

ANÁLISIS DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA¹

LAURA ALVAREZ HUWILER

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Sociología Económica de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y posdoctora en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina por la Universidad Libre de Berlín y la Pontificia Universidad Católica de Perú (UF Berlín y PUCP). Es investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Es profesora en la carrera de Administración de la UNAJ. Ha publicado libros, capítulos y artículos sobre la teoría del Estado y las políticas públicas, así como sobre las industrias contaminantes y los conflictos ambientales.

84

Introducción

El objetivo de este artículo es, por un lado, abordar los aspectos más relevantes sobre los límites que tiene el personal de Estado al momento de la construcción de la agenda de gobierno y, por otro lado, contribuir a un enfoque crítico en el campo de las políticas públicas que aporte, a su vez, a una teoría crítica general del estado capitalista².

La pregunta sobre cómo se instala un tema en agenda fue respondida por distintos autores desde diversas perspectivas. Ha sido abordada desde el pluralismo, el elitismo, el constructivismo y el institucionalismo (por mencionar solo algunos enfoques). Hasta la actualidad, sin embargo, son pocos los marxistas que realizaron aportes específicos al análisis de las políticas públicas (BRAND, 2022; BRAND et al, 2022, desde el *Historical*

¹ Más allá de asumir toda la responsabilidad por lo aquí escrito, no quisiera dejar de agradecer a la Red Crítica, a las políticas públicas y, específicamente, a Alberto Bonnet, a Candela de la Vega, a Emiliano Fernández, a Yamai Zapata y a Gerardo Oviedo por su lectura, por las valiosas críticas y aportes que fueron de gran utilidad.

² Si bien este trabajo es meramente teórico, hemos realizado análisis de casos sobre la instalación de problemas en la agenda de gobierno desde el enfoque aquí propuesto. Estos estudios pueden leerse en Alvarez Huwiler (2022b) donde nos referimos a la instalación en agenda de la reforma del Código de minería en los años '90; y en Alvarez Huwiler y Candela de la Vega (2024) donde abordamos la instalación en agenda de la reforma constitucional de Jujuy.

Materialist Policy Analysis).³ Es probable que esta ausencia de aportes en este campo se deba a que buena parte de la tradición marxista sostuvo que todo lo que hacía el Estado se realizaba en función del interés de los capitalistas o bien de la acumulación del capital.

En ambos casos —tanto si se parte de la concepción del Estado como mero instrumento de la burguesía, como si se lo entiende como una instancia funcional a la reproducción del capital—, la cuestión de cómo determinados temas logran acceder a la agenda de gobierno —y otros no— carece de centralidad teórica, dado que se asume que el proceso de identificación, jerarquización, selección y definición de los problemas está dado de antemano. En este artículo sostenemos que dicho proceso no puede suponerse *ex ante*.

Sin embargo, algunas de las preguntas que anteceden a este artículo, también se las hicieron algunos autores marxistas pertenecientes a lo que fue el debate alemán de la derivación del estado desarrollado en la ex República Federal de Alemania en la primera mitad de la década de los setenta, aunque en el marco de discusiones más generales sobre el Estado. Aquí partimos, gracias a estos autores, de comprender al Estado como una forma de relaciones sociales de dominación en el capitalismo.⁴

a. Nuestro punto de partida

Para abordar un análisis crítico de las políticas públicas y comprender la construcción de la agenda de gobierno, así como las demás funciones desempeñadas por el personal de Estado, existen cinco premisas generales en nuestro enfoque (ALVAREZ HUWILER; BONNET, 2018; 2022; ALVAREZ HUWILER, 2022). Veamos.

³ Autores marxistas como Offe (1994) y Jessop (1990) hicieron aportes al estudio de la acción estatal desde un nivel más bajo de abstracción. Si bien no se refirieron directamente al proceso de políticas públicas, sus aportes son útiles para el análisis de las políticas, ya que ninguno de estos autores le atribuyen al accionar del personal de Estado una racionalidad perfecta. Y aunque sus conclusiones sean diferentes a las nuestras, en el caso de Offe, por ejemplo, su concepto de “selectividad estructural” es útil para comprender los límites de la identificación de los problemas y de la intervención estatal.

⁴ La definición sobre el Estado de la que partimos se basa sobre todo en la de Hirsch (1977) que luego fue desarrollada por Holloway (1980) y otros autores dentro del denominado marxismo abierto. Para ver más sobre nuestro punto de partida, puede leerse Alvarez Huwiler y Bonnet (2018, 2022)

La primera premisa es que existen ciertos factores que limitan la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos cambiantes y contradictorios de la sociedad capitalista y que al existir estos factores el personal del Estado no puede saber cuáles son las medidas “objetivamente” necesarias para el mantenimiento del sistema en casos concretos dados. Por lo tanto, dada la existencia de estos factores, el proceso de las políticas públicas se desenvuelve mediante un mecanismo de ensayo y error, que constituye el modo de intervención del Estado adecuado al capitalismo.

La segunda es que aquellos factores que limitan, también constituyen condiciones de posibilidad para aquella adecuación. Es decir, determinan en un sentido positivo el proceso de las políticas públicas, permitiendo que exista esa adecuación, aunque de forma limitada⁵. Y que sea limitada significa, a su vez, que no es un hecho dado, sino que presupone “una averiguación constante de este interés global [i. e., de esos requerimientos de la reproducción capitalista] y de las medidas para su realización” (Heinrich 2008, p.213), que sólo puede comprenderse a posteriori.

La tercera premisa es que, una vez puesto en marcha el propio mecanismo de ensayo y error, éste muestra los límites, genera aprendizaje y la posibilidad para futuras adecuaciones.

La cuarta premisa es que el carácter capitalista del proceso de las políticas públicas está determinado por este mecanismo, que configura su forma, más allá del contenido de esas políticas. Las políticas y las funciones del personal de estado que se despliegan en el proceso —construir una agenda, formular y adoptar políticas, implementarlas— tendrán un carácter capitalista por este mecanismo de ensayo y error y no por la naturaleza del problema que ingrese en la agenda, el contenido de las alternativas de políticas formuladas y adoptadas o la efectividad de la implementación. En todo caso, aquello que limita las

⁵ La fragmentación del aparato del Estado capitalista, por ejemplo, constituye un límite importante, sea por la yuxtaposición de políticas -algunas veces contradictorias u opuestas entre sí-, por la heterogeneidad de criterios y/o las pujas entre distintos intereses del personal de estado. Por lo tanto, constituye un límite importante para que las políticas se adecuen a los requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista. Pero, al mismo tiempo, esa fragmentación, que es reflejo de una sociedad fragmentada, permite la recepción y tratamiento de las diversas demandas.

decisiones del personal de estado en todo el proceso de las políticas públicas —por lo cual sólo dispone de la posibilidad ensayar y errar— a su vez pone límites al contenido de las políticas públicas: limitando la naturaleza de los problemas que pueden ingresar en agenda, el contenido de las opciones de políticas que se formulan y se adoptan, y la efectividad de su implementación.

La quinta premisa es que las funciones del personal de Estado no existen de forma completamente aislada ni se dan de forma necesariamente consecutiva, como puede sugerir su diferenciación, sino que, en algunos momentos se superponen, se atrasan, adelantan o simplemente no suceden. El hecho de que en este artículo abordemos una función de forma diferenciada tiene como propósito lograr un desarrollo más detallado sobre cómo operan los límites a la adecuación de la construcción de la agenda respecto de los requerimientos de la sociedad capitalista y sobre el mecanismo de ensayo y error.

87

b. La agenda y las funciones del personal de Estado

Empecemos por definir la función de agenda. En líneas generales, se entiende por “agenda de gobierno” al conjunto de temas que, entre muchos otros presentes en la “agenda pública”⁶, son seleccionados e incorporados como problemas sobre los que el Estado adopta una determinada posición. Esta inclusión puede —aunque no necesariamente— derivar en la formulación y puesta en marcha de políticas públicas (OSZLAK; O’DONNELL, 1995). Y se la ubica generalmente al comienzo del proceso de las políticas, más por una razón lógica que por una secuencia real en el tiempo (Aguilar Villanueva, 2007). Esto es: no existe una posición del Estado frente a un asunto si este no forma parte de la agenda de gobierno; y no cualquier tema es asunto de esta agenda. En general, suelen serlo aquellos que se convirtieron previamente en problemas para la sociedad en cuestión. Por ello, Oszlak y O'Donnell señalan que las políticas responden a “cuestiones”, es decir, a asuntos “socialmente problematizados” (OSZLAK; O'DONNELL, 1995, p.110). Y por

⁶ La agenda pública comprendería todos los asuntos que para una sociedad y en un momento determinado son relevantes, acercándose ésta a la noción, más difundida, de “opinión pública”. Aunque, como veremos, tal unidad no existe y lo que existe, en realidad, son distintas agendas públicas.

esta razón, la agenda sería, al menos lógicamente, la primera instancia en la frontera entre el Estado y la sociedad. Dicho esto, la agenda de gobierno no es simplemente un recorte de la agenda pública ni necesariamente un reflejo de ella — en algunos casos, ni siquiera coinciden por completo, como veremos. El personal de Estado tiene la función de construir la agenda de gobierno y, por lo tanto, de decidir a qué problemas deberá prestar mayor atención el gobierno, en qué orden y con qué definición.

En relación con la construcción de una agenda de gobierno, entonces, existen ciertas tareas (o funciones) específicas que asume el personal de Estado⁷:

- 1) Identificación de los problemas;
- 2) Jerarquización y selección;
- 3) Definición.

En todas estas tareas del personal aparecen constantemente ciertos límites al identificar, jerarquizar, seleccionar y definir los asuntos que conforman la agenda de gobierno. Aunque en la realidad no existe una diferenciación absoluta de estas actividades, podemos, sin embargo, hacer una diferenciación lógica entre ellas y en relación con los límites a partir de cuatro preguntas:

- (1) ¿cómo identifica el personal de Estado cuáles son los problemas sobre los que debería formular políticas según los requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista?
- (2) ¿cómo establece, dentro de los problemas identificados, en qué orden de prioridad deben atenderse?, ¿cómo se produce la selección efectiva de los problemas que serán incluidos en la agenda de gobierno?,
- (3) ¿con qué definición ingresan esos problemas? ¿Esta definición coincide con la que otorgaron a esos problemas quienes impulsaron su inclusión en el caso de ser iniciadas por

⁷ No desarrollaremos aquí una distinción entre personal político y personal burocrático, pero es importante señalar que, en general, la construcción de la agenda como la formulación de las políticas se encuentra más vinculada al personal político. Y eso se debe a que, en las funciones de identificar los problemas, seleccionarlos, jerarquizarlos y definirlos, prima el carácter decisorio del personal. Y la posibilidad de decidir se relaciona más al personal político que al personal burocrático, quien se encarga de tareas más rutinizadas (Simon, 1964).

demandas externas al Estado? ¿Esa definición siempre corresponde a los requerimientos necesarios para la reproducción de esta sociedad? ¿cuáles son los límites que se le imponen al personal de Estado al definir los problemas?

Veamos ahora algunas características de la construcción de la agenda respecto a cada una de estas tareas, empezando por (1) la identificación de los problemas, es decir, el reconocimiento del personal de estado de un asunto como un problema que debe ingresar como tal a la agenda de gobierno:

1.1. La introducción de un tema en la agenda de gobierno puede provenir tanto de demandas predominantemente exógenas como de iniciativas endógenas al Estado. Y, a su vez, un tema que ingresa en agenda puede referirse a un asunto de “naturaleza exógena” o de “naturaleza endógena”, es decir, a problemas que son predominantemente externos o internos al Estado. La jerarquización de un área del estado, por ejemplo, sería un asunto endógeno. Aunque la iniciativa se inicie por fuera del Estado, compete, en principio, a los “asuntos internos” del Estado.

En resumen, quienes demandan que un tema se introduzca en la agenda pueden ser predominantemente (1) miembros u organizaciones de la propia sociedad, (2) miembros del personal del Estado o (3) gobiernos extranjeros, miembros de otros estados o de organismos internacionales. Pero, a su vez, los temas que son introducidos en la agenda (1.1) por miembros u organizaciones de la propia sociedad, pueden ser de naturaleza predominantemente exógena al estado (como lo fueron las demandas por la despenalización del aborto en Argentina), o pueden ser (1.2) temas introducidos por miembros u organizaciones de la propia sociedad, pero de naturaleza endógena al estado (por ejemplo, el reclamo de las organizaciones de Derechos Humanos en Argentina para que el Estado incluyera áreas específicas dedicadas a la búsqueda de personas apropiadas durante la última dictadura, como ocurrió con el Banco Nacional de Datos Genéticos, creado en 1987), o bien (2.1) los temas pueden ser demandados por el propio personal de estado sobre asuntos de naturaleza predominantemente interna al Estado (por ejemplo, un reclamo del personal de Estado por mejores condiciones edilicias en un organismo público para tener mejores condiciones de trabajo), o (2.2) pueden ser introducidos por iniciativas

del propio personal de estado pero referidos a temas de naturaleza predominantemente exógena a éste (la introducción del COVID a como tema de salud pública a comienzos del 2020 en Argentina, es decir, antes de que pudiera haber presión social sobre este tema), o (3) pueden ser temas introducidos por iniciativas de los miembros de otros estados o de organismos internacionales, pero ser de naturaleza endógena al estado nacional en cuestión (por ejemplo, las reformas actuales del gobierno de Milei exigidas por el Fondo Monetario Internacional que impliquen el cierre de organismos del estado o bien las recomendaciones del BID sobre política energética durante las administraciones kirchneristas).

1.2. Los problemas existen objetivamente en un momento histórico y en una sociedad determinada. Si un puente se derrumba, si hay desnutrición infantil, si los precios aumentan de tal modo que gran parte de la población no puede acceder a los bienes básicos, si se incrementa la desocupación, estos fenómenos no pueden reducirse a meras percepciones subjetivas como sugieren algunos autores⁸.

Desde el enfoque constructivista —según lo propuesto por autores como Becker (1966) y Blumer (1970)— los problemas se entienden como construcciones sociales, es decir, como el resultado de procesos colectivos de interpretación que otorgan sentido a determinados hechos. Sin embargo, desde una concepción marxista, estos problemas tienen una existencia objetiva, derivada de condiciones materiales, independientemente de cómo sean interpretados por los actores sociales⁹.

Si bien pueden existir diferentes interpretaciones sobre qué constituye un problema y cómo abordarlo —según el contexto histórico, cultural o ideológico, así como las

⁸ Un ejemplo de este tipo de planteos en Argentina es el que expone Bitar cuando afirma que “Los problemas son artificiales en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan y no tienen vida al margen de los individuos y grupos que los definen. El problema, es subjetivo o intersubjetivo, por lo que su reconocimiento demanda un proceso de construcción social. La primera reflexión que lo expuesto merece es que, los problemas no están allí afuera esperándonos, que no existen los problemas objetivos. Ellos dependen de la percepción y de la acción de sus protagonistas.” (1994: 4)

⁹ Los enfoques positivistas consideran que los problemas se encuentran en la realidad (Bardach, 1998). Sin embargo, estos suponen que encontrarse en la realidad implica que pueden convertirse en datos empíricos, por lo tanto, cuantificables para los cuales pueden encontrarse soluciones técnicas. Aunque con diferencias, dentro de esta perspectiva respecto a la identificación de los problemas sociales, podríamos incluir a autores como Laswell (2007a; 2007b)

interpretaciones y los intereses de los agentes que intervienen—, no puede negarse la existencia real de estos problemas.

Desde nuestra perspectiva, entonces, los problemas sociales no son únicamente construcciones subjetivas, sino expresiones concretas de las condiciones que genera la reproducción de la sociedad capitalista¹⁰

1.3 Los problemas siempre existen en relación con una concepción —histórica y espacialmente determinada— de lo que constituye un “estado normal” de las cosas, como lo explica O’Donnell (O’DONNELL, 1978). No obstante, al utilizar la noción de “normalidad”, corremos el riesgo de reproducir los supuestos del funcionalismo.

El funcionalismo sostiene que los problemas cumplen una función dentro del sistema social. Los problemas, siguiendo esta perspectiva, permiten distinguir lo que una sociedad considera aceptable o inaceptable —remitiendo al concepto de “estado normal” propuesto por Durkheim (1895) en relación con los hechos sociales. Es decir, desde este enfoque, los problemas se entienden como anomalías que deben corregirse en tanto perturban el orden establecido. Sin embargo, esas mismas “anomalías” cumplen una función: generan cohesión social al restablecer los límites de lo permitido y reforzar así las normas sociales. De este modo, el funcionalismo sostiene —de manera implícita o explícita— que los problemas son necesarios para mantener el equilibrio del sistema social.

Si bien hoy el funcionalismo, como tal, no tiene relevancia, existen versiones derivadas de él.¹¹ Y más allá de la conocida crítica que pudiéramos hacerle a los análisis funcionalistas en el sentido de que los problemas no son necesariamente funcionales al sistema, lo relevante de todo este planteo para nuestro enfoque es que la identificación de un problema por parte del personal del estado y previamente su existencia para una sociedad determinada, como diría O’Donnell, presupone un ‘orden’ (que es una relación de dominación) y una ‘normalidad’ de reproducción del capital (que es una realidad de explotación sostenida por aquel orden) para una sociedad determinada. En otras palabras,

¹⁰ Esto no significa reducir los problemas sociales a problemas económicos. Esta aclaración es necesaria porque muchas lecturas tienden a confundirlos.

¹¹ Los autores más actuales del enfoque funcionalista y más relevantes que Durkheim para nuestro enfoque, son Merton y Nisbet (1961).

“está implicada una naturalidad de la sociedad en tanto capitalista” (O’DONNELL 1978, p. 16).

En cierta medida, Durkheim tenía razón en un aspecto: distinguir lo que es un problema para una sociedad también nos habla de lo que es normal para esa sociedad. Sin embargo, los problemas aparecen y desaparecen de la agenda social a lo largo de la historia porque existen las luchas sociales. Lo que es “normal” en un momento puede que no lo sea en otro. La jornada laboral no siempre fue de ocho horas, ni las mujeres siempre tuvieron derecho al voto. Por lo tanto, a diferencia del funcionalismo, nosotros consideramos que lo “anómalo” es cambiante porque es el resultado de una sociedad intrínsecamente conflictiva.

En síntesis, los problemas existen objetivamente, pero su reconocimiento sólo puede comprenderse en relación con aquello que una sociedad establece como “normal”, en contraste con lo que señala como “problema”, así como con lo que instituye como “ideal” frente a lo “existente”. Siguiendo a Therborn (1987), estos criterios se sostienen en formas y mecanismos ideológicos que orientan lo que una sociedad considera posible, aceptable o deseable. Así, aquello que se establece como normalidad, problema o ideal no es estático, sino que cambia según el momento histórico.

Con respecto a estos cambios históricos, Baumgartner y Jones (1993), autores del enfoque del “equilibrio interrumpido”, explican que existen períodos de estabilidad en los cuales hay consenso acerca de qué se considera un problema y qué no, hasta que dicha estabilidad se quiebra y la agenda se abre a nuevos problemas que ponen en crisis la forma en que se comprendían esos asuntos, el modo de abordarlos así como las instituciones vigentes creadas en torno a ellos.

1.4 - Que un problema exista en la realidad y que incluso se encuentre en la agenda pública no implica que pueda ser identificado por el personal del Estado. Desde una perspectiva racionalista, se asume que el personal de Estado tiene la capacidad de identificar los problemas y encontrar soluciones.

Aunque con diferencias respecto de los autores de la “racionalidad limitada” (MARCH; SIMON, 1981) y del “incrementalismo” (LINDBLOM, 2007a y 2007b),

nuestro enfoque también cuestiona la existencia de un personal “todopoderoso” siempre capaz de identificar los problemas de la sociedad capitalista, entendiendo por éstos los requerimientos generales para la reproducción de dicha sociedad. Desde un enfoque marxista, Wirth decía al respecto:

La tesis según la cual el Estado debe garantizar la reproducción del capital social plantea, primero, la cuestión de saber cómo “el Estado” —de manera diferente que los capitalistas individuales— tendría conocimiento de las condiciones de esta reproducción social. La burocracia de Estado no “sabe” (no más que los capitalistas individuales) cuáles son las medidas “objetivamente” necesarias para el mantenimiento del sistema en casos concretos dados (WIRTH, 2017, p. 430)

93

Existen factores particulares que restringen la capacidad del personal de Estado para identificar los problemas, comenzando por la búsqueda de su propia autoconservación en el aparato del Estado. Pero esta búsqueda no siempre es consciente. En la mayoría de los casos se reproduce de manera inconsciente entre los miembros del propio personal de Estado. Cuando, por ejemplo, el cuestionamiento de un nuevo gobierno a un organismo público determinado hace que el personal de Estado de ese organismo (sobre todo si ese cuestionamiento pone en riesgo los cargos de ese personal) no pueda ver los problemas reales de funcionamiento que, por ejemplo, llevan a la falta de respuesta a ciertas demandas sociales.

Este principio de autoconservación hace que los problemas, sobre todo los que se expresan como demandas de la sociedad, sean percibidos por el personal de Estado con un marcado carácter de exterioridad, es decir, como algo que le es ajeno y sobre lo cual (este personal) interviene desde afuera.

Por lo tanto, la identificación de los problemas no puede analizarse sin contemplar esta característica que determina el accionar del personal del Estado. Volveremos más adelante a este punto. Además de ser identificados, los problemas deben jerarquizarse en un orden de prioridad y seleccionarse¹². Del conjunto de problemas existentes en la agenda

¹² Corresponde aclarar que el término “seleccionar” no se utiliza aquí para referirnos a una acción racional y libre de los agentes, ya que para éstos sólo implica elegir entre opciones que les son

pública, sólo una porción de ellos es seleccionada para integrar la agenda de gobierno. Otros asuntos de la agenda pública —que algunos denominan “agenda social” y otros “agenda sistémica” — no integrarán la “agenda de gobierno”.

2.1. En cuanto a por qué ciertos temas son seleccionados mientras que otros no, pueden considerarse críticamente distintas explicaciones. Por ejemplo, la influencia de la clase dominante —ya sea de la burguesía en su conjunto, de una fracción de ella o de las élites políticas— sobre la selección y priorización de temas en la agenda ha sido abordada desde diversos enfoques. Numerosos autores analizaron este poder de influencia —comúnmente identificado como “lobby”—, centrándose en el poder de las élites (MILLS, 1956; LINDBLOM; WOODHOUSE, 1993; BACHRACH; BARATZ, 1970; SABATIER, 1991), o bien en la capacidad de influencia de la clase capitalista (MILIBAND, 1970). Si bien en cierta medida, todos estos análisis son menos ingenuos que los realizados por los pluralistas, ya que al menos suponen que no todos los asuntos tienen la misma posibilidad de ser instalados en la agenda, la selección final de los problemas es explicada fundamentalmente como resultado de aquella influencia y no como resultado de límites estructurales.

La explicación sobre la determinación de la influencia en la construcción de la agenda presenta varias limitaciones. En primer lugar, si bien los intentos de lobby por parte de los capitalistas u otros grupos son innegables, estos no permiten explicar los casos en los que los temas que logran ingresar a la agenda gubernamental no coinciden con sus intereses.

En segundo lugar, no existe una unificación de los diversos intereses particulares de los capitalistas, ni una coincidencia permanente entre estos intereses y los del personal estatal. Con frecuencia, dichos intereses no solo resultan incompatibles entre sí, sino también con los requerimientos más amplios de la reproducción de la sociedad capitalista. Esta dificultad para unificar intereses se plantea aun bajo el supuesto de que los capitalistas saben con certeza cuáles son los temas que el Estado debería incorporar en la agenda de gobierno para beneficiarlos a largo plazo. Sin embargo, incluso cabe sospechar que tal conocimiento exista, dado que la naturaleza anárquica que caracteriza al sistema capitalista genera

dadas. E incluso, en algunos casos, la selección está prácticamente determinada porque no hay alternativas posibles.

incertidumbre. Y justamente esta incertidumbre confirma que no puede asumirse como dado aquello que ni siquiera está claro para los propios capitalistas¹³.

Por este motivo, lo que existe, en realidad, es una suerte de “averiguación constante” —como diría Heinrich (2008, p. 213)— por parte del personal del Estado acerca de cuáles son los requerimientos de la reproducción de esta sociedad; es decir, qué problemas debe atender como temas de agenda y, además, en qué orden de prioridad debe hacerlo.

2.2 La selección de los problemas que componen la agenda no se produce únicamente como resultado de las demandas de la sociedad (sea como grupos o como clases), sino que también se origina en iniciativas del propio personal estatal.

A diferencia de lo que supondría una visión “groseramente instrumentalista” —en términos de O’Donnell (1978, p. 19)—, la incorporación de un tema en la agenda de gobierno puede provenir tanto de demandas predominantemente exógenas como de iniciativas endógenas al Estado. Si bien la diferenciación entre lo interno y lo externo del Estado nunca puede ser absoluta, no se puede negar la existencia de propuestas originadas en el propio aparato del Estado. Esta existencia, sin embargo, no contradice el hecho de que, en la mayoría de los casos, la actitud del personal estatal tiende a ser más bien reactiva.

Las políticas no siempre responden a las demandas. Kingdon (1984) incluso llega a sugerir que las políticas ni siquiera son siempre respuestas a problemas. Puede haber “soluciones” (es decir, políticas ya formuladas por iniciativas endógenas del personal de Estado) que existan con anterioridad y se mantengan a la espera de que se presente el momento adecuado para ser propuestas. Esa oportunidad —la “ventana de oportunidad”,

¹³ Existen otras críticas sobre el poder de influencia que ejercen efectivamente los grupos dominantes, diferentes de las que planteamos desde nuestra perspectiva, como la de Heclo (1994). Este autor cuestiona los “viejos análisis” según los cuales los problemas de la agenda se definían entre los grupos de interés, algunos legisladores y ciertos sectores de la burocracia —el “triángulo de hierro”. Para Heclo, en cambio, actualmente los problemas se definen en redes complejas (a las que él denomina “redes de asuntos”), alrededor de las cuales se forman coaliciones ocasionales. “Al dirigir la búsqueda hacia los pocos poderosos, se pierden de vista los muchos cuyas redes de influencia provocan y guían el ejercicio del poder. Estas telarañas, o lo que yo llamaré ‘redes de asuntos’ o ‘redes de cuestiones’ (issue networks), son particularmente relevantes para entender el intrincado y confuso tejido de las políticas sociales que se han emprendido en años recientes’ (p.263)

en términos de Kingdon— surge cuando la coyuntura social y política lo permite. En tales casos, es el propio personal estatal quien busca problemas que se ajusten a determinadas políticas preexistentes, y no al revés.

Aclaremos este punto. Acordamos con Kingdon que las políticas no siempre son respuestas a problemas, pero agregamos “actuales”. Es decir, siempre que hubo una política, primero, lógicamente, se identificó un problema. Sólo que este problema pudo haber ocurrido en algún momento, haber desaparecido de la agenda pública y, por lo tanto, haber desaparecido también el interés de dar una respuesta por parte de un gobierno. En consecuencia, el problema deja de ocupar un lugar en la agenda de gobierno y la política queda a la espera de que, en algún momento, vuelva a aparecer aquel asunto o bien de que surja algún problema con características similares. Los recursos del Estado son escasos como para implementar políticas que respondan a problemas que ya no forman parte de la agenda social.

2.3. La selección de los problemas se encuentra vinculada estrechamente a los antecedentes de las políticas. La selección de los problemas que integran la agenda de gobierno no se realiza prescindiendo de las políticas formuladas y/o implementadas con anterioridad. En general, el personal de Estado suele tener en cuenta qué repercusiones suscitó la instalación en la agenda de un problema similar, así como las consecuencias de las políticas formuladas e implementadas previamente, sobre todo de aquellas que hubieran afectado la legitimidad del personal político. Es decir, la agenda de problemas se encuentra estrechamente vinculada a las respuestas que pueda dar el personal de Estado en función de la experiencia.

2.4. En relación con lo anterior, ni la jerarquización ni la selección de los problemas pueden efectuarse sin vincularlas con los recursos disponibles con los que cuenta un Estado para responder a dichos problemas. Supongamos que el personal de Estado identifica un problema de la agenda pública. Sin embargo, al momento de identificarlo no dispone de los recursos económicos para afrontar aquel problema. Este es uno de los límites más comúnmente mencionados por el personal de Estado así como por la literatura sobre los

límites de las políticas públicas¹⁴. Por ejemplo, el concepto de “fronteras de posibilidades de la producción” (FPP) se utiliza para determinar qué tipo de agenda es realmente viable para un gobierno. Según Parsons “Puede decirse que las políticas públicas son el proceso mediante el cual una sociedad define la relación entre la producción de bienes y servicios a lo largo de las fronteras de lo posible en función de la limitación de los recursos” (PARSONS, 2007, p. 214). También Wildavsky se ocupó de la capacidad limitada de los recursos económicos del Estado para responder a las políticas en su trabajo sobre el presupuesto (1979). Para este autor, una política pública es la tensión entre los objetivos y los recursos disponibles. Estos recursos, sin embargo, no son únicamente económicos, aunque en su mayoría terminen reduciéndose a ellos.¹⁵

97

Una crítica común desde el marxismo señalaría que lo que Wildavsky entiende por recursos escasos del Estado oculta, en realidad, una desigualdad estructural. La pregunta en el caso de esta crítica sería ¿son realmente escasos o esa escasez encubre una distribución desigual de los recursos que el Estado destina al capital o a los capitalistas, y los que destina a la clase trabajadora? No obstante, aunque una lectura rápida de los presupuestos del Estado pueda, en general, justificar este tipo de afirmaciones, para analizar una política pública y los límites del personal de Estado para decidir si un problema ingresa en la agenda o no, debemos comprender este límite como real, no como ficticio.

Además, desde esta crítica no se comprendería por qué en algunos casos, la mayoría de los capitalistas cuestionan la asignación de los recursos por parte del Estado.¹⁶

¹⁴ Este tipo de recurso interviene de forma diferente según el tema que se trate y es analizado por el personal del Estado en término de “costos” (¿cuánto costará implementar una política? ¿cuál es el presupuesto con el que cuenta el Estado para adoptar una determinada política?). El presupuesto necesario para llevar adelante una política cambia según el tipo de política del que se trate –por ejemplo, el presupuesto que involucran políticas sociales masivas como la AUH es mucho mayor que el involucrado en la implementación de una ley que permita el matrimonio entre personas del mismo sexo–. (ALVAREZ HUWILER, 2022)

¹⁵ Con recursos del Estado, la mayor parte de la literatura se refiere al dinero, pero también a la infraestructura, al personal, al tiempo e incluso —y cada vez más— a la información disponible, por mencionar los más importantes.

¹⁶ En una lectura mucho más compleja del tema de los recursos, Hirsch (2017) explica que la intervención estatal no siempre alcanza “sus fines” (en el sentido de asegurar la dominación burguesa) sino que en muchos casos intensifica los conflictos sociales así como entre los propios

2.5. En síntesis, múltiples factores pueden influir en que un asunto sea jerarquizado y, finalmente, seleccionado. Los problemas pueden ser jerarquizados y seleccionados (a) debido a su imposición por una cuestión de emergencia (por ejemplo, una emergencia sanitaria por una pandemia, aunque siempre las percepciones acerca de lo que es y no una emergencia pueden cambiar a lo largo de la historia); (b) debido a que exista una presión por un grupo de demandantes y que esa presión adquiriera cierta legitimidad ante el resto de la sociedad (por ejemplo, con sucedió con los reclamos por las consecuencias de las fumigaciones); (c) por la presión de un organismo internacional (por el vencimiento de un pago de la deuda externa) o de otro estado (como fue el conflicto con las pasteras entre Uruguay y Argentina); (d) porque el asunto genera una presión interna (por ejemplo, en el caso de los conflictos que ocurren entre el viejo y el nuevo personal cuando asume un nuevo gobierno y se pone en juego la propia supervivencia de una parte del propio personal de estado); (e) debido a que existe una política “a la espera” de este problema o que ya se usó en respuesta a un problema similar; y por último, (f) debido a la posibilidad de contar con los recursos que requiera una política que responda al problema en cuestión.

Cabe aclarar que estos factores no son excluyentes entre sí. Puede haber, por ejemplo, una presión por parte de un grupo de demandantes y otra interna del personal de Estado al mismo tiempo.

3. Todo problema debe ingresarse en la agenda mediante una definición específica.

3.1. En términos generales, una vez seleccionados, los problemas que llegan a través de demandas pueden: (1) ser incluidos en su definición original; (2) transitar por un proceso de resignificación respecto a la definición original de los demandantes o de quienes tienen

capitalistas: “el mecanismo intervencionista estatal de regulación de la reproducción del capital (en el sentido de asegurar la dominación burguesa) demuestra ser completamente contradictorio: no sólo porque la política estatal estructural y la ‘gestión global’ no eliminan las leyes del proceso de reproducción capitalista y, por lo tanto, no pueden alcanzar plenamente sus fines, sino también porque llevan en sí mismas un momento de intensificación de los conflictos sociales” (HIRSCH, 2024, p. 560)

la iniciativa; (3) ser reemplazados o desplazados por otros problemas hasta que se encuentre una definición adecuada para una agenda de gobierno

3.2. Ningún problema puede componer la agenda sin una definición, aunque ésta no sea definitiva. Como afirma Jones (1971) es común que un problema sea redefinido a lo largo del proceso de las políticas públicas, ya sea durante la formulación y adopción de una política o bien durante su implementación.

3.3. A diferencia de los autores del grupo “argumentativo”, desde nuestra perspectiva, la definición de un problema también es resultado de los límites reales que se le imponen al personal de Estado respecto a cómo pueden ingresar los problemas, más allá del discurso construido alrededor del tema en cuestión. Esto no significa que el discurso no sea importante para un análisis específico (en algunos casos es incluso imprescindible), así como el papel de ciertos actores en la construcción de un discurso (como los medios de comunicación o los grupos de profesionales), sino que no puede explicarse cómo se define un problema, únicamente por los marcos interpretativos y las “luchas discursivas”, como lo hace Majone (1992) así como otros autores postestructuralistas¹⁷. En estos casos, el papel del discurso se encuentra sobredimensionado.

3.4. Como afirman algunos autores, las instituciones son importantes para comprender la definición de los problemas en la agenda. Según los autores que pueden enmarcarse en el institucionalismo (MARCH; OLSEN, 1997; SKOCPOL, 1984, 1992; HECLO, 1994, entre otros), los problemas son “moldeados” por las instituciones públicas o bien definidos por éstas. E incluso, según este enfoque, las instituciones tienen un papel más importante que las elites o las clases a la hora de definir los problemas.

Ahora bien. Aunque fueron los autores de este enfoque quienes realmente abrieron “la caja negra” del Estado, en varios de sus trabajos las instituciones terminan ubicándose por fuera de la sociedad y con total autonomía respecto de ésta. Y si bien es cierto que Estado y sociedad no son lo mismo —sino que el Estado existe gracias a cierta

¹⁷ Para más referencias sobre los autores del giro argumentativo, puede verse Parsons (2007)

“exterioridad” que se fija y se desdibuja permanentemente respecto de la sociedad—, tampoco existe un Estado con independencia de ésta. Este punto es crucial para comprender el proceso de las políticas públicas.

Que, por ejemplo, el personal de un organismo público trate una demanda social por la contaminación del agua de un barrio como algo completamente ajeno a su propia vida (cuando, supongamos, ese personal viva cerca de la zona contaminada), y que esa demanda sea objetivada en un expediente es, en última instancia, expresión de un aparato de coacción estatal que reviste la forma de un aparato de poder público impersonal, separado de la sociedad (PASHUKANIS 1976, p. 80)¹⁸ Sin embargo, constituye una manifestación de las características que asume el aparato de dominación en esta sociedad -la capitalista-, y no necesariamente en otros tipos de sociedades.

3.5. Un mismo problema puede definirse de diversas maneras por diferentes gobiernos y sociedades, según el período y el territorio donde se manifieste. Pero en todo contexto social, pueden reconocerse ciertos límites que no dependen de la coyuntura. Expondremos estos límites con más detalle en la próxima sección.¹⁹

c. Los límites del personal y las características de los problemas

Los límites que orientan y restringen la posibilidad de acción del personal de Estado no se presentan a este personal como tales. Es decir, no se manifiestan de forma explícita ni sistemática, sino que se imponen objetivamente y se expresan solo de manera parcial y superficial. Veamos algunos de ellos:

El primer límite se refiere a que existe una restricción en la cantidad de problemas que pueden ingresar a la agenda de gobierno. De hecho, hay un acuerdo general en este punto y es muy común escuchar por parte del personal político la frase “no podemos atender a todas las demandas al mismo tiempo”. Ningún estado podría incluir todos los problemas existentes en una sociedad, o al menos no todos al mismo tiempo. Varios autores

¹⁸ Al respecto, puede leerse el texto de Piva (2012) que desarrolla con detenimiento una explicación sobre este punto.

¹⁹ Esta distinción se relaciona con la realizada por Blanke, Jürgens y Kastendiek (2017) entre “límite de sistema” y “límites de actividad a la que remitimos en Alvarez Huwiler y Bonnet (2022b)

hacen referencia a este límite (COBB; ELDER,1980; KINGDOM, 1984; PARSONS, 2007).

Pensemos no sólo en la cantidad, sino también en la diversidad de problemas. Las demandas de la sociedad, por ejemplo, no llegan de forma ordenada ni unificada, sino que lo hacen de forma caótica y como demandas parciales, distintas, opuestas e incluso contradictorias. Nunca son realmente demandas compartidas por el conjunto de la sociedad porque no existe un acuerdo universal sobre cuáles son los problemas que deben ingresar en la agenda de gobierno y en qué orden de prioridades.

Por lo tanto, lo que el pluralismo ve como una diversidad de grupos guiados por sus propios intereses, compitiendo, no es el del todo falso, sino superficial. Desde una perspectiva marxista, tenemos que ver la inexistencia de este acuerdo como una expresión de algo más estructural: de la naturaleza fragmentada de la propia sociedad capitalista.

Y también, a diferencia de una visión pluralista, el Estado no es un simple receptor neutral de temas. Según este enfoque, la agenda reflejaría un equilibrio de poder entre los distintos grupos que, luego de una competencia entre ellos —dependiendo de los recursos que éstos tengan—, logran incorporar a la agenda sus demandas que luego se traducen en decisiones (DAHL,1961). Aunque el personal de Estado lo perciba de este modo, lo cierto es que los sistémicos como Easton tenían razón al cuestionar esta caracterización un tanto ingenua que hacían los pluralistas. Easton planteaba que previo a determinados filtros, las demandas no son demandas, sino preferencias, expectativas, deseos sociales, etcétera. “Sólo en este momento —cuando nuestras necesidades o esperanzas sociales se expresan como propuestas formuladas a las autoridades para que ellas decidan o actúen— podemos llamarlas demandas políticas. Es en este punto de conversión de las demandas en propuestas políticas para la acción, que se puede producir la primera clase de regulación importante de su volumen y diversidad” (1965: 168). En líneas generales, más allá de la posición conservadora de los autores sistémicos, acá asumimos esta afirmación como válida en tanto las demandas son filtradas previamente y sólo se convierten en demandas políticas cuando son dirigidas hacia o frente al poder estatal.

El segundo límite, entonces, se refiere a que los problemas llegan al Estado filtrados a través de diversas mediaciones sociales, que incluyen desde los medios de comunicación masiva hasta los partidos políticos, los sindicatos, las corporaciones y las organizaciones no gubernamentales.²⁰ Estas organizaciones, a las que Easton (1989) denominó “custodios del sistema”, constituyen una pieza importante como mediación entre la sociedad y la agenda de gobierno²¹. Y, al mismo tiempo, esta filtración previa de temas opera como límite para el personal de Estado. Es decir, en líneas generales, este no define desde cero esos problemas, sino que existen definiciones previas que la sociedad establece.

El tercer límite responde a que los problemas se identifican y definen por los síntomas o en el mejor de los casos por sus causas más inmediatas. Al respecto, Simon y March (1958) afirmaron, por ejemplo, que los actores estatales (así como cualquier actor social) enfrentan limitaciones debido a su incapacidad de procesar toda la información relevante, su desconocimiento de conexiones causales entre cuestiones, la imposibilidad de predecir el comportamiento de otros actores, etcétera, y esto constituye un mundo de “racionalidad acotada”. Nuestra diferencia con este planteo es que estos límites de “información” no responden tanto a la naturaleza humana, sino a las características de la propia reproducción de la sociedad capitalista. En todo caso, la competencia y las luchas sociales (y en particular la lucha de clases) generan un mundo incierto, con información errónea o limitada, lo que conduce a una racionalidad acotada.²²

Por lo tanto, en esta sociedad, los problemas aparecen superficialmente, mientras que sus causas estructurales permanecen ocultas, no sólo ante los ojos del personal de Estado, sino también ante la propia sociedad. El fetichismo es un factor que limita tanto al

²⁰ Suelen mencionarse en la literatura sobre el tema, por ejemplo, “la agenda social” o “agenda pública”, “la agenda de los medios”, etc. Estas agendas son de algún modo mediaciones que definen los problemas que llegan como “demandas” a la agenda de gobierno.

²¹ En palabras de Easton, los custodios “son los sujetos que impiden la entrada a los canales de admisión de un sistema. En las sociedades modernas podemos identificarlos como los grupos de interés, partidos, líderes de opinión o medios masivos de comunicación (...) Cualquiera sea la forma que tomen esos reguladores estructurales, es evidente que el volumen o diversidad de las demandas que entren a un sistema, y empiecen a moverse hacia el punto del producto (las autoridades) dependerá de las “características” de estos custodios de las vías de entrada” (1965: 168).

²² Para un desarrollo mayor sobre este tema, véase Alberto Bonnet (2022b)

personal de Estado como a quienes impulsan las demandas —como afirma Marx, “toda ciencia sería superflua si la forma de manifestación y la esencia de las cosas coincidiesen directamente” (2006, p. 1041)—. El problema de la inflación es un ejemplo de ello. Siempre aparece frente al personal de Estado de manera superficial. Prueba de ello son “las soluciones” que se buscan.

El cuarto límite se refiere a que los problemas que ingresen a la agenda deben tener resolución (es decir, tener posibilidad de solución) en la sociedad capitalista. El personal de Estado naturalmente no puede incluir un asunto en la lista de problemas a tratar si no visualiza una política que pueda resolver de alguna manera ese problema.²³ Los procesos de selección y de definición se encuentran atravesados por esta característica, de modo tal que “si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública”. Así, por ejemplo, “un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles” (ELDER; COBB 2007, p. 94). En la misma línea argumentativa, Wildavsky explicaba que el análisis de políticas es una actividad que crea problemas que pueden resolverse - textualmente dice: “Policy analysis, to be brief, is an activity creating problems that can be solved” (1979, p. 17). Entonces, o bien se seleccionan problemas con una solución posible, o se definen (o redefinen en el caso de que ya tuviera una clara definición previa) en función de ello. Cuando decimos que un problema debe tener posibilidad de solución o bien tiene que ser definido de forma tal que tenga posibilidad de solución, nos estamos refiriendo a su traducibilidad. El asunto que integre la agenda de gobierno debe tener la posibilidad de ser traducido en una política pública.

²³ Aquí entendemos “resolución” como lo hacen O’Donnell y Oszlak: “Por ‘resolución’ de una cuestión entendemos su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido ‘solucionada’ en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquélla, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. De esta manera, la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución ‘sustantivos’ hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de ‘resolución’” (O’DONNELL; OSZLAK, 1981, p. 110)

El quinto límite se relaciona también con la traducibilidad política. Los problemas tienen que ser traducibles políticamente y enmarcados dentro de ciertos parámetros de las “ideas dominantes” (BLOCK, 1977) o “paradigmas políticos” (HALL, 1993; SUREL, 2008) de la época. Es decir, en una sociedad dada, hay ciertos problemas que pueden ingresar como tales en agenda en un momento histórico y en otro momento no. Ejemplos cercanos en Argentina son el matrimonio igualitario y la despenalización del aborto que, aún con la oposición del sector más conservador de la sociedad, lograron ingresar como “temas de agenda”, hecho que décadas atrás hubiera sido impensable. Block denomina a este límite como “ideas dominantes” como parte de la “hegemonía cultural burguesa”. “El aspecto relevante de la hegemonía cultural es la aceptación generalizada de ciertas reglas no escritas sobre lo que es y lo que no es una actividad estatal legítima. Si bien estas reglas cambian con el tiempo, un gobierno que viola las reglas del momento perdería gran parte de su apoyo popular. Esto actúa como una restricción poderosa para desalentar ciertos tipos de acción estatal que entran en conflicto con los intereses del capital” (BLOCK, 1977, p. 14).

El último límite que queremos mencionar es el que responde a la imposibilidad del personal de Estado de conocer las consecuencias que tendrá la introducción de un problema en la agenda durante el resto del proceso. Entre las consecuencias desconocidas más importantes se encuentran las respuestas externas que tendrá la incorporación de aquel problema, es decir, los conflictos que se desencadenarán alrededor de este una vez instalado en la agenda, así como las respuestas internas, o sea, si habrá acuerdo en adoptar una respuesta determinada y si ésta podrá implementarse efectivamente. Entonces, aunque el personal de Estado tienda a pensar que puede conocer todas las respuestas, lo cierto es que ni este, ni quienes hacen las demandas tendrán realmente esa posibilidad. Este insondable lleva entonces a suponer que las consecuencias pueden ser inesperadas y que la única opción para el personal de Estado es ensayar. Las respuestas imprevistas que enfrentó el gobierno, provenientes tanto desde afuera como desde dentro del propio aparato de Estado, en su intento de imponer un régimen de retenciones móviles a las exportaciones agrarias y

agroindustriales (el conflicto alrededor de la Resolución 125 de 2008) es un ejemplo de ello.²⁴

Todos estos límites mencionados no se le presentan al personal de Estado de forma explícita, sino que operan objetivamente, es decir, a “sus espaldas”. Este personal internaliza estos límites mediante el aprendizaje y un proceso de autodisciplinamiento que restringe su autonomía, y que en la construcción de la agenda se manifiesta como la internalización de las reglas de identificación, jerarquización, selección y definición de los problemas. Esta idea se vincula estrechamente con la noción de “castigo” desarrollada por Lindblom: “La explicación más común en las ciencias políticas es que los participantes obedecen las normas porque las perciben como legítimas. Alternativamente, decimos a menudo que la gente se ve ‘forzada’ a obedecerlas” (1992, p. 60). Pero, al mismo tiempo, este autodisciplinamiento colabora con la propia autoconservación del personal de Estado y le permite adecuar de forma limitada los problemas que ingresan a la agenda a los requerimientos cambiantes de la reproducción social capitalista. El personal del Estado no conoce de antemano cuáles son esos requerimientos, salvo cuando aparecen *ex post* mediante la constatación de sus errores, es decir, a través de la evaluación. No obstante, aunque el proceso de identificación, jerarquización, selección y definición se aprende por ensayo y error, en situaciones normales existe un conjunto de problemas que finalmente logra ser traducido en políticas.

Consideraciones finales

En estas páginas buscamos presentar algunas ideas centrales, desde nuestra perspectiva, sobre la construcción de la agenda de gobierno, discutiendo o retomando críticamente los argumentos de otros enfoques. Esta función, que ejerce el personal de Estado y, en general, el personal político, no se desarrolla de manera libre ni plenamente racional, sino que se encuentra limitada por múltiples factores y regida, fundamentalmente, por una lógica de ensayo y error. Es decir, el personal de Estado identifica, jerarquiza, selecciona y define los problemas, determinado por ciertos límites, como son la

²⁴ Véase un análisis más detallado de este conflicto en Bonnet (2022a)

fragmentación de las demandas y la necesidad de traducibilidad política, entre otros mencionados a lo largo de este artículo.

Estos límites no se le presentan al personal de Estado de forma explícita, sino que operan de forma objetiva, es decir, “a espaldas” del personal de Estado. Éste los internaliza mediante un proceso de autodisciplinamiento que restringe su autonomía, pero que, al mismo tiempo, le permite adecuar de forma limitada, los problemas que ingresan a la agenda de gobierno a los requerimientos cambiantes de la reproducción de la sociedad capitalista.

Así, la agenda de gobierno no es simplemente el resultado de una suma de demandas sociales ni resultado de la imposición directa de intereses de clase ni de una elite, sino el producto de un proceso adaptativo en el que el personal de Estado ensaya, yerra y aprende cuáles son los problemas que pueden ser seleccionados para integrarla.

En este trabajo intentamos aportar un apunte sobre la construcción de la agenda desde una perspectiva crítica que permita comprender una de las funciones centrales del personal de Estado en el proceso de las políticas públicas. También buscamos esbozar ciertas ideas con el objetivo de generar herramientas útiles para el análisis de políticas concretas. Sin embargo, somos conscientes de que la mayoría de los puntos esenciales que aquí sólo esbozamos requieren un desarrollo más profundo. En trabajos futuros, tanto individuales como colectivos, esperemos poder llevar a cabo ese enorme trabajo.

Referências

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

ALVAREZ HUWILER, L. Apuntes sobre el proceso de políticas públicas y sus límites En: ALVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos*. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2022

ALVAREZ HUWILER, L. (2022b). Políticas públicas en el sector minero en la década de los noventa. El problema de la reforma jurídica y las modificaciones institucionales. En:

ALVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. (comps.). *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos*. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2022b.

ALVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. “Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas”. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales** 63 (233). México: UNAM, 2018.

ALVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. “Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas”. En Alvarez Huwiler, L., y Bonnet, A. (comps.). *Crítica de las políticas públicas*. Buenos Aires: Prometeo, 2022

ALVAREZ HUWILER, L.; DE LA VEGA, Candela. ¿Qué agenda para la Reforma? La política de la reforma constitucional en Jujuy ante los requerimientos de la reproducción capitalista, ponencia presentada en el *IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública*, Córdoba. 2024

107

ANDERSON, J. E. *Public Policymaking: an Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.

BARDACH, E. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – Miguel Ángel Porrúa, 1998.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. *Power and poverty: theory and practice*. Oxford University Press, 1970.

BITAR, M. *La constitución de la agenda y el ciclo de políticas públicas*. Ficha de cátedra. Universidad Nacional de Rosario, 1999. Recuperado de https://consejopsuntref.wordpress.com/wpcontent/uploads/2017/08/la_construccion_de_la_agenda_bitar.pdf

BLANKE, B.; JÜRGENS, U.; KASTENDIEK, H. Acerca de la reciente discusión marxista sobre el análisis de la forma y función del Estado burgués. Reflexiones sobre la relación entre política y economía. En: BONNET, A; PIVA, A. (comps.). *Estado y capital: el debate derivacionista*. Madrid: Herramientas, 2017.

BLOCK, F. *The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State. Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism*. Filadelfia: Prensa de la Universidad de Temple, 1977.

BONNET, A. La política de retenciones a las exportaciones agrarias y agroindustriales entre 2002 y 2019. En: ALVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. (comps.). *Crítica de las políticas públicas*. Buenos Aires: Prometeo, 2022a.

BONNET, A. Ensayo y error en el mainstream del análisis de las políticas públicas. En: ALVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. (comps.). *Crítica de las políticas públicas*. Buenos Aires: Prometeo, 2022b.

BONNET, A.; PIVA, A. (comps.). *Estado y capital*. El debate alemán de la derivación del Estado. Recuperado de <http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>. (edición digital) Buenos Aires: Herramienta, 2017.

BRAND, U. Estado, contexto y correspondencia. Contornos de un análisis materialista-histórico de las políticas. En: ALVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. (comps.). *Crítica de las políticas públicas*. Buenos Aires: Prometeo, 2022.

BRAND, U.; KRAMS, M.; LENIKUS, V.; SCHNEIDER, E. M. Contours of historical-materialist policy analysis. **Critical Policy Studies**, 16(3), 279–296, 2021. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1947864>

TRUE, J. L., JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Teoría del equilibrio interrumpido. En: SABATIER, P. A. (comps.). *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 167-202). Buenos Aires: Editorial Taurus, 2010.

CEJUDO, G. M. Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En: MERINO, M. y Cejudo, G. (Comps.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Lomas de Santa Fé: Fondo de Cultura Económica, CIDE, 2010.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Johns Hopkins University Press, 1980.

DAHL, R. A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, 1961.

- DURKHEIM, E. *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Colihue, 2018.
- EASTON, D. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu, 1989.
- ELDER, C.; COBB, R. Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En: AGUILAR, V. (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa, 2007.
- FOX, C. J.; MILLER, H. T. *Postmodern public administration: Toward discourse*. Sage Publications, 1995.
- HALL, P. A. (1993). *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain*. *Comparative politics*, 25(3), 1993..
- HECLO, H. Redes de asunto y la forma moderna de gobernar. En: VILLANUEVA, A. (Comp.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 257–284). Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- HEINRICH, M. *Crítica de la economía política*. Una introducción a El Capital de Marx. Madrid: Escolar y Mayo, 2008.
- HIRSCH, J. Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y su crisis. En: POULANTZAS, N. (comps.). *La crisis del Estado*. Barcelona: Fontanella, 1977.
- HIRSCH, J. “El aparato de Estado y la reproducción social: elementos para una teoría del Estado burgués”. En: BONNET, A.; PIVA, A. (comps.)) *El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 509-588). Edición digital. Buenos Aires: Herramienta, 2017.
- HOLLOWAY, J. *El Estado y la lucha cotidiana*. Cuadernos políticos, 24, 1980.
- JONES, C. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Prensa de Duxbury, 1970.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co, 1984.
- LASWELL . La orientación de las políticas. En: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa, 2007a.
- LASWELL. La concepción emergente de las ciencias de políticas. En: *El estudio de las políticas públicas*. En: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. México: Porrúa, 2007b.
- LINDBLOM. La ciencia de ‘salir del paso’. En: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. La hechura de las políticas públicas. México: Porrúa, 2007a.

LINDBLOM. Todavía tratando de salir del paso. En: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa, 2007 b.

LIPPMANN, W. *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1922.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Teoría de la organización*. Barcelona: Ariel / Organizations. Nueva York: John Wiley & sons, 1981.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *El redescubrimiento de las instituciones*. La base organizativa de la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MARX, K. *El capital*. México: Siglo XXI, tomo 3, 2006.

MERTON, R. K.; NISBET, R. A. *Contemporary social problems: An introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*. Harcourt: Brace & World, 1961.

O'DONNELL, G. Apuntes para una teoría del Estado. **Revista Mexicana de Sociología**. 4(40), 1978.

O'DONNELL, G.; OSZLAK, O. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Documento G.E. CLACSO N° 4). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1981.

OFFE, C. *Structural Problems of the Capitalist State: Class rule and the political system*. On the selectiveness of political institutions. **The State. Critical Concepts**. London: Routledge, 104-129, 1994.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSZLAK, O. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Documento Cedes / Clacso, 8, 1977.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Redes**, 2(4). Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 1995.

MILIBAND, R. *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI Editores, 1970.

PARSONS, W. *Políticas públicas - una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México D.F: Miño y Dávila/Flacso, 2007.

PASHUKANIS, E. B. (1976). *Teoría general del derecho y marxismo*. Barcelona: Editorial Labor, 1976.

PIVA, A. “Burocracia y teoría marxista del Estado. Intersticios” *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. 6(2): 27-46, 2012.

SABATIER, P. A. *La formulación y el cambio de políticas públicas: Una perspectiva de redes de defensa de políticas*. México: Siglo XXI, 1991.

SKOCPOL, T. *Los Estados y las revoluciones sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.

SKOCPOL, T. *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1992.

SIMON, H. A. *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Madrid: Aguilar, 1964.

STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E.; Gilbert, D. R. *Administración*. Ciudad de México: Prentice-Hall, 1996.

SUBIRATS, J. La implementación de las políticas públicas. En: SUBIRATS, J; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONNE, F.; KNOEPFEL, P. (comps.) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

SUREL, Y. Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos* 33. 2008.

THERBORN, G. *La ideología del poder y el poder de la ideología*. Madrid: siglo XXI, 1987.

TRUE, J. L., JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. (2010). Teoría del equilibrio interrumpido. En: SABATIER, P. A. (comps.). *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 167-202). Editorial Taurus, 2010.

WHITE, J. D. *Taking Language Seriously: The Narrative Foundations of Public Administration Research*. Georgetown University Press, 1999.

WILDAVSKY, A. Introduction: Analysis as art. In *The Art and Craft of Policy Analysis* (pp. 1-19). London: Palgrave Macmillan, 1979.

WIRTH, M. (2017). Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado. En: BONNET, A; PIVA, A. (comps.). *Estado y capital: el debate derivacionista*. Madrid: Herramientas, 2017.

Resumen: El objetivo de este artículo es, por un lado, abordar los aspectos más relevantes sobre la construcción de la agenda de gobierno para una propuesta metodológica dentro del campo de las políticas públicas y, por otro lado, contribuir a un enfoque crítico de la construcción de los problemas de la agenda que aporte, a su vez, a una teoría crítica general del Estado capitalista. Partimos en este trabajo de comprender que el proceso de las políticas públicas se desenvuelve mediante un mecanismo de ensayo y error que es resultado, a su vez, de ciertos factores que limitan la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos cambiantes y contradictorios de la sociedad capitalista. Asimismo, entendemos que el carácter capitalista del proceso de las políticas públicas está determinado por este mecanismo, que configura su forma, más allá del contenido de esas políticas y, por lo tanto, más allá del contenido de los problemas que ingresen a la agenda de gobierno. Específicamente, en este trabajo, discutiendo con otras perspectivas, buscamos responder (1) ¿cómo puede identificar el personal de Estado cuáles son los problemas sobre los cuáles debería formular políticas en función de aquellos requerimientos de la sociedad capitalista?, (2) ¿cómo puede establecer, dentro de los problemas identificados, en qué orden de prioridad deben aparecer en la agenda de gobierno?, ¿cómo se produce la selección efectiva de los problemas que serán incluidos en esa agenda?, (3) ¿con qué definición ingresan y qué límites se le imponen al personal de Estado a la hora de definir los problemas?

Palabras clave: agenda de gobierno; ensayo y error; Estado capitalista; límites estructurales; políticas públicas críticas.

Abstract: The aim of this article is, on the one hand, to address the most relevant aspects of the construction of the governmental agenda for a methodological proposal within the field of public policy, and, on the other hand, to contribute to a critical approach to the construction of agenda problems that may, in turn, contribute to a broader critical theory of the capitalist state. We begin with the understanding that the public policy process unfolds through a mechanism of trial and error, which, in turn, results from certain factors that limit the adaptation of public policies to the changing and contradictory requirements of capitalist society. Likewise, we understand that the capitalist character of the public policy process is determined by this mechanism, which shapes its form beyond the content of those policies and, therefore, beyond the problems that enter the governmental agenda. Specifically, in this article, in discussion with other perspectives, we seek to answer: (1) how can state personnel identify which problems they should formulate policies for, according to the requirements of capitalist society? (2) How can they establish, among the problems identified, the order of priority in which they should appear on the governmental agenda? How does the effective selection of the problems to be included in that agenda take place? (3) With what definition do these problems enter? What limits are imposed on state personnel when defining them?

Keywords: government agenda; trial and error; capitalist state; structural limits; critical public policies.

* Recebido em: 21/11/2025

* Aceito em: 15/12/2025