

## La política de lo que no se hace: aportes para el debate sobre las políticas estatales

*The politics of what is not done: contributions to the debate on state policies*

Iván Nicolás Montes Pastor\*

Fecha de Recepción: 30/09/2024

Fecha de Aceptación: 13/12/2024

**Resumen:** *El presente artículo analiza la centralidad del Estado en el terreno de las políticas públicas para presentar una dimensión sumamente ignorada por los analistas de lo político. En este sentido, las políticas estatales serán entendidas como una toma de posición por parte del Estado en donde se destaca lo ignorado por encima de lo propositivo. Así pues, la dimensión de la ausencia y la desatención serán claves no solo como una mera postura, sino también como una política estatal concreta. Finalmente, se introducirá una discusión sobre el tema propuesto.*

**Palabras**

**clave:**

*Estado – políticas estatales – políticas públicas*

**Abstract:**

*This article analyzes the centrality of the State in the field of public policies in order to present a dimension that has been largely ignored by political analysts. In this sense, state policies will be understood as a position taken by the state in which the ignored is emphasized over the propositional. Thus, the dimension of absence and neglect will be key not only as a mere position, but also as a certain state policy. Finally, a discussion on the proposed topic will be introduced.*

**Keywords:**

*State - State Policies - Public Policies*

---

\* Maestrando en Filosofía Social y Política por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQui) y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Grupo de Investigación en Filosofía Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). ORCID: 0000-0002-7662-4640. Correo electrónico: [ivanmontes17@gmail.com](mailto:ivanmontes17@gmail.com)

El presente artículo propone una reflexión tranquila sobre las políticas públicas teniendo en consideración la vinculación entre teoría y práctica. En cierto sentido, este trabajo propone seguir a Michael Walzer quien comprendía que: “la filosofía es la política reflexionada con tranquilidad, y la política es la filosofía llevada a la práctica en medio de la confusión” (2010, p. 113).

Dicho esto, la presente argumentación supone una reflexión teórica y práctica a partir de tres giros conceptuales concomitantes. En primer lugar, para el desarrollo propuesto se plantea una perspectiva clasista de las políticas públicas y el Estado, haciendo énfasis en las contradicciones contingentes que giran en torno a la formación, consolidación e institucionalización del Estado nacional.

En segundo lugar, y como consecuencia directa del primer movimiento, se enuncia un puente conceptual para pensar las políticas públicas como políticas estatales gracias a una conceptualización del Estado como un actor social predominante. Finalmente, se propone hacer extensiva la definición de las políticas estatales postulando la importancia de que su análisis pueda abarcar la dimensión de lo ignorado o de lo que no se hace.

Sucintamente, es importante mencionar que la filosofía política y también la ciencia política en su rama más empírica, en sus respectivos análisis, suelen dejar de lado este tipo de política negativa que supone un análisis contraintuitivo, pero que tiene repercusiones a nivel teórico y práctico. De este modo, comprender al Estado como un actor social requiere analizar las acciones, pero también las omisiones que realiza frente a una coyuntura determinada.

### **Algunas aproximaciones al concepto de Estado**

Para Alford y Friedland (1991) existen por lo menos tres grandes paraguas conceptuales que pueden ser útiles para pensar e interpretar al Estado moderno. A saber, los autores se refieren a la perspectiva pluralista, dirigencial y clasista.

Con respecto a la perspectiva pluralista, se entiende que el dominio propio de esta perspectiva es la conducta política de los individuos y los grupos entendidos como una sumatoria de intereses individuales. Así pues, podría afirmarse que el foco está puesto en la interacción manifiesta entre una serie de actores individuales o, dicho weberianamente en las acciones sociales<sup>1</sup>.

Siguiendo esta línea, es importante señalar que la perspectiva pluralista supone entender la política en base a las acciones sociales, lo que desemboca, por lo menos, en dos reduccionismos. Por un lado, la perspectiva pluralista entiende el poder y la dominación como la consecuencia de una serie de conductas. Ahora bien, cuando una conducta tiene un sentido mentado se convierte en una acción, y cuando una acción se refiere a la conducta de otros estamos frente a una determinada acción social.

En este sentido, la sociología weberiana concibe al poder como: “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 2019, p. 183). Siguiendo esta línea argumental, es evidente que el poder es una forma específica de relación social que consiste en un conjunto de acciones sociales recíprocamente referidas que pueden sostenerse en el tiempo gracias a cierta validez.

Señalado esto, de la pregunta por la legitimidad se deriva el concepto weberiano de dominación entendido como un estado de cosas, por el cual, la voluntad manifiesta del dominador influye sobre los actos de otros (Weber, 2019). En efecto, en la dominación el mandato es internalizado y las personas actúan en consonancia con el mismo.

En efecto, la dominación tiene un componente legítimo en donde la voluntad manifiesta del dominador influye en los actos de otros. De tal suerte que estos actos tuvieran lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato. De este modo, se podría afirmar que la dominación que detenta el Estado tiene dos componentes. Por un lado, un componente

---

<sup>1</sup> Para Weber (2019), la sociología es una ciencia que pretende entender, comprender e interpretar la acción social para, posteriormente, explicarla.

legítimo en donde el mandato se introyecta y se internaliza. Por otro lado, se encuentra el componente coercitivo que acoraza al mismo sistema de dominación. Por este motivo, la dominación política se encuentra resguardada por el control de los medios de coerción en un territorio delimitado.

Ahora bien, siguiendo la línea de Guillermo O'Donnell, es necesario mencionar que la dominación es relacional, puesto que, es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales. La dominación es desigual y asimétrica (O'Donnell, 1984, p. 3). En este sentido, pensar el Estado moderno implica entender el Estado capitalista como un garante de ciertas relaciones sociales de producción. "El Estado es parte intrínseca y constitutiva de la misma. [...] ¿Qué quiere decir a su vez esto? Que las dimensiones de Estado, o de lo propiamente político no son ni una cosa, ni una institución, ni una estructura: son aspectos de una relación social" (1984., p. 5). Sobre este punto se profundizará más adelante.

La perspectiva pluralista suele entender el poder como simple influencia en el terreno performativo de la acción social. Esto supone dejar de lado otras formas en las que se puede manifestar el poder y en las que el Estado también tiene un rol fundamental. Como muestra se podría señalar el poder como una forma de represión psicológica<sup>2</sup> o el poder como un dispositivo de normalización<sup>3</sup>.

Por otro lado, además de una perspectiva reduccionista del poder, la perspectiva pluralista subraya únicamente la política pacífica basada en el consenso. Sin embargo, toda política, sea más democrática o más autoritaria, implica un componente conflictivo. En este sentido, para Schmitt (2015) el conflicto a través de la dicotomía amigo-enemigo constituye la esencia de lo político y, en cierto modo, la perspectiva pluralista no tiene en consideración esta dimensión.

Dicho de otra manera, el problema del consenso democrático liberal es que este niega

---

<sup>2</sup> En caso más emblemático es *El Malestar en la Cultura* en donde se analiza la cultura como un mecanismo oculto del poder (Freud, 1992). En esa misma línea, Marcuse (1983) postulaba que la historia del hombre es la historia de su represión, restringiendo la existencia biológica y social.

<sup>3</sup> Aquí, existe una tradición que se inaugura con la obra de Nietzsche que entiende que el poder se opera también a través del lenguaje. Como heredero de esta tradición se encuentra el concepto foucaultiano de episteme (Foucault, 1982).

lo político en su dimensión antagonista (Mouffe, 2011). Esto supone comprender y asumir que la política no puede posicionarse al margen del conflicto y el pluralismo es en esencia un pluralismo conflictivo.

En la otra orilla, para la perspectiva dirigencial el énfasis está puesto en la organización y la representación de intereses que se da a través de las élites. Así, el Estado se erige como la organización más grande capaz de imponer determinadas reglas de juego. En esta perspectiva, la relación entre coacción y consenso es bastante estrecha, ya que se entiende que existe un primer nivel de consenso acerca de la legitimidad del Estado, pero a su vez esta descansa o se encuentra revestida de un aparato coercitivo. En la perspectiva dirigencial, son las élites las que compiten por la conquista del aparato estatal. Sin duda, esto puede desembocar en consideraciones elitistas y procedimentales de la democracia como la postulada por Schumpeter (1983, p. 343) cuando señalaba que el “método democrático es aquel arreglo institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.

De manera análoga, la perspectiva dirigencial tiene un excesivo énfasis en las instituciones políticas dejando de lado el estudio de las acciones sociales. Aquí, el poder remite a las reglas del juego muy por encima de los jugadores. En esta perspectiva, el Estado es la organización coercitiva jerárquica, centralizada y dominante de la sociedad por cuyo control compiten las élites. El arquetipo de Estado que asume este paradigma es el Estado burocrático que se caracteriza por una burocracia con autonomía de la economía y la cultura.

Finalmente, la perspectiva clasista nos invita a pensar en términos marxistas remarcando su contradicción esencial, esto es el conflicto entre capital y trabajo. En este sentido, el poder en esta teoría se postula como sistémico y se lo infiere como una consecuencia de la reproducción de relaciones sociales de explotación (Alford & Friedland, 1991 p. 21).

En otras palabras, se puede afirmar que es la misma acumulación capitalista la que condiciona la dinámica de la política estatal. De este modo, para la perspectiva

clasista, las acciones individuales y los intereses organizacionales se entienden cifrados en las contradicciones intrínsecas a las relaciones de clase asumiendo que el conflicto es inherente a la sociedad capitalista.

### **El Estado en perspectiva clasista**

En el terreno de las políticas estatales, es común que se presupongan conceptos como la idea de Estado únicamente como aparato estatal o la idea de burocracia como un entramado unívoco y puramente procedimental. En este sentido, las ideas de Estado y burocracia estatal que predominan al momento de formular una determinada política suelen asentarse en modelos simplificadores<sup>4</sup>.

Ahora bien, es posible señalar tres conceptos que suelen ser tomados a priori por los implementadores y analistas en el campo de las políticas públicas. Los tres conceptos que operan de manera concomitante dentro de la caja negra de Easton son las nociones de Estado, aparato estatal y burocracia estatal. Toda política pública debe tener en cuenta y conocer las complejidades de cada uno de estos tres conceptos.

Para desarrollar el concepto de Estado moderno hay que tener en consideración las condiciones asociadas al surgimiento del mismo Estado. Sin duda, la estructura que denominamos Estado conoce su surgimiento en concomitancia con la eclosión de la burguesía capitalista moderna. En este sentido, las dos formas sociales básicas en las que se objetiva la interrelación social en el capitalismo son el valor expresado en el dinero y la forma política que se expresa en la existencia de un Estado separado de la sociedad civil (Hirsch, 2005, p. 166).

Siguiendo esta idea, Guillermo O'Donnell (1984) entiende al Estado como el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente

---

<sup>4</sup> Uno de los modelos más famosos que tienden a ese reduccionismo es la famosa teoría sistémica de David Easton (1992, 1999) en donde se introduce un nuevo enfoque teórico para el análisis de la vida política basado en sistemas conductuales.

delimitada. La dominación política es relacional, ya que vincula asimétricamente a los diferentes sujetos sociales. Así pues, esta idea de Estado que propone O'Donnell se asemeja a la idea de Estado desarrollada por el sociólogo alemán Max Weber (2019). No obstante, el politólogo argentino entiende que no es posible pensar el Estado aislado de las condiciones históricas y económicas que le dieron génesis.

De este modo, pensar el Estado moderno es presuponer al Estado capitalista como un garante en última instancia de ciertas relaciones sociales de producción. El Estado es parte intrínseca y constitutiva de la misma, por lo que las dimensiones de Estado y de lo propiamente político no son ni una cosa, ni una institución, ni una estructura, sino que son aspectos de una relación social (O'Donnell, 1984, p. 5).

Estas disquisiciones nos invitan a comprender que el Estado no puede ser escindido de la sociedad porque, tanto Estado como sociedad son partes co-constitutivas de la relación social (Thwaites Rey, 2005, p.25). Dicho de otra manera, “la teoría del Estado capitalista no puede ser aislada de una historia de su constitución y de su reproducción” (Poulantzas, 1979, p. 23).

Es por este motivo que, el Estado se presenta de manera fetichizada porque oculta su papel como garante y reproductor de estas relaciones. Así pues, “la superación del hiato entre sociedad civil y Estado es necesaria para que el poder ejercido por el primero no se muestre como tal y, en definitiva, como garantía de la dominación de aquella. [...] El Estado capitalista tiene que aparecer como un fetiche escindido de la sociedad civil” (O'Donnell, 1984, p. 19).

Sin duda, una comprensión del Estado como parte de una relación social no solo rompe con la distinción entre sociedad civil y Estado, sino que complejiza nuestra forma de entender el sistema político. Además, algo que tampoco puede concebirse en el esquema de David Easton es que el Estado también es un actor social capaz de insertar demandas y tomar posiciones dentro del propio sistema político.

Asimismo, entender al Estado desde una perspectiva relacional también supone comprender sus paradojas y contradicciones. De este modo, Oszlak y O'Donnell (1982) señalan que el crecimiento capitalista latinoamericano precisa de un Estado que es a la

vez condición necesaria y obstáculo para su eclosión.

Esta perspectiva relacional del Estado como la relación básica de dominación que existe en una sociedad, nos invita a pensar que el Estado no puede reducirse a una serie de aparatos. Entonces, el Estado como un conjunto de aparatos solo es una dimensión de lo estatal que se relaciona con su expresión material o, dicho de otra manera, con sus objetivaciones (Thwaites Rey, 2005, p. 28). Efectivamente, las diferentes instituciones, los marcos normativos y entramados burocráticos son parte del aparato estatal, pero no logran abarcar la complejidad de lo que el Estado significa y representa.

Finalmente, al interior del aparato estatal se encuentra la burocracia estatal que es un componente fundamental y muchas veces omitido en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. A continuación, se intentará conceptualizar a la burocracia.

Desde la sociología, uno de los aportes más importantes para el estudio de la burocracia fue desarrollado por Max Weber (2019) cuando expone sus tipos de dominación. A saber, los tres tipos puros de dominación que desarrolla el autor son: la dominación tradicional; la dominación carismática; y, un tipo de dominación denominado racional-legal.

Sobre este último tipo de dominación, Weber sostiene que es una forma de dominación propia de la modernidad ya que en el Estado moderno el verdadero dominio se encuentra en manos de la burocracia. En este sentido, la dominación racional-legal se fundamenta en el apego a la ley, los procesos y las normas que se caracterizan por ser racionales e impersonales. Son impersonales porque se presuponen como capaces de abarcar todas las acciones particulares y son racionales porque son un vehículo para adecuar de manera más eficiente medios y fines.

Siguiendo las anotaciones de este marco conceptual, la burocracia se caracteriza por ser una organización jerárquica, que requiere especialidad técnica, que trabaja en base a documentos y procesos y, que sigue normas internas de carácter exhaustivo. Tal es así que, para Weber (1985, p. 191) la burocracia se caracteriza por sus ventajas



técnicas sobre cualquier otra forma de organización. Incluso, la burocracia es calificada con adjetivos como precisión, rapidez, certeza, conocimiento de los archivos, reducción de fricciones y costes.

En resumidas cuentas, para Weber la organización burocrática, basada en un tipo de dominación racional-legal es superior en sus niveles de eficiencia, ya que se basa en normas calculables despojadas del lado humano o pasional. En pocas palabras, es posible afirmar que la burocracia y su tipo de dominación racional-legal es el gobierno de los medios despojado de los fines sustantivos. La burocracia se pregunta cuál es la mejor forma de conseguir un fin determinado, pero es incapaz de cuestionarse sobre los fines sustantivos.

Bajo este mismo paraguas, la burocracia estatal no solo opera en base a criterios de racionalidad técnica, sino que también es una arena de conflicto político. Dicho de otra manera, la burocracia es una especie de arena movediza en la cual se llevan a cabo los conflictos.

Siguiendo esta línea, para Oszlak (1984) la burocracia parece situarse en tres ámbitos operativos diferentes. De este modo, el aparato estatal realiza varios roles cuyo balance general es el resultado del enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos, entre actores sociales portadores de intereses conflictivos y contradictorios. En otras palabras, la burocracia opera como una especie de arena movediza en la cual se llevan a cabo los conflictos. En su seno se movilizan intereses antagónicos y los roles que asume el aparato estatal no son coherentes, aditivos ni mucho menos homogéneos. Esta cuestión puede resumirse en la siguiente cita: “Las instituciones estatales no solo son actores políticos, sino que además su ámbito de acción constituye un terreno de lucha que convoca a otros actores, aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios” (Oszlak, 1984, p. 27).

Teniendo en cuenta los planteos de Oszlak, es necesario traer a colación que en la sociedad capitalista moderna el Estado no es ni un instrumento (cosa) creado por la clase dominante, ni tampoco un sujeto que actúa de manera teleológica con autonomía.

Antes bien, el Estado es “una relación social entre individuos, grupos y clases, [*es decir*] la comparación material de una relación de fuerzas sociales” (Hirsch, 2005, p. 169).

Siguiendo los punteos de Hirsch, tenemos claro que el Estado entendido como una relación y como una exteriorización institucional es la forma política del capitalismo. En efecto, pensar al Estado en estos términos nos introduce en las disquisiciones de Poulantzas acerca del Estado y más específicamente acerca de la burocracia.

Dicho esto, para Poulantzas (1979, p. 152) el Estado juega un importante papel, ya que representa y organiza a las clases dominantes o bloque en el poder. En efecto, el Estado es la unidad política de las clases dominantes y es condición de posibilidad para que las mismas se mantengan en esa posición. Sin embargo, sería un error suponer que la burguesía es un grupo homogéneo con un único interés concreto. Las clases dominantes se dividen en fracciones y estas coinciden a largo plazo en su interés por reproducir su condición privilegiada, pero en el corto plazo las fracciones de la clase dominante compiten dentro del Estado para ensanchar sus beneficios sectoriales.

Entonces, “el Estado no es pura y simplemente una relación, o la condensación de una relación; es la condensación material y específica de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase” (Poulantzas, 1979, p. 155). Dicho esto, el Estado en general y sus aparatos, su burocracia y sus funcionarios no responden a un objetivo unitario y consolidado en base a una sola voluntad política. Existe una multitud de micropolíticas, de feudos, clanes y facciones diversas que complejizan el abordaje del Estado.

Sucintamente, en el entramado burocrático se movilizan intereses antagónicos y los roles que asume el aparato estatal no son coherentes, aditivos ni mucho menos homogéneos. En este sentido, “las instituciones estatales no solo son actores políticos, sino que además su ámbito de acción constituye un terreno de lucha que convoca a otros actores, aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios (Oszlak, 1984, p. 27). Entender el Estado, sus aparatos y la burocracia estatal resulta clave para analizar el ciclo de las políticas públicas.

## Ocho afirmaciones sobre las políticas estatales

Los modelos teóricos predominantes suelen presentar modelos estáticos de las políticas estatales. Por este motivo, resulta interesante presentar algunos elementos de análisis que puedan ser útiles para adoptar una visión del Estado y los actores políticos en movimiento. Para ello, es importante resaltar los aportes de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak en lo que ellos denominan un "protomodelo verbal" para el estudio de las políticas estatales. Este modelo se basa en una analogía musical tomada de Milic Capek.

La frase musical es un todo sucesivo y diferenciado, aunque no aditivo; la calidad de cada nuevo acorde se ve teñida por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes. Podríamos agregar por otra parte, que cada uno de ellos condiciona el futuro desarrollo de la frase musical y, en última instancia, de la obra que esta integra. Analógicamente, las políticas estatales serían algunos "acordes" de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. (Oszlak & O'Donnell, 1982, p. 17).

Siguiendo las anotaciones de los autores, se entiende que la obra es un proceso social relevante definido por un determinado tema o cuestión, mientras que, los ejecutantes son actores sociales cuyas políticas van delineando el ritmo y las alternativas de ese proceso social. A continuación, se presentará un desarrollo de los elementos que deben ser tomados en consideración para el análisis de las políticas estatales según Oszlak y O'Donnell.

En primer lugar, resulta fundamental comprender qué es lo que los autores entienden cuando se refieren a una cuestión. Aquí, es posible afirmar que una cuestión es una demanda problematizada o un asunto socialmente problematizado. Asimismo, es imperioso comprender que cada cuestión que emerge también atraviesa un ciclo vital

que se extiende desde su problematización hasta su resolución.

En segundo lugar, es fundamental retroceder y examinar el surgimiento histórico de esta problemática o cuestión en detalle. Lo más relevante en este análisis, implica identificar a las personas o grupos que inicialmente la señalaron como una cuestión crítica, entender de qué manera se propagó esa percepción en diferentes contextos, y quiénes, mediante el uso de recursos específicos y la implementación de diversas estrategias, lograron posicionarla como un tema central en las discusiones sociales o políticas. Además, es importante analizar las dinámicas de poder y las condiciones que permitieron que esta cuestión adquiriera relevancia y se estableciera en la agenda pública.

En tercer lugar, es crucial examinar de manera profunda la forma en que el Estado asume una postura frente a una cuestión específica. Una política estatal refleja precisamente esa toma de posición formal, que implica un enfoque deliberado por parte del Estado sobre un tema determinado.

En este sentido, la política no solo se traduce en acciones concretas, sino también en decisiones de no intervenir o de omitir ciertas acciones, lo que en conjunto manifiesta una modalidad predominante de intervención estatal. Es decir, una política estatal representa un marco de acciones y omisiones que demuestran cómo el Estado decide, en términos generales, influir, regular o dirigir una cuestión particular dentro de la sociedad.

Para comprender mejor estas políticas, es esencial analizar tanto los mecanismos de intervención directa como los efectos de las omisiones o pasividades deliberadas del Estado, ya que ambos aspectos configuran su rol en la gestión de la problemática. Cabe resaltar la mención al término predominante, ya que el Estado no es algo unívoco, sino que al interior del Estado existen ambigüedades y conflictos que pugnan en torno a determinada cuestión.

En cuarto lugar, es igualmente necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo de las políticas o posturas adoptadas por otros actores sociales relevantes, tales como la sociedad civil, los medios de comunicación, y diversas organizaciones sociales. Estos

actores, a través de sus acciones, discursos y estrategias, también desempeñan un papel clave en la configuración de la agenda pública y en la manera en que se abordan las cuestiones sociales.

Las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, pueden actuar como impulsoras del cambio o como defensoras de ciertos intereses, mientras que los medios de comunicación influyen de manera significativa en la percepción pública y en la difusión de ideas. Asimismo, las organizaciones sociales, ya sean sindicatos, grupos comunitarios u organizaciones no gubernamentales, no solo adoptan posturas, sino que también movilizan recursos y voluntades para incidir en la realidad social. Por ello, es fundamental entender cómo las acciones de estos actores se entrelazan con las políticas estatales y contribuyen a moldear el desarrollo de las problemáticas en cuestión.

En quinto lugar, las políticas estatales representan puntos clave o “nudos” dentro de un proceso social más amplio y complejo. Esto significa que una política estatal es, en esencia, un conjunto de decisiones y posturas adoptadas por el Estado frente a una cuestión específica. Sin embargo, esta toma de posición no puede analizarse de manera aislada, ya que está intrínsecamente vinculada a las políticas y posturas de otros actores dentro de la sociedad.

Las decisiones del Estado se desarrollan en un contexto dinámico, donde intervienen diversos actores como la sociedad civil, los medios de comunicación, las empresas privadas y las organizaciones sociales, cuyas acciones y estrategias también influyen en la configuración de las políticas públicas. Por lo tanto, para comprender plenamente una política estatal, es necesario situarla en este entramado de interacciones y reconocer que las posturas de los otros actores sociales tienen un impacto directo en la forma en que el Estado interviene o actúa frente a un problema. Así, las políticas estatales se transforman en nodos que conectan distintas perspectivas e intereses dentro de un proceso social más amplio.

En sexto lugar, es necesario señalar que las definiciones sociales de una cuestión y los problemas que surgen debido al "ruido" relacionado con los procesos de interpelación ideológica desempeñan un papel crucial en el análisis de cualquier

problemática. Estos procesos de interpelación ideológica se refieren a cómo las distintas corrientes de pensamiento intentan llamar la atención, definir y dar sentido a una cuestión determinada dentro de la sociedad.

Dicho esto, el "ruido" en este contexto se entiende como las tensiones, contradicciones o desacuerdos que emergen entre las diversas interpretaciones ideológicas y sociales de un tema. Este ruido puede generar confusión o conflictos en la manera en que se perciben los problemas, lo que a su vez afecta la forma en que se abordan o solucionan. Así, es esencial analizar cómo estas definiciones sociales y los procesos ideológicos interpelan a los diferentes actores, ya que de ellos dependen las respuestas, políticas y soluciones que se propongan para enfrentar las problemáticas que se derivan de dichas cuestiones.

En séptimo lugar, las políticas estatales deben ser comprendidas como catalizadoras de un doble proceso que no solo influye en la sociedad, sino que también genera dinámicas internas dentro del propio Estado. Este doble proceso se manifiesta en dos tipos de repercusiones. Por un lado, están las repercusiones horizontales, que se refieren a las tomas de posición y reajustes que se producen entre las distintas unidades o entidades dentro del Estado. Estas interacciones pueden generar colaboraciones, tensiones o la necesidad de reconfigurar estrategias en función de cómo evoluciona una política.

Por otro lado, se encuentran las repercusiones verticales, que hacen referencia a la cristalización de decisiones en estructuras más permanentes, como la creación de nuevas instituciones o aparatos burocráticos. Estas estructuras, a su vez, formalizan y consolidan la política estatal, permitiendo una mayor capacidad de gestión y ejecución de las decisiones tomadas. Así, este doble proceso no solo define cómo el Estado responde a una cuestión externa, sino también cómo se transforma y adapta internamente para enfrentar los desafíos que emergen de sus propias decisiones.

Finalmente, es fundamental analizar cómo los distintos actores sociales modifican sus discursos en torno a la cuestión a lo largo del tiempo. Estos cambios discursivos reflejan no solo las dinámicas internas de cada actor, sino también las

influencias externas, como las coyunturas políticas, sociales y económicas. Los discursos evolucionan en función de las interacciones con otros actores, la presión pública, y los resultados de las políticas implementadas, lo que puede llevar a revisiones, ajustes o incluso giros completos en las posturas. Este análisis permite comprender cómo las narrativas sobre la cuestión se construyen, deconstruyen y se adaptan a nuevas realidades, reflejando las estrategias y objetivos de cada actor en un contexto en constante transformación.

Bajo este paraguas, entender al Estado como un actor no unívoco, pero capaz de tomar decisiones en torno a una cuestión dinamiza y complejiza los desarrollos teóricos de las políticas estatales. Muchas veces, lo que ocurre al interior del Estado es en parte una implementación, pero también en parte es la generación de estructuras burocráticas especializadas con la capacidad para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del Estado frente a la cuestión (Oszlak & O'Donnell, 1982, p. 28).

### **La política de no hacer nada**

El poder del Estado usualmente ha sido representado a través de metáforas que resaltan la dualidad del mismo. Desde la imagen de Jano, el centauro de Maquiavelo o el famoso Leviatán de Hobbes, el Estado siempre se ha representado como la unión de dos caras de una misma moneda. En este sentido, Poulantzas (1979, p.6) mencionaba que lo que cambia de un autor a otro es la faz situada del lado de las clases: “en unos es la faz hombre, en otros es la faz bestia”.

Sea como hombre o sea como bestia, el Estado suele ser analizado a través de su naturaleza más corpórea y propositiva. Ahora bien, resulta importante resaltar una tercera dimensión que, en lugar de aparecer, desaparece. En cierto sentido, una política pública como una toma de posición por parte del Estado implica que lo que las cuestiones que el Estado ignora deban ser tomadas en cuenta. Como se ha dicho, una

política estatal representa un marco de acciones y omisiones.

Ahora bien, no todo lo que el Estado ignora debe ser tomado como política pública ya que, el Estado tiene una capacidad limitada para recibir y procesar los inputs de la sociedad civil. Es por este motivo que los autores se refieren a una cuestión que es una demanda problematizada, un clivaje o un asunto socialmente relevante.

En este sentido, ignorar una cuestión como política estatal puede deberse a dos motivos diferentes. Por un lado, el Estado como actor puede tomar la decisión consciente y estratégica de no abordar cierta problemática dejando que se resuelva de manera espontánea sin tomar posición alguna. Esta forma de ignorar puede ser una forma de mantenerse al margen de una problemática o puede ser una estrategia para proteger ciertos intereses políticos. Esto, sin duda, es una forma específica de poder.

Es recordado que Foucault (2001) afirmaba que el poder no se posee, sino que se ejerce a través de una serie de dispositivos. Sin duda, lo que Foucault expone en, *Las palabras y las cosas*, es un análisis de los dispositivos de poder como formas en las que se ejerce el poder-saber en un determinado tiempo histórico. Es por ello que la episteme subyace, pero también se hace manifiesta cuando se tiene en cuenta la forma sutil en la que operan los diversos mecanismos de poder.

Así pues, en esta imbricación entre saber y poder, es importante subrayar que el poder no solo se ejerce mediante la producción y reproducción de ciertos saberes, sino el poder también se ejerce a partir de lo que se decide no saber (Foucault, 1982). En esta línea, Foucault (1995) menciona también que el discurso no solo es una herramienta para la consecución de ciertos intereses, sino también una forma de poder por la cual se lucha. De este modo, ignorar temas puede convertirse en una forma de control sutil, en la que los problemas que no se discuten no pueden generar acción colectiva.

Por otro lado, como una segunda forma de ignorar, tenemos que el Estado puede ignorar una problemática cuando, consciente de sus limitaciones, entiende que la cuestión excede su capacidad. Cabe destacar que la capacidad del estado es un concepto relacional “en la medida en que no puede medirse en términos absolutos sino solo en



relación a las tareas que se le fijan o que éste se impone a sí mismo” (Completa, 2017, p. 118).

Esta segunda forma de política estatal puede traer serias complicaciones no solo porque puede agudizar la problemática que generó determinada toma de posición, sino también porque puede transformarse en una crisis de gobierno que repercuta en la estabilidad del régimen político.

Sin duda, esta forma de política estatal —si se descubren o se sinceran las capacidades estatales— puede generar que la aparición de un problema insoluble que es una condición necesaria para que exista una pérdida de poder en los niveles ejecutivos. Tal es así que, Juan Linz (1991) señala que la etapa de pérdida de poder inicia con la aparición de un problema insoluble. Cabe aclarar que un problema es insoluble cuando las élites políticas lo definen y abordan en esos términos. Frente a este panorama la democracia comienza a perder legitimidad como régimen capaz de gestar y solucionar los problemas o cuestiones acuciantes.

En otras palabras, un problema insoluble puede generar una deslegitimación de la democracia como un régimen capaz de resolver situaciones que demandan la intervención del Estado. Como consecuencia, la aparición de un problema insoluble activa las oposiciones desleales las cuales se refieren a los grupos y/o actores que abiertamente conspiran contra el régimen democrático. En cierto sentido, la legitimidad está en relación constante con la eficacia y la efectividad.

Dicho esto, el caso peruano puede ser un claro ejemplo de una política de omisión. Como muestra, se presentan dos casos de políticas estatales en las que, desde el gobierno central, se tomó la decisión de ignorar algunas cuestiones socialmente problematizadas. Por un lado, es posible mencionar, en relación con lo que se ignora deliberadamente como estrategia política, el caso de los incendios forestales que afectaron a 22 regiones del país en donde murieron veinte personas, más de 150 resultaron heridas y cientos de familias se vieron afectadas. Asimismo, estos incendios generaron la muerte de más de 370 animales, afectaron significativamente a más de 5000; y, más de 3500 hectáreas de cultivo fueron devastadas (Sociedad Peruana de

Derecho Ambiental, 2024).

En este caso, el gobierno de Dina Boluarte decidió ignorar esta situación incluso, cuando la gravedad de los incendios era un tema relevante en la agenda de los medios nacionales e internacionales. Sin duda, la inercia y la falta de actuación deliberada para atender este caso se tradujo, en un plano contingente, en pérdidas humanas, naturales y económicas.

Por otro lado, es importante señalar el problema de la seguridad ciudadana en el Perú como un claro ejemplo de una política estatal de omisión en la que se decide ignorar una situación porque, es el mismo Estado –a través de los actores que conforman el gobierno— el que asume esta postura teniendo en cuenta su incapacidad resolutive frente a la cuestión.

En este sentido, la inseguridad ciudadana es, en los últimos años, uno de los problemas acuciantes del país. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, la seguridad es el segundo problema que más preocupa a los peruanos solo por debajo de la corrupción (INEI, 2024). Incluso, en todos los planos discursivos, se resalta la necesidad de atender este tema con urgencia.

En el año 2024, frente a la ola de extorsiones y sicariato que vive el país, el gobierno tomó la decisión de no hacer nada nuevo. A pesar del número creciente de estos crímenes, las políticas estatales siguieron siendo las mismas. Asimismo, desde el poder ejecutivo, la presidenta y los ministros encargados de la seguridad interna ignoraban la dimensión de esta problemática y sobredimensionaban las acciones que emprendían que no eran más que una continuación del statu quo.

Cabe resaltar, que los dos ejemplos mencionados eran cuestiones socialmente problematizadas en las que se decidió ignorar como una política estatal. Y así, existen muchas situaciones acuciantes que se ignoran deliberadamente desde el Estado y, que el hecho de no hacer nada, trae consigo una serie de consecuencias en el plano contingente. Sin embargo, una de las claves de los casos expuestos es que ambos activaron ciclos de movilización y, como consecuencia de los mismos, el Estado por fin pudo tomar una posición propositiva.

Es importante aclarar que aquí, no se está realizando una valoración de las políticas estatales que se tomaron después de la activación de estos ciclos de movilización y contienda. A lo sumo, se resalta que una de las llaves para que pueda darse una política propositiva desde el Estado se encuentra en manos de las personas que, emprendiendo acciones colectivas, pueden presionarlo para que tome una posición proactiva. Aunque en el caso peruano esta toma de posición *ex post* condujo a una serie de políticas estatales ineficientes, lo rescatable es que la movilización social puede ser un antídoto para combatir la inercia.

## Discusión

El presente artículo de reflexión propone una discusión por encima de una conclusión porque asume que la reflexión teórica no solo tiene como objetivo proponer una conclusión sobre algún problema filosófico determinado. Muchas veces, por no decir siempre, el camino hacia una certeza se pavimenta en base a la duda, la discusión y el planteamiento de nuevas interrogantes. Incluso, sobre este punto, Adorno (2003) mencionaba que los géneros reflexivos –a diferencia de un artículo científico de una ciencia exacta– no deben permitir que le prescriban sus atribuciones, sino que, en ocasiones, se debe reflejar aquello que amamos y odiamos en donde el juego y la felicidad son un recurso esencial. Lo fundamental del artículo de reflexión es dejar puertas y ventanas abiertas a la discusión y la especulación filosófica.

En este sentido, el devenir del trabajo nos invita a pensar en las políticas estatales como tomas de posición por parte del Estado remarcando las omisiones por encima de las proposiciones. En ocasiones, las políticas públicas que más repercusión tienen en la vida de las personas son las políticas de la omisión. Por lo menos, una política propositiva supone un intento por cambiar cierta problemática mientras que, las políticas de la omisión prefieren mantener el statu quo por más desigual e injusto que pueda ser.

Como propuesta, puede ser interesante –usando la metáfora de Benjamin— cepillar la historia a contrapelo para analizar políticamente lo ignorado. Sin duda, esto también tiene una carga deontológica porque el justo es el que es capaz de realizar este ademán para abrir la historia como un cofre inaugurando un instante de rememoración. El justo para Benjamin es el que sabe escuchar el silencio porque el silencio muchas veces revela sometimiento, postergación u olvido.

Dicho esto, es posible señalar que las políticas estatales también exigen la presencia de un narrador. Solo desde la perspectiva del narrador se puede hacer una verdadera justicia. Benjamin (2008, p. 96) afirma que “el narrador es la figura en la que el justo se encuentra consigo mismo”. El narrador rompe con la historiografía hegemónica para apreciarla en toda su completitud desde la figura del cronista (el narrador de la historia). El cronista no explica, sino que interpreta haciendo énfasis en lo singular, lo desechado y lo ignorado. Para lo que la historiografía imperante no tiene relevancia, para el narrador es una información valiosa que necesita ser escuchada.

## Referencias bibliográficas

- Adorno, Theodor. (2003). Notas sobre literatura. *Obra completa* (pp. 11-34). (Alfredo Brotons Muñoz, Trad.). Editorial Akal.
- Alford, Robert y Friedland Roger. (1991). *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*. Editorial Manantial.
- Benjamin, Walter. (2008). *El narrador*. (Pablo Oyarzún, Trad.). Santiago de Chile: Metales Pesados.
- Completa, Enzo. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Revista POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 1 (22), pp. 111-140.
- Easton, David. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Battle (Editor), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 213-222). Ariel.
- Easton, David. (1999). *Esquemas para el análisis político*. (Aníbal C. Leal, Trad.). Amorrortu Editores.
- Foucault, Michel. (1982). *Las palabras y las cosas*. (Elsa Cecilia Frost, Trad.). Siglo XXI editores.
- Foucault, M. (1995). ¿Qué es la crítica? *Daimon Revista Internacional de Filosofía*.

- Universidad de Murcia*, (11), pp. 5-26.
- Foucault, Michel. (2001). El sujeto y el poder. En H. Dreyfus & P. Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica* (pp. 230-244). Nueva Visión.
- Freud, Sigmund. (1992). El malestar en la cultura. *Obras completas* (Luis López Ballesteros, Trad.). Amorrortu Editores.
- Hirsch, Joachim. (2005). ¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca del Estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, (24), pp. 165-175.
- INEI. (2024). *Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*. Informe técnico Nro. 3.
- Linz, Juan. 1991. *La quiebra de la democracia*. Alianza editorial.
- Marcuse, Herbert. (1983). *Eros y civilización*. (Juan García Ponce, Trad.). Sarpe.
- Mouffe, Chantal. (2011). *El desafío de Carl Schmitt*. Prometeo Libros.
- O'Donnell, Guillermo. (1984). Apuntes para una teoría del Estado, en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 110-157). Paidós.
- Oszlak, Oscar. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 2(3), pp. 1-38.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, (1), pp. 99-128.
- Oszlak, Oscar. (1984). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 211-250). Paidós, Buenos Aires.
- Poulantzas, Nicos (1979): *Estado, poder, y socialismo*. (Fernando Claudín, Trad.). Siglo XXI, Madrid.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024). *Incendios forestales: Qué pasó, qué hacer y cómo evitar que vuelva a ocurrir. Posibles propuestas y caminos de solución*. Lima: SPDA.
- Schmitt, Carl. (2015). *El concepto de lo político*. (Francisco Javier Conde, Trad.). Struhart & Cía.
- Schumpeter, J.A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia II*. (Roberto Ramos Fontecoba, Trad.). Buenos Aires: Ediciones Orbis S.A.
- Thwaites Rey, Mabel. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo.
- Walzer, Michael. (2010). *Pensar Políticamente*. (Albino Santos Mosquera, Trad.). Paidós.
- Weber, Max. (1985). Burocracia. *Ensayos de Sociología Contemporánea*. (Mireia Boffill, Trad.). Editorial Planeta.
- Weber, Max. (2019). *Economía y Sociedad*. (José Medina Echevarría, Trad.). Fondo de Cultura Económica.