

CRÍTICA DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS

Laura Alvarez Huwiler y
Alberto Bonnet
(compiladores)

Crítica de las políticas públicas

Propuesta teórica y análisis de casos

prometeo'
libros

7]jWXY UgdC jMgdN]Mg. i bUdfcd YgUPEf]M a YrcXcE[]M/dUFU
"Y'Ub,]ggYdc A]Mg#@i fU•j UYri<i k]Yf"""" QhU"Q'Vá d]U]BXY
5WfrC
""6bbYri/'@i fU•j UYri<i k]Yf"! %&YX"! 7j XUK5 HÉbca UXY'á Ybcg5fYg.
""Dfca Yrc" \$#%\$&&"
""@Mfc X[]UzDB

""5W]c 8[]U. XYgM[Urib]bY
""66B- + ! **%* *\$(! %%,

""%Dc jMgdN]Mg' & 7A]MgVU"" "":]cgZAUfi]gU" "•j UYri<i k]YfZ
@i fUzVá d' " "6bbYriZ5WfrCzVá d'""
""788' 88")' &&

Diagramación: María Victoria Ramírez
Corrección: Luciano Deraco
Diseño de portada: Nina Turdó

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022
Pringles 521 (C11183AEJ), Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4862-6794/Fax: (54-11) 4864-3297
www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.
Prohibida su reproducción total o parcial.
Derechos reservados.

Índice

| | |
|----------------------------|---|
| Prefacio | |
| <i>John Holloway</i> | 9 |

| | |
|---|----|
| Introducción | |
| <i>Laura Alvarez Huwiler y Alberto Bonnet</i> | 13 |

PARTE I. PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA

| | |
|---|----|
| Apuntes sobre el proceso de políticas públicas y sus límites | |
| <i>Laura Alvarez Huwiler</i> | 21 |

| | |
|--|----|
| Apuntes para una crítica al modelo secuencial de las políticas públicas | |
| <i>Emiliano Fernández</i> | 57 |

| | |
|---|----|
| Estado, contexto y correspondencia. Contornos de un análisis materialista-histórico de las políticas | |
| <i>Ulrich Brand</i> | 87 |

| | |
|--|-----|
| Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas | |
| <i>Laura Alvarez Huwiler y Alberto Bonnet</i> | 117 |

| | |
|--|-----|
| Ensayo y error en el <i>mainstream</i> del análisis de las políticas públicas | |
| <i>Alberto Bonnet</i> | 151 |

PARTE II. ANÁLISIS DE POLÍTICAS

| | |
|--|-----|
| La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018 | |
| <i>Emiliano Fernández y Manuel Mallardi</i> | 195 |

| | |
|--|-----|
| Política pública social: ensayos y errores en la implementación del programa <i>Ellas Hacen</i> entre 2009 y 2018 | |
| <i>Florencia Isola</i> | 235 |

| | |
|--|-----|
| Políticas públicas en el sector minero en la década de los noventa. El problema de la reforma jurídica y las modificaciones institucionales <i>Laura Alvarez Huwiler</i> | 269 |
| La política de retenciones a las exportaciones agrarias y agroindustriales entre 2002 y 2019 <i>Alberto Bonnet</i> | 309 |
| Política represiva y criminalización de luchas territoriales en el norte de la Patagonia entre 2009 y 2017 <i>Mariana Giarretto</i> | 347 |
| Análisis socioantropológico de una política ambiental local en el partido de Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, entre los años 2013 y 2018 <i>Rosario Iturralde</i> | 379 |
| Sobre los autores | 407 |

Prefacio

John Holloway

El capital es una forma de dominación efectiva aunque disfuncional. No puede asumirse que una parte de la dominación capitalista encaja funcionalmente con otras. No es una máquina que funciona sin problemas, como se asume a menudo en la izquierda. Así, el Estado es un Estado capitalista, atado en su existencia misma a la promoción de la acumulación de capital, pero no podemos asumir que todo lo que hace lo hace necesariamente en interés de la acumulación de capital. El Estado comete errores. Y no solo a causa de la estupidez de los políticos (que siempre es un elemento a considerar), sino en virtud de su forma.

¿Por qué sucede así? La libertad. La libertad de los trabajadores. Es impactante decir esto, pero es así. El centro de la relación capital es la explotación de los trabajadores basada en la venta y la compra de la fuerza de trabajo. Esto presupone su libertad, libertad en el doble sentido, como señala Marx, según el cual deben ser liberados del acceso a los medios de producción y también libres, a diferencia de los siervos o de los esclavos, de vender su fuerza de trabajo a quien se la compre. El hecho de que el hombre rico sea capaz de encontrar tal trabajador libre en el mercado es el resultado de una historia mundial de lucha. En su relato de esta lucha, principalmente en la sección sobre la acumulación primitiva u originaria, Marx se concentra en la crítica a la teoría liberal y señala que el “trabajador libre” es el resultado de la expulsión de los campesinos de la tierra y de siglos de brutal legislación contra el vagabundaje. Pero esto puede verse, también, desde el otro lado, como la ruptura de la dominación feudal resultante de la agitación de los campesinos, sus revueltas y huida hacia las ciudades. La explotación (el núcleo de toda sociedad de clases) solo podía continuar mediante una reformulación de la dominación, una

reformulación que tuviera en cuenta el hecho de que los trabajadores eran ahora libres y ya no podían seguir siendo dominados de la misma manera que antes. Un elemento central de esta reformulación es la particularización del Estado, es decir, la generación del Estado como una forma particular de las relaciones sociales. Esta particularización es crucial para toda discusión de las políticas públicas y de la relación de “ensayo y error” entre el Estado y el capital.

El párrafo anterior es mi interpretación del *debate de la derivación del Estado*. El Estado, entendido como una instancia diferenciada respecto del proceso inmediato de explotación, es específico del capitalismo. El debate de la derivación, abierto por Wolfgang Müller y Christel Neusüss y desarrollado más claramente, en mi opinión, por Joachim Hirsch, intentó entender qué característica de la relación capital genera la existencia de un Estado aparente y realmente separado respecto del proceso inmediato de explotación. Se propusieron distintas respuestas, pero quizá, la más vigorosa, sea el hecho de que la explotación está mediada por la venta y la compra de la fuerza de trabajo, lo que implica que debe haber una separación del ejercicio de la fuerza material necesaria para todo sistema de dominación respecto del proceso inmediato de explotación. Si el explotador inmediato, el capitalista, tuviera el derecho de asesinar o de apresar a sus trabajadores, esto sería incompatible con la libertad de los trabajadores de moverse de un explotador a otro. El Estado, entonces, es particularizado o separado respecto del proceso inmediato de explotación, pero, precisamente por esta razón, depende del proceso de explotación para su propia existencia: es a partir del proceso de explotación y de acumulación de capital que el Estado deriva sus ingresos, los recursos materiales necesarios para pagar a sus trabajadores y los demás gastos necesarios para realizar sus tareas. La existencia del Estado depende de su éxito en la promoción de la acumulación de capital, pero al mismo tiempo, su separación respecto del proceso de acumulación de capital significa que eso solo puede alcanzarse a través del ensayo y error. Nuestra libertad, esto es, el hecho de que nuestros ancestros forzaron a los dominadores a reformular su dominación sobre la base del valor, arrastró una disfuncionalidad dentro del núcleo mismo de la dominación capitalista. El capital existe como una serie de relaciones sociales discretas –mercancía, valor, dinero, Estado y así sucesivamente–, al ser cada una un aspecto diferente de la misma relación capital y al estar, a su vez, cada una unida

a, pero también desunida de, la otra. Una separación-en-la-unidad, una unidad-en-la-separación en la cual, sin embargo, la unidad subyace en el fondo, accesible a la reflexión teórica y a las perspectivas del antagonismo.

Es esta particularización la que convierte al Estado en una dificultad. En virtud de estar atado a la reproducción del capital, es, a su vez, una forma de la relación capital que al mismo tiempo parece estar separado del capital. Esta es la base de las políticas reformistas. La existencia del Estado como una forma social particular opera como una invitación a la gente a canalizar sus descontentos a través del Estado. Esta particularización real puede implicar que en los hechos es posible alcanzar cambios significativos a través del Estado, aun cuando estos cambios parezcan ir en contra de los intereses del capital. Pero todo esto siempre es contenido dentro de la necesidad primordial del Estado de promover la acumulación de capital, una necesidad impuesta en la práctica, sobre todo, a través de los mercados financieros, como flujos monetarios en búsqueda de beneficios a través del mundo.

El desafío es mantener todo esto junto. Afirmaciones teóricas generales como las de los párrafos anteriores no son suficientes, dejan a un lado a menudo nuestras experiencias prácticas y nuestras luchas. ¿Cuán lejos puede empujarse la particularidad del Estado? ¿Cuán lejos pueden desafiarse los límites? ¿Es posible desligar de alguna manera al Estado respecto de la reproducción del capital? Vemos una y otra vez cómo los desafíos al capital proclamados en voz alta por líderes estatales como Evo Morales o Maduro o Tsipras acaban en la capitulación ante la realidad capitalista, pero ¿qué sucede con las luchas más pequeñas, las luchas de los desfavorecidos por mejores condiciones de vida o las luchas contra la discriminación racial? Es claro que el Estado es un Estado capitalista, parte de un sistema opresivo que, posiblemente, nos conduzca hacia la extinción, pero yo recibo mi salario del Estado y, probablemente, la mayoría de los autores de este libro y muchos de sus lectores sobrevivan a partir del dinero recibido del Estado. ¿Qué debemos hacer con esto? ¿Cómo vinculamos la propuesta teórico-metodológica mencionada en el subtítulo del libro con nuestra experiencia práctica y con el análisis de políticas estatales particulares? El capital y el Estado fallan en su ajuste, su relación es una relación de ensayo y error, pero ¿quién está ensayando y quién está errando? ¿Y alguien aprende de los errores?

En otras palabras: un libro maravilloso. Esto es lo que necesitamos para llevar adelante nuestra comprensión sobre el Estado. No solo afirmaciones teóricas generales y no solo estudios detallados, sino la interpenetración entre ambos, el desarrollo en detalle de qué significa la naturaleza capitalista del Estado. Un honor que se me haya solicitado escribir el Prefacio.

Introducción

Laura Alvarez Huwiler y Alberto Bonnet

Las políticas públicas sufrieron virajes radicales y motivaron álgidas controversias en la historia política argentina y latinoamericana durante las últimas cuatro décadas de vigencia de la democracia representativa. Y estos virajes descansaron implícitamente en distintas concepciones acerca de las propias políticas públicas y de su relación con la sociedad. Recordemos brevemente que el ciclo de reformas neoliberales de fines de los ochenta y los noventa se orientó por una profunda desconfianza respecto de la capacidad regulatoria del Estado, acompañada de una mistificadora confianza en la capacidad de autorregulación del mercado. Sin embargo, el ascenso de las luchas sociales y la crisis político-ideológica del neoliberalismo, que tuvieron lugar en varios países latinoamericanos entre fines de los noventa y comienzos de la década siguiente sacudieron ese escenario.

En los casos en que esa crisis alcanzó mayor radicalidad, como en la Argentina del “*¡que se vayan todos!*”, tendió a poner en entredicho las propias relaciones de dominación y a desplazar coyunturalmente la agenda de los debates hacia cuestiones vinculadas con la legitimidad y la representatividad del propio Estado. Sin embargo, incluso en estos últimos casos, aquella crisis se resolvió a más largo plazo mediante un ciclo nuevo de ascenso al poder de gobiernos de orientación populista o progresista que reforzaron la intervención del Estado sobre el supuesto, no menos mistificador, de que esa intervención podía compensar, sin más, los manifiestos desequilibrios de la reproducción de la sociedad. Pero también, este último ciclo comenzó a cerrarse hacia mediados de la década en curso a través de nuevas crisis político-ideológicas de mayor o menor envergadura. Y nos encontramos hoy ante un escenario muy

heterogéneo, en el que políticas muy disímiles conviven en distintos países o se alternan a corto plazo en cada uno de ellos.

Las políticas implementadas durante estas décadas, naturalmente, fueron muy distintas entre sí. Pero aquí no nos interesa ocuparnos de la orientación de esas diversas políticas, sino de algo subyacente a ellas, a saber, de la propia concepción de las políticas públicas y de su relación con la sociedad. Este volumen aborda, más precisamente, tanto a nivel teórico-metodológico como a nivel del análisis de casos, dos preguntas acerca de las políticas públicas íntimamente relacionadas entre sí: las preguntas por su *forma*, es decir, por las características que reviste en general el proceso de políticas públicas en el Estado capitalista, y la pregunta por su *función*, es decir, por la relación que esas políticas públicas guardan con los requerimientos de la reproducción social en la sociedad capitalista. Pero estas preguntas son muy generales, naturalmente, y es necesario acotar las intenciones de este volumen.

Cualquier investigación crítica de las políticas públicas enfrenta un serio obstáculo: la carencia de herramientas teórico-metodológicas adecuadas para abordarlas. Esta carencia suele conducirnos a nosotros mismos y a nuestros colegas a la elaboración de trabajos eclécticos que asumen como punto de partida concepciones críticas acerca de la sociedad y el Estado capitalistas en general, pero desarrollan, a continuación, análisis de políticas públicas específicas y se valen, para ello, de instrumentos provenientes de concepciones diferentes e, incluso, contradictorias con ese punto de partida. El proceso de políticas públicas y la relación que esas políticas guardan con la reproducción de la sociedad suelen aparecer, así, dotados implícitamente de una racionalidad incompatible con las características anárquicas y conflictivas, es decir, irracionales, que reviste esta última dentro del capitalismo. La intención de este volumen consiste, entonces, en aportar a la construcción de un marco teórico-metodológico adecuado para el análisis marxista de las políticas públicas.

El primer requisito para esta construcción es asumir que el análisis de las políticas públicas es inconcebible, desde un punto de vista marxista, por fuera de un análisis más amplio del Estado capitalista. Las herramientas teórico-metodológicas requeridas para el análisis de las políticas públicas en cuestión son, en sentido estricto, categorías intermedias de la teoría del Estado. Esto explica, por una parte, la citada carencia de un marco teórico-metodológico adecuado para llevar adelante dicho análisis

de las políticas públicas. Esta carencia se debe, justamente, a la influencia que dos concepciones tradicionales del Estado continúan ejerciendo sobre el marxismo hasta nuestros días. En efecto, tanto si se concibe al Estado capitalista como mera función de unas supuestas “necesidades del capital” (de una manera economicista-determinista) como si se lo concibe como un mero “instrumento de la clase dominante” (de una manera politicista-instrumentalista), la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista aparece como algo garantizado de antemano y la investigación acerca del proceso de políticas públicas como una tarea poco menos que superflua.

Pero la inscripción del análisis de las políticas públicas dentro del análisis más amplio del Estado capitalista también explica, por otra parte, nuestro propio punto de partida para evitar esos estériles abordajes de nuestro problema. En efecto, aquí partimos de una concepción alternativa del Estado como forma de las relaciones sociales capitalistas inspirada en el llamado *debate de la derivación del Estado*, desarrollado originalmente en la ex República Federal de Alemania en la primera mitad de los setenta y continuado, más tarde, por intelectuales vinculados con el llamado *marxismo abierto*. Esta tradición aporta, a nuestro entender, las conceptualizaciones más rigurosas y sofisticadas disponibles acerca del Estado capitalista. Y no es casual, en este sentido, que hayan sido autores provenientes de esta tradición, como Joachim Hirsch y John Holloway, quienes esbozaron la hipótesis fundamental que orienta nuestro propio abordaje de este problema, a saber, la de que el proceso de políticas públicas reviste la forma de un proceso de ensayo y error. La construcción de un marco teórico-metodológico para el análisis marxista de las políticas públicas a partir de esta hipótesis, de todas maneras, es una tarea compleja que requiere, también, un diálogo crítico con aportes provenientes de otras tradiciones marxistas, de enfoques críticos no-marxistas e incluso de algunas variantes del propio *mainstream* del análisis de las políticas públicas.

La hechura de este volumen tiene como antecedentes más remotos la investigación de Laura Alvarez Huwiler sobre las políticas de atracción de inversiones extranjeras en el sector minero argentino y algunos trabajos de Alberto Bonnet acerca de la concepción *derivacionista* del Estado que se mencionan más adelante. Y, en sus lineamientos generales, su hipótesis fue expuesta más tarde en algunos artículos escritos en coautoría por

ellos, que también, son referidos en las bibliografías correspondientes. Pero tanto el desarrollo más exhaustivo de esa hipótesis como marco teórico-metodológico como su imprescindible contrastación empírica a través del análisis de diversas políticas públicas específicas, a los que apunta este volumen, son resultado de un trabajo colectivo. Y es en este auténtico trabajo colectivo, amenazado de extinción dentro de la individualista actividad académica de nuestros días, en el que queremos enfatizar en esta introducción.

El equipo que llevó adelante este trabajo colectivo fue reuniéndose poco a poco a través de una serie de actividades previas en las que sus miembros fueron confluyendo, y quedó integrado, finalmente, por Emiliano Fernández y Manuel Mallardi, del Núcleo de Investigación Crítica sobre la Sociedad y el Estado de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Mariana Giaretto, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, Rosario Iturralde, de la Facultad Regional Trenque Lauquen de la Universidad Tecnológica Nacional, y los mencionados Laura Alvarez Huwiler y Alberto Bonnet, junto a Florencia Isola, del Instituto sobre Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea de la Universidad Nacional de Quilmes. A este grupo de trabajo se sumó, posteriormente, Ulrich Brand, del *Institut für Politikwissenschaft* de la Universidad de Viena.

Una vez conformado este equipo, comenzó nuestro trabajo colectivo. Se realizaron tres jornadas de trabajo entre todos sus integrantes en el Iesac-UNQ (Bernal, 21 de noviembre de 2018), en el Nicse-Unicen (Tandil, 21 y 22 de junio de 2019) y de manera virtual en las actuales condiciones de cuarentena (el 27 de julio de 2020). Todos los textos que integran esta compilación, en sus sucesivas versiones, fueron discutidos colectivamente por el equipo en su conjunto y enriquecidos gracias a los aportes de las/los restantes autoras/es. A fines de noviembre de 2018, organizamos, además, una reunión *ad hoc* de trabajo con Ulrich Brand en la UNQ con la finalidad de intercambiar ideas alrededor de un reciente artículo suyo en el que se había propuesto esta misma tarea de elaborar un marco teórico-metodológico para un abordaje marxista de las políticas públicas. Los intercambios con Brand continuaron desde entonces a distancia y una versión de su artículo, reelaborada a partir de esos intercambios, integra, asimismo, este volumen. El mencionado *Institut für Politikwissenschaft* de la Universidad de Viena contribuyó, además, al financiamiento de esta

publicación. La compilación resultante no constituye, en consecuencia, un mero agregado más o menos inconexo de artículos de autoras/es individuales, como sucede a menudo, sino una auténtica obra colectiva.

El libro está dividido en dos partes. La primera parte reúne un conjunto de artículos estrechamente relacionados entre sí que avanzan en distintos niveles hacia la construcción de ese marco teórico-metodológico para un análisis marxista de las políticas públicas mientras dialogan críticamente con otras perspectivas de análisis de dichas políticas. El primer capítulo define el proceso de políticas públicas e identifica los principales factores que restringen su racionalidad y el segundo discute el *modelo secuencial* mediante el cual se concibió tradicionalmente dicho proceso. Los capítulos tres y cuatro proponen sendas aproximaciones a una concepción marxista de ese proceso, así como de la relación entre las políticas públicas resultantes y los requerimientos de la reproducción capitalista. El cuarto capítulo dialoga, además, con el denominado *análisis interpretativo* de las políticas públicas, de inspiración europea, y el quinto con el *análisis incrementalista*, de matriz anglosajona, concepciones alternativas ambas respecto de la tradicional visión racionalista del proceso de políticas públicas.

La segunda parte del libro reúne un conjunto de trabajos que apuntan a contrastar empíricamente el marco teórico-metodológico esbozado en la primera parte a través del análisis de una serie de políticas públicas implementadas recientemente en nuestro país. En la selección de estas políticas intentamos, dentro de los límites de espacio que imponen estas páginas, alcanzar la mayor diversidad posible a la luz de tres criterios. (I) Áreas de política diferentes: desde las políticas sociales analizadas en el octavo capítulo hasta las políticas represivas analizadas en el duodécimo. (II) Diversidad de escalas: desde políticas nacionales como la analizada en el capítulo once, pasando por políticas provinciales, como algunas de las abordadas en el doce, hasta las políticas municipales analizadas en el trece. Y (III) énfasis en las distintas funciones desempeñadas dentro del proceso de políticas públicas: desde la conformación de la agenda, en la reforma del marco jurídico minero examinada en el octavo capítulo, hasta los vericuetos de la implementación, en el programa social asistencial examinado en el noveno. La diversidad, en estos tres sentidos, ayuda a contrastar más rigurosamente el marco teórico-metodológico propuesto y la hipótesis general que orienta dicho marco, a saber, que el proceso de

políticas públicas en el Estado capitalista adopta la forma de un proceso de ensayo y error.

Esto no significa, naturalmente, que pretendamos ser exhaustivos. Hay aspectos de nuestro marco teórico-metodológico que requieren mayor desarrollo y discusión. Algunos aspectos específicos de la evaluación de las políticas públicas, por ejemplo. Hay, asimismo, políticas públicas que, debido a su especificidad y a la importancia que revisten para la contrastación de nuestro marco teórico-metodológico, merecerían incorporarse a nuestros análisis. Tal es el caso, entre otros, de las políticas exteriores. En este sentido, este volumen aspira, en realidad, a ser una invitación a ulteriores debates e investigaciones.

Advertencias al lector. La mencionada diversidad de políticas analizadas en la segunda parte de este libro nos impuso la necesidad de emplear diversas metodologías y técnicas de investigación, desde las más macro-cuantitativas-estadísticas hasta las más micro-cualitativas-etnográficas. Y esta diversidad se reprodujo necesariamente en las fuentes empleadas. El lector se enfrentará, entonces, con fuentes muy variadas: normativas, estadísticas, artículos periodísticos, versiones taquigráficas de debates parlamentarios, entrevistas, observaciones participantes, etcétera.

En algunos de los capítulos que integran la primera parte de este libro consideramos relevante que el lector tuviera presentes los años originales de publicación de los escritos empleados, pero no así en los restantes capítulos del libro. Decidimos, entonces, valernos de un doble sistema de referencias: en aquellos, optamos por referir los textos según el año original de edición entre corchetes; en estos, según el año de la edición empleada entre paréntesis, a la manera estándar. Todas las traducciones de citas textuales extraídas de libros o artículos publicados en otras lenguas son nuestras.

PARTE I. PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA

Apuntes sobre el proceso de políticas públicas y sus límites

Laura Alvarez Huwiler

El objetivo de este capítulo es analizar las características del proceso de las políticas públicas en relación a cada una de las funciones del personal del Estado (la de construir la agenda, la de formular y adoptar una política y la de implementarla), centrarnos en los límites a la racionalidad del proceso de las políticas públicas¹ y en cómo inciden estos límites en cada una de esas funciones para generar, así, las condiciones para la existencia de una racionalidad limitada, que se desenvuelve a través del mecanismo de ensayo y error.

Plantear este objetivo puede considerarse relevante para la teoría marxista del Estado en general, pero, sobre todo, para los análisis concretos de las políticas públicas. Algo muy común que sucede en los estudios de políticas públicas de quienes parten de la teoría marxista es que se encuentran desamparados a la hora de abordar una política específica. Dado este vacío teórico, existen dos salidas habituales. La primera es hacer un análisis demasiado abstracto y, por lo tanto, perder lo específico del caso, y la segunda, recurrir a teorías politológicas como la pluralista o la institucionalista para llenar el vacío. El inconveniente de utilizar estos otros marcos de referencia es que sus hipótesis no encuadran con las concepciones marxistas del Estado y de la sociedad de las que parten aquellos análisis y quienes escribimos en este libro. Optar, entonces, por

¹ Decimos racionalidad en el sentido de una interpretación racionalista del proceso de las políticas públicas. Entre este tipo de interpretaciones se encuentra aquella que supone una necesaria adecuación entre las políticas y los requerimientos de la reproducción capitalista.

la segunda salida puede llevar, en general, a conclusiones incompatibles con los supuestos iniciales de los cuales parten esos mismos estudios.

Por lo tanto, incluso cuando utilicemos elementos de otras teorías, una tarea que debemos emprender es la de encontrar claves para hacer un estudio de políticas públicas desde el marxismo al entender a este como lente general para mirar nuestros objetos de estudio y pensar o repensar desde allí nuevas categorías intermedias. Con este punto de partida es necesario, entonces, que hallemos elementos que nos permitan comprender cómo se desenvuelve concretamente aquello que definimos como Estado, es decir, una forma específica que asumen las relaciones sociales en el capitalismo. Porque como dice Hirsch (1977: 124): “Una teoría del Estado debe ser capaz de dar explicaciones empíricamente fundadas y verificables de las relaciones de mediación entre los movimientos de clase y los procesos en el seno del sistema institucional de los aparatos estatales, y esto en un plano que permita el análisis de las acciones administrativas concretas emprendidas por el Estado, y a la vez, el análisis de los procesos de ‘crisis política’”.

Este trabajo se divide en dos apartados generales. El primero busca reconstruir la propia definición de políticas públicas y diferenciar los tipos de políticas. El siguiente apartado identifica los límites más relevantes por los cuales puede cuestionarse una interpretación racionalista del proceso de las políticas públicas. Límites que aparecen a lo largo del proceso y que dan fundamento al mecanismo de ensayo y error.

Cabe aclarar, por último, que este capítulo no se propone hacer un análisis exhaustivo de todos los problemas que se presentan en las distintas funciones del personal del Estado durante el proceso de las políticas, sino reconocer y sistematizar algunos de los más relevantes para la hipótesis general planteada en este libro.

1. Las políticas públicas

1.1. Las políticas de un Estado capitalista

Cuando definimos aquí a las políticas públicas lo hacemos solo al considerar las políticas correspondientes a un Estado capitalista. Es decir, entendemos a las políticas públicas como respuestas que llevan en sí mismas la forma del Estado capitalista. Por lo tanto, si el Estado es, como lo

denomina Holloway (1980), una “forma-proceso” de relaciones sociales de dominación en el capitalismo, este impregna de su propia forma al proceso de las políticas públicas. Más allá del contenido de estas, lo que define al proceso de políticas es esa “forma-proceso” que impregna este Estado capitalista, que para nosotros en este libro será simplemente el Estado.

Al referirnos a las políticas de un Estado capitalista partimos de comprender que estas se encuentran limitadas, ante todo, por la separación de lo político y lo económico que caracteriza a las sociedades capitalistas. Por lo tanto, todos los límites del propio proceso de las políticas estarán precedidos lógicamente por esta separación, aunque su manifestación no sea fija, sino cambiante (Holloway, 1992). Pongamos un ejemplo. Cuando veamos los límites en la formulación y adopción de una política, daremos por sentado que muchos de estos se encuentran definidos por esta separación. Una nacionalización generalizada de medios de producción, por ejemplo, no será normalmente considerada como una alternativa entre otras por el personal político. Puede existir una iniciativa de un gobierno de estatizar una empresa, incluso, una demanda de un sector de la burguesía en ese sentido, por distintos motivos y en distintos contextos. Pero nunca, en principio, una generalización de tal medida, porque atentaría contra aquella separación entre lo político y lo económico que caracteriza al sistema capitalista. Sin embargo, pueden rastrearse momentos históricos en los que iniciativas como estas hayan sido más frecuentes que en otros momentos. Por ello, decimos que esta separación no es fija, sino cambiante.

1.2. Tipos de políticas de un Estado capitalista

Los distintos tipos de políticas públicas pueden diferenciarse según distintas clasificaciones.

Las políticas pueden dividirse dependiendo del sector del aparato del Estado o del nivel de gobierno que formule la política. En el primer caso, las políticas pueden dividirse en políticas del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial (aunque este último es, por definición, el encargado de la aplicación de las normas y no de su formulación, en los hechos, existe formulación cuando, por ejemplo, se dicta una nueva jurisprudencia). Así, podemos diferenciar estas políticas en sus principales materializaciones correspondientes: leyes, decretos, jurisprudencia (Anderson, 2003).

A su vez, podemos diferenciar las políticas según el nivel de gobierno: internacionales, nacionales, regionales, provinciales o departamentales, distritales o municipales. Esta clasificación es fundamental para comprender cómo se implementa una ley e, incluso, ciertas incoherencias que podrían operar en una determinada política y responder a cuántos y cuáles niveles de gobierno deben intervenir en ella. En el caso de la política minera, por ejemplo, la Ley Nacional de Inversiones Mineras de 1993 se implementó en las provincias solo mediante leyes provinciales que adhirieron a la misma. Entonces, en los hechos, para comprender cómo se implementa aquella ley nacional en una determinada provincia, hay que analizar necesariamente las leyes provinciales (Alvarez Huwiler, 2014).

La diferenciación de tipos de políticas puede hacerse también según su continuidad en el tiempo. En efecto, aunque la estabilidad de una política no puede predecirse, en cierta medida, podemos distinguir entre las políticas más ambiciosas que cuentan con un acuerdo sostenido a más largo plazo, en un extremo, y aquellas que son más coyunturales y su alcance es más acotado, en otro extremo. En general, se nombra una política como “política de Estado” para que obtenga continuidad más allá del gobierno de turno, llegue luego esta mención, a ser o no, un asunto meramente formal. Un ejemplo conocido de una política de Estado durante décadas fue el reclamo histórico de los derechos de soberanía del Estado argentino sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del sur y los espacios marítimos circundantes, sustentado en la Resolución N.º 2065 de la ONU.

Por último, las políticas pueden distinguirse según la temática o el sector. Entre otras, generalmente, existen las políticas internacionales, de defensa, de seguridad, económicas, judiciales, laborales, sociales, de educación y de salud. Si bien es cierto, como venimos analizando, que hay características que son transversales a todas las políticas y que, en la mayoría de los casos, se relacionan estrechamente unas con otras, también es cierto que existen particularidades sectoriales, por lo cual es fundamental reparar en ellas para analizar una política. Veremos en los análisis de caso de este libro, por ejemplo, que las características que revisten al proceso de políticas públicas en materia represiva y asistencial son bastante diferentes entre sí.² Esto puede implicar, incluso, que haya

² Como aclara Mariana Giaretto más adelante, la política represiva ni siquiera se presenta como tal, sino como política de seguridad. Y ello se debe a la particularidad de este tipo de política, que como ninguna otra refleja a la vez un aspecto distintivo

aspectos que se consideren fundamentales en el proceso de las políticas en unas y no en otras. La evaluación formal impone características específicas en ciertas políticas, como en las asistenciales o las educativas, para dar algunos ejemplos, pero no en la política económica.

1. 3. Las políticas como proceso de las políticas

Algunos autores refieren al campo de estudio de las políticas públicas y lo definen como “el Estado en movimiento” (Oszlak y O’Donnell, 1995; Twaites Rey, 1999). Así planteado, en principio, no nos dice mucho acerca de qué son las políticas. Sin embargo, nos señala que no son algo fijo, sino algo cambiante. En este sentido, podemos decir por ahora que, así como el Estado es una “forma-proceso”, las políticas públicas no son algo rigidizado, sino que expresan un aspecto de las relaciones sociales de un modo “procesual”. Por lo tanto, cuando hablamos de políticas públicas, nos referimos, en realidad, al proceso de las políticas públicas. Incluso, cuando, por ejemplo, a modo de simplificación, se menciona “la política económica de un gobierno”, debemos interpretarla como el proceso de la política económica de un gobierno. Y en relación a ello, también es importante diferenciar entre este proceso de políticas públicas y sus cristalizaciones. Así como el Estado no puede entenderse como sinónimo de sus aparatos –salvo para una visión muy instrumentalista–, las políticas públicas no pueden comprenderse como sinónimo de sus materializaciones, es decir, no pueden igualarse solo a la cristalización del proceso. En el caso de las políticas públicas, las materializaciones del proceso son los proyectos de ley, las leyes, los decretos reglamentarios, la orden del día, las declaraciones, las áreas de gobierno, las resoluciones ministeriales, la estructura burocrática de un sector del aparato estatal, etcétera.

Sin embargo, estas materializaciones no pueden soslayarse como un mero asunto formal o superficial. Hacer un análisis del proceso de las políticas exige mirar más allá de estas materializaciones, desfetichizarlas y, a su vez, comprender cómo es que ciertas relaciones sociales fueron traducidas en un nuevo organismo público, en un programa de gobierno, o en una simple declaración legislativa. Que hayan adquirido una forma y no otra, también nos dice mucho sobre una determinada política.

y oculto del Estado: su carácter coercitivo. Y la política asistencial, como otras políticas, muestra particularidades en su forma de implementación y evaluación. Por eso, un análisis exhaustivo de los tipos de políticas, debería señalar estas diferencias.

Que existan varios proyectos sobre un tema en el Congreso y ninguno termine en ley, o que el decreto reglamentario no refleje los supuestos objetivos de una ley, nos habla del proceso mucho más que los manuales de políticas públicas.

El hecho de que las políticas son un “proceso de políticas” ha sido reconocido desde los primeros estudios de las políticas públicas. El precursor de ello fue el norteamericano Laswell, quien tuvo la originalidad de pensar la política como proceso de la política,³ aunque a partir de un “enfoque secuencial” que incluía un conjunto de siete etapas ordenadas de manera sucesiva (Laswell, 2007a).⁴

Su preocupación por los métodos de investigación del proceso de la política tenía una influencia claramente positivista como señala Aguilar Villanueva (2007a). Sin embargo, la intención del autor norteamericano de conocer el proceso de toma de decisiones e incluir cómo se decidía, sobre qué asuntos públicos se definirían las políticas y cómo se definirían las propias políticas, son preguntas que deben considerarse hoy para cualquier estudio de este campo.

Más allá de que su análisis mostrara una complejidad mayor que los de sus predecesores, el enfoque ha sido fuertemente cuestionado por su definición del proceso de las políticas como un conjunto de etapas que se desarrollan de forma secuencial, es decir que se siguen unas a las otras de manera lineal. Los críticos de Laswell basaron sus cuestionamientos en que el enfoque de este autor tenía una fuerte interpretación racionalista del proceso de las políticas⁵ y una simplificación de las políticas tal cual sucedían en los hechos. Los cuestionamientos más importantes que recibió este modelo de análisis pueden sintetizarse en dos.

El primero radica en que este modelo presenta el proceso de una política como una sucesión de fases con un orden lógico (digamos,

³ Después de Laswell, las etapas de las políticas fueron ajustadas años más tarde por otros autores, como Jones (1970) y Kingdon (1984). Anderson (2003) también definió el proceso de elaboración de las políticas como una actividad guiada por un número de categorías distinguidas analíticamente, pero no necesariamente secuenciales. Estos y otros autores utilizan “proceso” o “ciclo de vida de las políticas” para mencionar al proceso por el cual una cuestión ingresa a la agenda de gobierno y este formula una política que luego se implementa (Laswell, 1956; Jones, 1970).

⁴ Las etapas diferenciadas por Laswell eran: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (1956).

⁵ Para un desarrollo más detallado de las críticas al modelo secuencial, véase el capítulo de Emiliano Fernández en este mismo libro.

necesario) y sucesivo. Como afirma Parsons, la idea de que el proceso de una política está dividido en fases “exagera la naturaleza racional” de ese proceso y presenta una “imagen falsa de un proceso que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto” (2007: 112). Por el contrario, en la realidad, las etapas del proceso de las políticas pueden superponerse, anularse, demorarse o repetirse. Así, por ejemplo, un problema puede resignificarse y tener presencia nuevamente en la agenda de gobierno, luego de que ya se hayan formulado políticas sobre ese problema.

El segundo cuestionamiento a este enfoque secuencial remite a que, al analizar las etapas en forma aislada, se pierde la observación del proceso en su conjunto (Roth Deubel, 2008). Una política no puede comprenderse solo por sus etapas, sino que debe entenderse como proceso general, que existe en un contexto y que, por lo tanto, es determinado por múltiples variables.

Basándonos en estos cuestionamientos, pero al reconocer, a su vez, la existencia de particularidades en las distintas actividades desarrolladas por el personal del Estado que puede presentarse en el proceso de las políticas públicas, diferenciaremos, así, entre (1) la función de construir una agenda de gobierno (con las tareas de identificar, jerarquizar, seleccionar y definir los distintos problemas incluidos en ella); (2) la función de formular y adoptar políticas; y 3) la función de implementar. Desde luego, pueden existir otras funciones importantes que dependen, también, del tipo de política de la cual se trate. Entre ellas, quizá, una de las que puede observarse cada vez más es la de la evaluación, en tanto preparación de informes, rendición de cuentas, etcétera.⁶ Sin embargo, aquí nos interesa abordar aquellos límites que creemos transversales a todas las políticas públicas. Por eso, cabe aclarar que la evaluación, como aquí la consideramos, es aquella que existe transversalmente a todas las actividades del personal del Estado. Entonces, exista o no la tarea de evaluar formalmente una política, cada vez que existe un nuevo ensayo es porque hubo un reconocimiento de un error y, por lo tanto, una evaluación. Es decir, como características del mismo mecanismo de ensayo y error.

⁶ Véase el ejemplo de la “Asignación Universal por Hijo” (AUH) en el capítulo de Emiliano Fernández y Manuel Mallardi incluido en la segunda parte de este libro.

1.4. Políticas como posiciones del Estado

El Estado puede adoptar distintas posiciones sobre un problema o una “cuestión socialmente problematizada”, en palabras de Oszlak y O’Donnell (1995). Y todas estas “tomas de posiciones” son acciones que tienen uno o varios sentidos. Es decir, las políticas no suceden espontáneamente, sino que tienen algún tipo de intencionalidad (Anderson, 2003). Según Aguilar Villanueva (2007a) aun en la inacción se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público.

Las posiciones adoptadas por el Estado ante los problemas pueden agruparse, a su vez, en dos grandes conjuntos: (1) las inacciones y (2) las acciones. Respecto a las inacciones, deberían incluirse aquí todos los temas frente a los cuales el Estado decide no actuar. En otras palabras, todos aquellos temas que –hayan tomado o no estado público generalizado– son de algún modo “cajoneados”. Sin embargo, este “cajoneo” puede realizarse al descartarlos desde (1.1) la agenda, por ejemplo, al imponerse otros temas en su lugar (sea esta imposición voluntaria o involuntaria), o al quedar inactivos al momento de (1.2) formular o adoptar una política, por ejemplo, cuando no se aprueba ninguno de los proyectos de ley que existen sobre una determinada cuestión; o bien (1.3) al momento de implementarla, por ejemplo, cuando una ley genera formalmente un organismo y su creación nunca se lleva adelante. Estas opciones demuestran, también, la falacia de que una política pública se compone necesariamente de todas las etapas.

Las acciones propiamente dichas, por su parte, pueden, a su vez, dividirse en acciones como respuestas a iniciativas (2.1) exógenas y (2.2) endógenas. Ambos casos serían, sin embargo, respuestas a problemas: en el primero, respuestas a demandas predominantemente externas, por ejemplo, frente a la demanda por la legalización del aborto del movimiento feminista, o frente a la demanda de reducción de las retenciones por parte de las corporaciones agropecuarias; en el segundo, respuestas a problemas predominantemente internos del aparato del Estado, como sucede con una reorganización de un área del aparato del Estado por superposición de tareas o una política de modernización. En cierta medida, esta diferenciación nunca puede ser absoluta, dado lo difuso de la separación de fronteras entre lo interno y lo externo del Estado y su internalización de demandas externas. Sin embargo, clasificar los problemas de este modo nos permite contar con una mayor claridad al momento

de analizar una política al considerar la posibilidad de contradicciones entre demandas exógenas y problemas endógenos. Por ejemplo, cuando un gobierno responde a una demanda exógena con un programa social que implica necesariamente mayor gasto público y, en algún momento de la adopción de esa política, entra en contradicción con una nueva política de ajuste por déficit fiscal que en la coyuntura se presenta como una necesidad interna del aparato del Estado. La existencia de iniciativas provenientes del propio aparato del Estado es innegable; como afirma O'Donnell: “Solo una visión groseramente instrumentalista del Estado puede sorprenderse de que desde sus propias instituciones pueda tomarse la iniciativa de plantearlas” (1978: 233). No obstante, quizá, la mayoría de las políticas y/o las políticas más importantes adoptadas sean en los hechos, predominantemente, respuestas a demandas externas respecto del aparato del Estado y, por lo tanto, el personal del Estado se comporte de manera reactiva ante ellas.

Retomando la caracterización general de las políticas públicas, se entiende que estas refieren a respuestas del Estado, pero, específicamente, a nuevas respuestas del Estado frente a nuevos o viejos problemas. En cambio, las viejas políticas que ya se implementaron son las que suelen transformarse en respuestas programadas (en palabras de Simon, 1982), o sea, a convertirse en acciones repetitivas, rutinizadas (en términos de Weber, 2014). Las respuestas rutinizadas intervienen constantemente en la cotidianidad del aparato del Estado –más precisamente, en la administración pública– para la resolución de problemas. Aquellas viejas políticas fueron institucionalizadas, fijadas en leyes, decretos reglamentarios, reglamentos administrativos, etcétera. Es por eso que las políticas públicas están más bien vinculadas a acciones no programadas, que responden –o buscan responder– a problemas nuevos o bien a problemas viejos sobre los que las respuestas ya programadas no alcanzan. Es decir, las políticas requieren algo más que el “tejido habitual y poco visible de las múltiples decisiones diarias de sostén y organización de la sociedad” (O'Donnell, 1978:15).

Y es por eso, también, que, a diferencia de las respuestas ya rutinizadas, asociadas generalmente con las tareas cotidianas del personal burocrático, que es por excelencia aquel cuyo trabajo se rige por reglamentos y decretos administrativos, las nuevas respuestas, en cambio, están asociadas con el personal político, dada la mayor capacidad autónoma de decisión que,

al menos formalmente, tiene este respecto al primero.⁷ Esto no significa que el personal burocrático nunca tenga que responder de forma no programada, sino que a medida que disminuye la jerarquía en el aparato estatal, disminuyen también las posibilidades de elaborar respuestas de este tipo, es decir, de responder mediante políticas. Tanto el secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca como un empleado administrativo de bajo rango de la Subsecretaría de Agricultura se encuentran limitados por los factores que se imponen a todo personal del Estado, pero el empleado de bajo rango tendrá considerablemente menos capacidad de maniobra que el secretario para responder a problemas no programados del sector agropecuario.

1. 5. *Las políticas como proceso de ensayo y error*

Explicamos hasta ahora que las políticas públicas deben entenderse como tomas de posiciones –acciones e inacciones– del Estado frente a determinados problemas. Lo que no explicamos aún es que el proceso de políticas públicas se desenvuelve a través de un mecanismo por el cual el personal del Estado va respondiendo a esos problemas mediante ensayos y errores. Este mecanismo es resultado de la existencia de ciertos factores que limitan la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos cambiantes y contradictorios de la reproducción capitalista.⁸ Esto no significa que no exista ningún tipo de adecuación, sino que existe una adecuación limitada. Y que exista una adecuación 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) que solo puede comprenderse *a posteriori*. Una vez puesto en marcha, este mecanismo actúa como consecuencia de aquellos límites, el propio mecanismo existe como límite y a la vez como condición de posibilidad de esa adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista.

⁷ Esto puede observarse también en una empresa, en la que la gerencia tiene mayores “libertades” para tomar decisiones que el personal administrativo. Es decir: “Conforme se sube por la jerarquía de la organización, la capacidad para tomar decisiones no programadas adquiere más importancia” (Stoner, Freeman y Gilbert, 1996: 11).

⁸ Para un tratamiento más desarrollado sobre la relación entre las políticas públicas y los requerimientos de la reproducción capitalista pueden verse los capítulos de Ulrich Brand y de Laura Alvarez Huwiler y Alberto Bonnet en la primera parte de este libro.

Este mecanismo actúa como condición de posibilidad de que las políticas públicas se adecúen –aunque limitadamente– a los requerimientos de la reproducción capitalista, ya que permite ensayar nuevamente sobre los errores cometidos por lo que opera, de esta manera, como “aprendizaje”⁹ producto de una evaluación y como adaptación. Quizá, por este motivo, sea la forma más adecuada que puede asumir el proceso de las políticas públicas en el capitalismo. 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 del 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 decisiones del personal del Estado en todo el proceso de las políticas públicas –por lo cual solo dispone de la posibilidad ensayar y errar– a su vez, pone límites al contenido de las políticas públicas: al limitar 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. Este “aprendizaje” del personal del Estado genera, además, un mecanismo de autodisciplinamiento, es decir, una internalización de las reglas del proceso de las políticas públicas.¹⁰ Estas reglas que no se encuentran escritas en un reglamento son, sin embargo, cognoscibles –al referirnos a una cognoscibilidad práctica–. El conocerlas es un proceso de aprendizaje que como tal se impone ante el personal que aún no se encuentre autodisciplinado. El personal del Estado que aún no haya asumido esas reglas, irá acomodándose a ellas a modo de autoconservación.

En este libro se analizan diferentes casos de políticas públicas a partir de esta concepción del proceso de políticas públicas como un proceso caracterizado por la racionalidad restringida que implica este mecanismo

⁹ Existen otros mecanismos que acompañan esa posibilidad, pero este es el más “estructurante” de las políticas públicas.

¹⁰ Esta idea de autodisciplinamiento se encuentra estrechamente relacionada con la noción de “castigo” de 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: 60). Para más detalles, véase el capítulo de Alberto Bonnet en la primera parte de este volumen.

de ensayo y error. Con este punto de partida, buscaremos, en este capítulo, introducirnos en ese proceso a fin de identificar algunos de los principales límites a esa racionalidad que se imponen al personal del Estado y cómo operan en cada una de sus funciones.

2. Las funciones del personal del Estado en el proceso de las políticas

Como mencionamos en el apartado anterior, aquí nos detendremos en los límites de estas actividades que el personal político desarrolla en el proceso de las políticas. Estas funciones, claro, no existen de forma completamente aislada o consecutiva como puede sugerir su diferenciación, sino que en algunos momentos se superponen, se atrasan, adelantan o simplemente no suceden. Este orden, que adoptamos como diferenciación, tiene como propósito hacer un desarrollo más detallado de cómo operan los límites a la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la sociedad capitalista y el mecanismo de ensayo y error. Empecemos, entonces, por la primera de estas funciones.

2. 1. La construcción de la agenda de gobierno

Se entiende por agenda de gobierno a un conjunto de temas, entre muchos otros existentes en la sociedad, que son incluidos en una lista de problemas sobre los que el Estado toma una determinada posición. Y lo tratamos al comienzo porque, generalmente, no existe una posición del Estado frente a un asunto, si este no conforma nunca parte de la agenda. Por ello, partiremos de entender que una política pública en general es algún modo de resolución de un problema que ha sido instalado en la agenda de gobierno, por distintas razones y sin que ello exprese necesariamente la voluntad de un gobierno en su instalación.

Según autores como Oszlak y O'Donnell (1995) o Aguilar Villanueva (2007a), la política pública finalizaría con la desaparición de aquel problema de la lista de temas de la agenda –aunque eso, en principio, no significa que el problema haya sido resuelto (Aguilar Villanueva 2007a)–. Aquí consideramos, en cambio, que la política también puede continuar, aunque el problema no siga existiendo en tanto asunto de la agenda a responder, dado que la implementación es una parte fundamental de este proceso. Sin embargo, que un asunto ya no se encuentre en la lista de problemas,