1700: General

Description: Includes issues related to general space, science, technology, and communications

1701: Space

Description: Includes issues related to the government use of space and space resource exploitation agreements, government space programs and space exploration, military use of space

1704: Commercial Use of Space

Description: Includes issues related to the regulation and promotion of commercial use of space, commercial satellite technology, and government efforts to encourage commercial space development

1705: Science Transfer

Description: Includes issues related to science and technology transfer and international science cooperation

1706: Telecommunications

Description: Includes issues related to telephone and telecommunication regulation, infrastructure for high speed internet, and other forms fo telecommunication

1707: Broadcast

Description: Includes issues related to the regulation of the newspaper, publishing, radio, and broadcast television industries

1708: Weather Forecasting

Description: Includes issues related to weather forecasting, oceanography, geological surveys, and weather forecasting research and technology

1709: Computers

Description: Includes issues related generally to the computer industry, regulation of the internet, and computer security

1798: R&D

Description: Includes issues related to space, science, technology, and communication research and development not mentioned in other subtopics.

1799: Other

Description: Includes issues related to other space, science, technology, and communication research and development

18. Foreign Trade

1800: General

Description: Includes issues generally related to foreign trade and appropriations for government agencies generally regulating foreign trade

1802: Trade Agreements

Description: Includes issues related to trade negotiations, disputes, and agreements, including tax treaties

1803: Exports

Description: Includes issues related to export regulation, subsidies, promotion, and control

1804: Private Investments

Description: Includes issues related to international private business investment and corporate development

1806: Competitiveness

Description: Includes issues related to productivity of competitiveness of domestic businesses and balance of payments issues

1807: Tariff & Imports

Description: Includes issues related to tariffs and other barriers to imports, import regulation and impact of imports on domestic industries

1808: Exchange Rates

Description: Includes issues related to exchange rate and related issues

1899: Other

Description: Includes issues related to other foreign trade policy subtopics

19. International Affairs

1900: General

Description: Includes issues related to general international affairs and foreign aid, including appropriations for general government foreign affairs agencies

1901: Foreign Aid

Description: Includes issues related to foreign aid not directly targeting at increasing international development

1902: Resources Exploitation

Description: Includes issues related to international resources exploitation and resources agreements, law of the sea and international ocean conservation efforts

1905: Developing Countries

Description: Includes issues related specifically to developing countries Developing Countries Issues (for Financial Issues see 1906)

1906: International Finance

Description: Includes issues related to international finance and economic development, the World Bank and International Monetary Fund, regional development banks, sovereign debt and implications for international lending institutions

1910: Western Europe

Description: Includes issues related to Western Europe and the European Union

1921: Specific Country

Description: Includes issues related specifically to a foreign country or region not codable using other codes, assessment of political issues in other countries, relations between individual countries

1925: Human Rights

Description: Includes issues related to human rights, human rights violations, human rights treaties and conventions, UN reports on human rights, crimes associated with genocide or crimes against humanity

1926: Organizations

Description: International organizations, NGOs, the United Nations, International Red Cross, UNESCO, International Olympic Committee, International Criminal Court

1927: Terrorism

Description: Includes issues related to international terrorism, hijacking, and acts of piracy in other countries, efforts to fight international terrorism, international legal mechanisms to combat terrorism

1929: Diplomats

Description: Includes issues related to diplomats, diplomacy, embassies, citizens abroad, foreign diplomats in the country, visas and passports

1999: Other

Description: Includes issues related to other international affairs policy subtopics

20. Government Operations

2000: General

Description: Includes issues related to general government operations, including appropriations for multiple government agencies

2001: Intergovernmental Relations

Description: Includes issues related to intergovernmental relations, local government issues

2002: Bureaucracy

Description: Includes issues related to general government efficiencies and bureaucratic oversight

2003: Postal Service

Description: Includes issues related to postal services, regulation of mail, and post-civil service

2004: Employees

Description: Includes issues related to civil employees not mentioned in other subtopics, government pensions and general civil service issues

2005: Appointments

Description: Includes issues related to nominations and appointments not mentioned elsewhere

2006: Currency

Description: Includes issues related the currency, national mints, medals, and commemorative coins

2007: Procurement & Contractors

Description: Includes issues related to government procurement, government contractors, contractor and procurement fraud, and procurement processes and systems

2008: Property Management

Description: Includes issues related to government property management, construction, and regulation

2009: Tax Administration

Description: Includes issues related to tax administration, enforcement, and auditing for both individuals and corporations

2010: Scandals

Description: Includes issues related to public scandal and impeachment

2011: Branch Relations

Description: Includes issues related to government branch relations, administrative issues, and constitutional reforms

2012: Political Campaigns

Description: Includes issues related to the regulation of political campaigns, campaign finance, political advertising and voter registration

2013: Census & Statistics

Description: Includes issues related to census and statistics collection by government

2014: Capital City

Description: Includes issues related to the capital city

2015: Claims against

Description: Includes issues related to claims against the government, compensation for the victims of terrorist

attacks, compensation policies without other substantive provisions

2030: National Holidays

Description: Includes issues related to national holidays and their observation

2099: Other

Description: Includes issues related to other government operations subtopics

21. Public Lands

2100: General

Description: Includes issues related to general public lands, water management, and territorial issues

2101: National Parks

Description: Includes issues related to national parks, memorials, historic sites, and recreation, including the management and staffing of cultural sites

2102: Indigenous Affairs

Description: Includes issues related to indigenous affairs, indigenous lands, and assistance to indigenous people

2103: Public Lands

Description: Includes issues related to natural resources, public lands, and forest management, including forest fires, livestock grazing

2104: Water Resources

Description: Includes issues related to water resources, water resource development and civil works, flood control, and research

2105: Dependencies & Territories

Description: Includes issues related to territorial and dependency issues and devolution

2199: Other

Description: Includes issues related to other public lands policy subtopics

23. Culture

2300: General

Description: Includes issues related to general cultural policy issues

APÉNDICE B
Categorías utilizadas
(incluye las modificaciones/adaptaciones realizadas a las
categorías del CAP)

Agricultura	
Pesca	Incluye temas relacionados con la pesca, regulación de la pesca comercial y conservación.
Asuntos internacionales	
General_AI	
Diplomáticos	Incluye temas relacionados con diplomáticos, la diplomacia, embajadas, diplomáticos extranjeros en el país, ciudadanos en el exterior, visas y pasaportes.
Bienestar social	
General_BS	
Cuidado de niños	Temas relacionados con el abandono y cuidado de niños.
Comercio nacional	
General_CN	
Banca	Temas relacionados con la regulación del sistema bancario nacional y otras instituciones financieras no bancarias.
Pequeña y mediana empresa*	Temas relacionados con apoyos y programas dirigidos a la pequeña y mediana empresa.
Protección del consumidor*	Temas relacionados con los derechos del consumidor.
Turismo	Temas relacionados con la regulación del turismo, su promoción e impacto.
Cultura	
General_CUL	
Defensa	
General_DER	

Reclamaciones en contra de militares*	Temas relacionados con delitos cometidos por militares, así como con las compensaciones a civiles afectados por operaciones militares
Derechos	
Derecho al voto	Temas relacionados con el derecho al voto, la ampliación o contracción de quienes pueden votar.
Discriminación por discapacidad	Temas relacionados con la discriminación por discapacidad o enfermedad.
Discriminación por género	Temas relacionados con la discriminación por sexo, género u orientación sexual.
Transparencia y rendición de cuentas	Incluye temas relacionados con la información en posesión de los sujetos obligados por la Ley de transparencia, la creación o modificación de leyes y/o instituciones u organismo relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas.
Otros_DER	
Educación	
Educación media superior	Incluye temas relacionados con la educación media superior, regulación de colegios, entre otros.
Energía	
General_ENER	
Conservación_ENER	Incluye temas relacionados con la conservación de energía y eficiencia de energía, incluyendo vehículos, casas, uso comercial y gobierno.
Laboral	
Estándares laborales justos	Incluye temas relacionados con estándares laborales justos, tales como: el salario mínimo, compensaciones por tiempo extra, legislación laboral, etc.
Ley y crimen	
General_LEY	

Administración de la justicia	Incluye temas relacionados con la administración de justicia, asignaciones judiciales, directrices para fianzas, amnistías, multas y representación legal.
Agencias	Incluye temas relacionados con todas las agencias encargadas del cumplimiento de la ley, incluyendo las designaciones y lo relacionado con el personal de las mismas.
Control y sanción del crimen	Incluye temas relacionados con el control, la prevención, el impacto del crimen, así como la sanción del mismo.
Justicia para adolescentes	Incluye temas relacionados con el crimen y la justicia juvenil, prisiones juveniles y cárceles, así como esfuerzos por reducir el crimen juvenil y su reincidencia.
Policía	Incluye temas relacionados con la policía.
Medio ambiente	
General_MA	
Contaminación del aire	Incluye temas relacionados con la contaminación del aire, cambio climático y contaminación acústica.
Especies y bosques	Incluye temas relacionados con la protección de especies y bosques, especies en peligro de extinción, control del comercio ilícito nacional de productos silvestres y regulación de animales de laboratorio.
Residuos peligrosos	Incluye temas relacionados con residuos peligrosos y la regulación de sustancias químicas tóxicas, su tratamiento y su eliminación.
Otros_MA	
Migración	
Migración	Incluye temas relacionados con la migración, derechos de los migrantes, asistencia, etc.
Operaciones del gobierno	
General_OG	

Adquisiciones y contrataciones	Incluye temas relacionados con el procuramiento del gobierno, contratistas del gobierno, el proceso de procuración, etc.
Ciudad capital	Incluye temas relacionados con la Ciudad de México.
Combate a la corrupción	
Moneda	Incluye temas relacionados con la circulación de monedas, medallas y monedas conmemorativas.
Relación entre poderes	Incluye temas relacionados con la relación entre poderes, temas administrativos, así como asuntos que tienen que ver con la organización y el proceso legislativos.
Relaciones intergubernamentales	Incluye temas relacionados con las relaciones entre distintos niveles de gobierno, así como temas de gobiernos locales.
Sistema político electoral	Iniciativas dirigidas al procedimiento por el cual ciertos puestos del poder ejecutivo y legislativo son ocupados (cargos de elección popular). Así como aquellas iniciativas cuyo objeto es el proceso de toma de decisiones de estos actores.
Otros_OG	
Salud	
Instalaciones médicas	Temas relacionados con la construcción de instalaciones, regulaciones y pagos, incluyendo listas de espera y servicios de ambulancia.
Prevención de enfermedades	Temas relacionados con la prevención de enfermedades, tratamientos y promoción de la salud, incluyendo enfermedades específicas no cubiertas en otros subtemas.
Salud mental	Temas relacionados con el cuidado de la salud mental, así como con enfermedades mentales.
Otros_SALUD	

Tecnología	
General_TEC	
Difusión de la ciencia	Incluye temas dirigidos a promover la difusión de los conocimientos.
Emisiones	Incluye temas relacionados con la regulación de periódicos, publicidad, radio y las emisiones de la industria televisiva.
Ordenadores	Incluye temas relacionados con la industria de la computación en general, la regulación del internet y la seguridad informática.
Telecomunicaciones	Incluye temas relacionados con la regulación de la telefonía y las telecomunicaciones, infraestructura para un internet más rápido y otras formas de telecomunicación.
Tierras públicas	
Asuntos indígenas	Incluye temas relacionados con asuntos indígenas.
Vivienda	
General_VIV	
Otros_VIV	

APÉNDICE C

Identificación de temas por subáreas de política

Área de política	Subárea de política	Tema	
Agricultura	Pesca	Pesca	
Asuntos internacionales	Diplomáticos	Diplomáticos	
	General_AI	General_AI	
Bienestar social	Cuidado de niños	Cuidado de niños	
	General_BS	General_BS	
Comercio nacional	Banca	Banca	
	General_CN	General_CN	
	Pequeña y mediana empresa	Pequeña y mediana empresa	
	Protección del consumidor	Protección del consumidor	
	Turismo	Disposiciones administrativa Turismo sustentable	
Defensa	Reclamaciones en contra de militares	Reclamaciones en contra de militares	
Derechos	Derecho al voto	Derecho al voto	
	Discriminación por discapacidad	Discriminación por discapacidad	
	Discriminación por género	Discriminación por género_Legislación	Discriminación por género_Legislación
		Discriminación por género_Reconocimientos	Discriminación por género_Reconocimientos
		Igualdad laboral	Igualdad laboral
	Igualdad política	Igualdad política	
	General_DER	General_DER	
	Otros_DER	Otros_DER	
Transparencia y rendición de cuentas	Ampliación de sujetos obligados y diseño institucional Partidos y rendición de cuentas		

Educación	Educación media superior	Educación media superior	
Energía	Conservación_ENER	Conservación_ENER	
	General_ENER	General_ENER	
Ley y crimen	Administración de la justicia	Amnistías e indultos Sistema penal	
	Agencias	Agencias	
	Control y sanción del crimen		Delitos en contra de la libertad de expresión
			Desaparición forzada y tortura
			Reparación del daño
			Secuestro
	General_LEY	General_LEY	
	Justicia para adolescentes	Justicia para adolescentes	
Policía	Policía		
Medio ambiente	Contaminación del aire	Cambio climático	
	Especies y bosques	Trato digno de animales	
	General_MA	General_MA	
	Otros_MA	Otros_MA	
	Residuos peligrosos	Residuos peligrosos	
Migración	Migración	Migración	
Operaciones del gobierno	Adquisiciones y contrataciones	Adquisiciones y contrataciones	
	Ciudad capital	Ciudad capital_Electoral	
		Ciudad capital_Nombramientos	
	Combate a la corrupción	Sistema Nacional Anticorrupción	
	General_OG	General_OG	
	Moneda	Moneda	
Otros_OG	Otros_OG		

	Relación entre poderes	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo
		Poder Legislativo
	Relaciones intergubernamentales	Relaciones intergubernamentales
	Sistema político electoral	Calendario electoral
		Candidaturas independientes
		Delitos electorales
		Instituciones en materia electoral
		Mexicanos en el extranjero
		Nulidad de la elección
		Pautas en medios de comunicación
		Recuento de votos
		Reelección
		Registro y conservación del mismo
		Segunda vuelta
Sistema político electoral en general		
Salud	Infantes y niños	Lactancia materna
	Instalaciones médicas	Instalaciones médicas
	Otros_SALUD	Otros_SALUD
	Prevención de enfermedades	Control de sobrepeso y trastornos de la conducta alimentaria
		Salud reproductiva
Salud mental	Salud mental	
Tecnología	Difusión de la ciencia	Difusión de la ciencia
	Emisiones	Emisiones
	General_TEC	General_TEC

	Ordenadores	Ordenadores
	Telecomunicaciones	Internet
		Telecomunicaciones en general
		Telefonía
Tierras públicas	Asuntos indígenas	Asuntos indígenas
Vivienda	General_VIV	General_VIV
	Otros_VIV	Otros_VIV

APÉNDICE D
Número de iniciativas por categoría

Categorías	Número de iniciativas
Agricultura	1
Pesca	1
Pesca	1
Asuntos internacionales	3
Bienestar social	3
Cuidado de niños	1
Cuidado de niños	1
General_BS	2
Comercio nacional	6
Banca	1
Banca	1
General_CN	1
Pequeña y mediana empresa	1
Pequeña y mediana empresa	1
Protección del consumidor	1
Protección del consumidor	1
Turismo	2
Disposiciones administrativa	1
Turismo sustentable	1
Defensa	5
Derechos	22
Derecho al voto	1
Derecho al voto	1
Discriminación por discapacidad	1
Discriminación por discapacidad	1
Discriminación por género	5
Discriminación por género_Legislación	1
Discriminación por género_Reconocimientos	2
Igualdad laboral	1

Igualdad política	1
General_DER	6
Otros_DER	2
Transparencia y rendición de cuentas	7
Educación	1
<hr/>	
Educación media superior	1
Educación media superior	1
Energía	2
<hr/>	
Conservación_ENER	1
Conservación_ENER	1
General_ENER	1
Ley y crimen	26
<hr/>	
Administración de la justicia	8
Agencias	3
Control y sanción del crimen	10
Delitos en contra de la libertad de expresión	1
Desaparición forzada y tortura	7
Reparación del daño	1
Secuestro	1
General_LEY	1
Justicia para adolescentes	2
Policía	2
Medio ambiente	12
<hr/>	
Contaminación del aire	4
Especies y bosques	5
General_MA	1
Otros_MA	1
Residuos peligrosos	1
Residuos peligrosos	1
Migración	1
<hr/>	
Migración	1
Migración	1
Operaciones del gobierno	59
<hr/>	

Adquisiciones y contrataciones	1
Ciudad capital	2
Combate a la corrupción	6
General_OG	4
Moneda	1
Otros_OG	1
Relación entre poderes	12
Relaciones intergubernamentales	1
Sistema político electoral	31
Calendario electoral	1
Candidaturas independientes	2
Delitos electorales	2
Instituciones en materia electoral	3
Mexicanos en el extranjero	3
Nulidad de la elección	1
Pautas en medios de comunicación	1
Recuento de votos	1
Reelección	2
Registro y conservación del mismo	3
Segunda vuelta	1
Sistema político electoral en general	11
Salud	11
Infantes y niños	1
Lactancia materna	1
Instalaciones médicas	1
Instalaciones médicas	1
Otros_SALUD	4
Prevención de enfermedades	3
Control de sobrepeso y trastornos de la conducta alimentaria	2
Salud reproductiva	1
Salud mental	2
Tecnología	12
Difusión de la ciencia	1

Difusión de la ciencia	1
Emisiones	2
General_TEC	4
Ordenadores	1
Ordenadores	1
Telecomunicaciones	4
Internet	1
Telecomunicaciones en general	1
Telefonía	2
Tierras públicas	1
<hr/>	
Asuntos indígenas	1
Asuntos indígenas	1
Vivienda	4
<hr/>	
General_VIV	2
General_VIV	2
Otros_VIV	2
Otros_VIV	2
<hr/>	
Total general	169

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2008). Persistence of power, elites, and institutions. *American Economic Review*, 98(1), 267-93.

Aguilar, L.F. (1992). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.

Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., Purnamasari, R., & Wai-Poi, M. (2013). *Does elite capture matter? Local elites and targeted welfare programs in Indonesia* (No. w18798). National Bureau of Economic Research.

Arellano, D., & Blanco, F. (2013). Políticas públicas y democracia. *Instituto Federal*.

Avritzer, L. (2002). *Democracy and Public Space in Latin America*. Princeton University Press.

Bachrach, Peter y Baratz, Morton S. "Two Faces of Power" (Pp. 947-952). En *The American Political Science Review*. Vol. 56, Issue 4 (Dec., 1962).

Bardach, Eugene, "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas" (Pp. 219-233). En Luis F. Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Brinkerhoff, D. y Goldsmith A. (2002). *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*.

Bryman, Alan. *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press, 2012.

Casar, María Amparo y Maldonado, Claudia, "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política" (Pp. 207-238). En *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2010.

Carpenter D. y Moss D. (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carrillo, Ernesto y Tamayo, Manuel, “El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas” (Pp. 193-215). En *Gestión y Política Pública*. Vol. XVII, no. 1, I semestre de 2008.

Carrillo, Ernesto, Tamayo, Manuel y Nuño, L., “La agenda pública y el proceso de formación de la agenda formal en las democracias avanzadas” (Pp. 41-72). En *La formación de la agenda pública. Análisis comparado de las demandas de hombres y mujeres hacia el sistema político en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.

Cobb, Roger W. y Elder, Charles D., “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory” (Pp. 892-915). En *The Journal of Politics*. Vol. 33, No. 4 (Nov., 1971).

Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, 70(1), 126-138.

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.
Última reforma DOF 10 de julio de 2015.

Courtney, J., & Smith, D. (Eds.). (2010). *The Oxford handbook of Canadian politics*. Oxford University Press.

Dorantes, Gerardo L. La construcción de la agenda de poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. L, núm. 204, septiembre-diciembre, 2008, pp. 77-99
Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.

Downs, A. (1993). 3. El ciclo de atención a los problemas sociales. *Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa*, 141-159.

Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford.

Garson, D.G. (1992). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.

Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on politics*, 12(3), 564-581.

Gómez, J. (2008). “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, *Espiral*, vol. XIV, núm. 42, pp. 97-124.

Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales y Aplicadas (2018). México: política, sociedad y cambio –Escenarios-. Tercera encuesta nacional de opinión ciudadana 2018. Recuperado de http://estructura.com.mx/articulos_structura/docs/GIMX1805p.pdf

Guerrero, A., Madrazo, A. y Ramírez, T. (2010). *Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México*. Recuperado el 7 de abril de 2016, de

<https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2051.pdf>

Gutman, A. y Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms*. Massachusetts Institute of Technology.

Heclo, Hugh. “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo” (Pp. 257-283). En Luis F. Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). “La captura del Estado en las economías en transición”. En *Finanzas & Desarrollo*. Vol. 38, no. 3, p.p. 31-35. Fondo Monetario Internacional.

Hopkin, J. (2006, August). Conceptualizing political clientelism: Political exchange and democratic theory. In *APSA annual meeting, Philadelphia* (Vol. 31, pp. 46-18).

Inglehart, R. (1971). The silent revolution in Europe: Intergenerational change in post-industrial societies. *American political science review*, 65(4), 991-1017.

Integralia. (2018). *La negociación política del presupuesto, 1997-2018*. Recuperado de <http://integralia.com.mx/libroNPP.pdf>.

Integralia. (13 de octubre de 2015). *Reporte legislativo número cuatro, LXII Legislatura* (septiembre–diciembre de 2012). Obtenido de <http://www.reportelegislativo.com.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Educación Pública. *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial 2013*. Recuperado de <http://cemabe.inegi.org.mx/>

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Harper Collins.

Kingdon, J. W. (1989). *Congressmen's voting decisions*. University of Michigan Press.

- Lasswell, H. D. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, Harold D. *La política como reparto de influencia*. Trad. R. Lugris. Madrid: Aguilar, 1974.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 20 de mayo de 2014.
- Melo, M. (2011). “Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, pp. 125-154.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.
- Mendoza, E. C. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y política pública*, 9(2), 180-229.
- Merino, J. y Ramírez, D. (2014). Por sus portadas los conoceréis. *Nexos*, febrero de.

México Evalúa. (2014). *Descifrando la caja negra del gasto*.

Recuperado de

https://www.mexicoevalua.org/cajanegra/content-documentos/Descifrando_caja_negra.pdf.

Núñez González, L. (2016). *Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública* (tesis de maestría). Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, México.

Parkinson, J. y Mansbridge, J. (2012). *Deliberative systems*. Cambridge.

Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México:UNAM, 2005.

Rodelo, F. V., & Muñoz, C. (2017). La orientación política del periódico y su influencia en la presencia de encuadres y asuntos dentro de las noticias¹. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 23(1), 241-256.

Secretaría de Educación Pública. *Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa*. Recuperado de <http://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

Secretaría de Gobernación (octubre 2018). *Padrón de medios impresos*. Recuperado de <https://pnmi.segob.gob.mx/reporte>

Secretaría de Gobernación. (febrero de 2017). *Sistema de Información Legislativa*. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Senado de la República de México. (febrero de 2018). *Senado de la República*. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/64/>

Simon, H. (1988). *El Comportamiento Administrativo, estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa* (3ª edición ed.). (EB Amando Lazaro Ros (1ª parte), Trans.) Buenos Aires. Argentina: Aguilar.

Sorensen, E., y Torfing, J. (2007). "Theoretical approaches to democratic network governance". En E. Sorensen, & J.

Torfig, *Theories of democratic network governance*.
Palgrave Macmillan.

Torgerson, D. (1992). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.

Weible, C. M., Heikkila, T., deLeon, P., & Sabatier, P. A. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*, 1-21.