



Un estimulante aporte a la crítica del Estado capitalista¹

A stimulating contribution to the critique of the capitalist State

Diego Pérez Roig²



Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-No hay restricciones adicionales 4.0 (CC BY-NC 4.0)

Resumen

Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos es una publicación que comienza a reparar una importante vacancia entre los estudios críticos del Estado capitalista: la inexistencia de herramientas intelectuales de alcance medio para el análisis concreto de la intervención estatal, entendida como aspecto sobresaliente de un proceso social esencialmente irracional y contradictorio. Se trata de una obra colectiva de la que participan docentes-investigadores de distintas universidades argentinas y del *Institut für Politikwissenschaftde* de la Universidad de Viena. A partir de la interpenetración de la reflexión teórica y el análisis empírico, el trabajo pone de manifiesto la forma del movimiento del Estado y el significado de su naturaleza capitalista. En este sentido, se abordan dos cuestiones entrelazadas: la *forma* o racionalidad interna del proceso de políticas públicas; la *función* o racionalidad externa de esas políticas desde la perspectiva de los requerimientos de la reproducción social. *La hipótesis general del enfoque es que dicho proceso adopta la forma del ensayo y el error.*

Palabras clave: Políticas públicas, Ensayo y error, Estado capitalista, Marxismo.

Abstract

Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos begins to fill an important gap within critical studies of the capitalist State: the lack of medium-range intellectual tools for the concrete analysis of state intervention, understood as a privileged standpoint for the observation of an essentially irrational and contradictory social process. This collective book involves teachers-researchers from different Argentine universities and the *Institut für Politikwissenschaftde* of the University of Vienna. By interpenetrating theoretical reflection and empirical analysis, the work reveals the form of the movement of the State and the meaning of its capitalist nature. In this sense, two intertwined issues are addressed: the *form* or internal rationality of the public policy process; the function or external rationality of these policies from the perspective of the requirements of social reproduction. *The general hypothesis of the approach is that such a process assumes the form of a trial-and-error dynamic.*

¹ Identificador persistente ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25250841/jat4dfzrx>

² Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS-CONICET-UNCo)
Neuquén, Argentina
<https://orcid.org/0000-0002-1605-8034>
dperezroig@gmail.com



Keywords: Public policies, Trial-and-error, Capitalist State, Marxism.

Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022a) es una publicación que comienza a reparar una importante vacancia entre los estudios críticos del Estado capitalista: la inexistencia de herramientas intelectuales de alcance medio para el análisis concreto de la intervención estatal, entendida como aspecto sobresaliente de un proceso social que, aun cuando suele ser representado como unitario y coherente, es esencialmente irracional y contradictorio. El libro cuenta entre sus antecedentes más próximos con trabajos y actividades previas de los compiladores³ que alcanzaron un inicial punto de síntesis en el artículo “Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas”, aparecido en 2018 en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*.

Lo primero que debe destacarse es el carácter verdaderamente colectivo de la obra.⁴ El volumen es resultado de una serie de jornadas de trabajo presencial y remoto de las que participaron docentes-investigadores del Núcleo de Investigación Crítica sobre la Sociedad y el Estado (Universidad Nacional del Centro), de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, de la Facultad Regional Trenque Lauquen de la Universidad Tecnológica Nacional, del Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea (Universidad Nacional de Quilmes) y del *Institut für Politikwissenschaft* (Instituto de Ciencias Políticas) de la Universidad de Viena. En este sentido, no se trata de una compilación inconexa de aportes, sino que, sin perder su relativa autonomía, los capítulos dialogan entre sí y se complementan en la profundización teórica y la contrastación empírica de la crítica propuesta.

La *Parte I* consta de cinco capítulos. Progresivamente, cada uno colabora en la construcción del marco teórico-metodológico que constituye la contribución primaria del volumen y a la que nos referiremos más abajo. La *Parte II* reúne seis capítulos en los que, mediante el análisis concreto, se prueba la consistencia de dicho marco en sus múltiples dimensiones y posibilidades de aplicación. Pero no sólo ello, pues los distintos trabajos también deben ser considerados por sus aportes específicos en diferentes campos temáticos: la política minera de la convertibilidad (Álvarez Huwiler); la política social (Fernández y Mallardi; Isola) y la política de retenciones a las exportaciones agrarias y agroindustriales (Bonnet) de los gobiernos del Frente para la Victoria y la Alianza Cambiemos; la política represiva en la Patagonia Norte frente a la agudización de la conflictividad territorial durante la postconvertibilidad (Giaretto); la política de regulación del empleo de agroquímicos en el partido de Trenque Lauquen (Iturralde). Como advierte John Holloway en el *Prefacio*, esta interpenetración de la reflexión teórica y el análisis empírico —con toda la riqueza metodológica que esto también supone—, muestra el movimiento del Estado y el significado de su naturaleza capitalista.

La carencia de herramientas para el abordaje concreto de las políticas estatales desde una perspectiva crítica nos enfrenta a distintos problemas. Uno es el de la influencia que aún hoy ejercen dos enfoques opuestos en apariencia, pero coincidentes en lo sustancial. Si el economicismo-determinismo presupone la adecuación funcionalista de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista, el politicismo-instrumentalismo la da por garantizada como resultado de las relaciones “colusivas” que el personal del Estado entabla con determinados grupos o fracciones de la burguesía.

³ Nos referimos a Bonnet y Álvarez Huwiler (2016) y al seminario de doctorado “Análisis del proceso de políticas públicas desde una perspectiva crítica” dictado por ambos. Anteriormente, la preocupación por el tema puede rastrearse en la tesis doctoral de Álvarez Huwiler (2014) y en los trabajos de Bonnet (2008; Bonnet y Piva, 2017) acerca del debate alemán sobre la derivación del Estado.

⁴ Además de las contribuciones de los compiladores, el libro cuenta con la participación de Emiliano Fernández, Ulrich Brand, Manuel Mallardi, Florencia Isola, Mariana Giaretto y Rosario Iturralde.



Ambas perspectivas asumen de antemano la existencia de algún tipo de correspondencia, lo cual, en los hechos, vuelve ociosa la propia investigación sobre el proceso de las políticas. Aquí emerge otro problema. Esta aparente esterilidad explica en buena medida la insuficiencia de herramientas, de lo cual se desprende la necesidad de tomar prestados para la ocasión instrumentos provenientes de perspectivas contradictorias con una mirada crítica. Pero tal eclecticismo tampoco se subsana fácilmente modificando el punto de partida por otro alejado de aquellos dos enfoques. La elaboración de “categorías intermedias” para el estudio de fenómenos situados es dificultosa y ha conducido frecuentemente —como en el caso de las distintas especificaciones de la noción de «acumulación»—, al desgarramiento de conexiones conceptuales internas —por ejemplo, las que existen entre capital y estado, o entre acumulación y lucha de clases.

El libro no renuncia a reconocer y captar los “momentos de verdad” de distintas tradiciones teóricas, incluidos los enfoques de la Ciencia Política *mainstream*. La desarticulación es profunda en el caso del modelo racionalista-secuencial de análisis (Álvarez Huwiler; Fernández), cuya influencia no se limitó a la orientación del estudio sobre las políticas, sino que también impregnó a la propia organización del Estado. En cambio, el diálogo se torna más productivo con dos variantes alternativas: el análisis interpretativo de las políticas (Brand) y el análisis incrementalista (Bonnet). Ambas resultan sugerentes en torno a una serie de características que la reproducción capitalista y las políticas públicas efectivamente adoptan: las relaciones de poder, el conflicto y la contingencia-irracionalidad como aspectos que las atraviesan y que constituyen un problema desde el punto de vista de la “adecuación”; la racionalidad adaptativa; el incrementalismo y los rasgos inerciales del proceso —al menos en períodos de estabilidad; el imperativo de la conservación de las condiciones de la reproducción capitalista como tendencia de la autopreservación del personal del Estado. El volumen logra asimilar estas peculiaridades de modo verdaderamente crítico al reconstruir sus conexiones internas con una totalidad. Es decir, en la medida en que las inscribe en otros fundamentos teóricos: el entendimiento del estado en tanto *forma política* del capital y de su movimiento contradictorio como expresión de un proceso de reproducción social anárquico y conflictivo.

El fundamento de esta elaboración es el debate alemán sobre la derivación del Estado —en especial, las contribuciones de Hirsch, Wirth y Holloway y Picciotto.⁵ Sobre esta base, el desarrollo del marco teórico-metodológico aborda dos cuestiones entrelazadas: la *forma* o racionalidad interna del proceso de políticas públicas en el Estado capitalista; la *función* o racionalidad externa de esas políticas desde la perspectiva de los requerimientos —no sólo económicos— de la reproducción social. *La hipótesis general del enfoque es que dicho proceso adopta la forma del ensayo y el error. ¿Por qué?* La intervención sobre los problemas que emergen de esa reproducción siempre tropieza con diferentes límites. La restricción más importante está dada por la propia naturaleza de la relación de capital. Aunque la lucha de clases y los basculamientos de las relaciones de fuerza modifiquen sus fronteras externas con el mercado (ver Bonnet, 2011), el Estado no puede violar *ordinariamente* la separación entre economía y política, sino que debe preservar a la explotación como vínculo “desarmado” (Piva, 2012). Luego, tampoco es posible discernir un “interés capitalista colectivo”, por cuanto éste adquiere expresión únicamente a través de una miríada de demandas y necesidades en pugna y en muchos sentidos irreconciliables. Asimismo, si tal interés fuese de algún modo distinguible, las intervenciones “correctoras” aún deberían probar su factibilidad política y material (Wirth, 2017). Por último, el Estado sólo existe como cuerpo seccionado en aparatos que son resultado de políticas pretéritas y que adolecen de una organicidad preestablecida (Oszlak, 1977). En estas cristalizaciones institucionales y funcionales (Poulantzas, 2005) maduran los intereses específicos del personal político y burocrático. La conservación del Estado tiende a confederar a esos intereses con los requerimientos de la reproducción.

⁵ Nos referimos a “El aparato de estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués” [1974], “Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de estado” [1973] y “Hacia una teoría materialista del estado” [1978], ahora reunidos en castellano en Bonnet y Piva (2017).



Pero esto siempre se desenvuelve de modo impersonal y a través de la condición caótica de la estatalidad, lo cual es un serio obstáculo para la implementación de intervenciones unitarias y coherentes (Hirsch, 2017). La internacionalización del capital y las transformaciones del Estado en las últimas décadas —su “desnacionalización” y “ahuecamiento” (Hirsch, 1996; Jessop, 2002)— no han hecho más que fortalecer estos límites.

Como consecuencia, la relación entre política pública y reproducción capitalista siempre resulta problemática. El verdadero desafío para el Estado no es implementar regulaciones y planes que “funcionen” —ilusión de su personal condenada al fracaso de antemano—, sino arbitrar aquellas medidas que, entre las fronteras de la adecuación cabal y la completa inadecuación, sean eficaces para gestionar los conflictos en una sociedad atravesada por contradicciones de clase y una multiplicidad de otras opresiones (Altvater, 2017; Jessop, 2002; Poulantzas, 2001; Wirth, 2017). Prevalece, entonces, un procedimiento de “averiguación constante” (Heinrich, 2008) y reacciones *ex post* al desarrollo del proceso de acumulación (Holloway y Picciotto, 2017). “Es en este mecanismo de ensayos y errores, es decir, en la *forma* misma que reviste el proceso de políticas públicas, antes que en los diversos y contradictorios *contenidos* de sus políticas y sus complejos vínculos con los distintos intereses sociales, donde radica, en última instancia, el carácter capitalista del proceso de políticas públicas” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022b, p. 121).

Los casos analizados demuestran la productividad de este marco teórico-metodológico y su capacidad para aprehender aspectos del proceso de las políticas públicas que otros enfoques tienden a desdibujar o simplificar. Entre otras aristas, nos interesa destacar: la contingencia e imprevisibilidad de los resultados/consecuencias de las políticas, dada la complejidad y la naturaleza impersonal de la reproducción social; la influencia de la lucha de clases y de los pugnas interburguesas; los intereses específicos del personal del Estado, su separación respecto de las diversas clases, fracciones o grupos de la sociedad civil y los conflictos que de ello resultan; la fragmentación del aparato de Estado; la relativa independencia de las políticas en relación a las preferencias ideológicas de quienes las implementan.

El enfoque todavía debe desarrollarse en distintas direcciones, tanto metodológicas, como teóricas —por ejemplo, en el sentido de clarificar la operatoria del ensayo y error, el rol del personal político y los contoneos al interior del aparato de Estado durante las grandes crisis, los quiebres de las relaciones de fuerza entre clases y los procesos de reestructuración capitalista. Frente a este y otros desafíos, *Crítica de las políticas públicas...* es una inmejorable invitación a continuar el debate.

Referencias bibliográficas

Altvater, E. (2017). “Algunos problemas del intervencionismo de Estado”. En Bonnet, A. y Piva, A. (comps.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.

Álvarez Huwiler, L. (2014). *Políticas públicas y movimientos de capital. Un análisis a partir de las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el sector minero metalífero argentino entre 1992 y 2007*. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires. No publicada.

Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (comps.) (2022a). *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Prometeo.



Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (comps.) (2022b). “Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas”. En Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (comps.), *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Num. 233 Vol. 63. ISSN 0185-1918. Ciudad de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doi: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59461>

Bonnet, A. (2008). “Estado y capital. Debates sobre la derivación y reformulación del Estado”. En Thwaites Rey, M. (comp.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Bonnet, A. (2011). “Las relaciones entre estado y mercado: ¿un juego de suma cero?”. En Bonnet, A. (comp.), *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Peña Lillo/Continente.

Bonnet, A. y Álvarez Huwiler, L. (2016). “Ensayo y error. La adopción de políticas públicas en la teoría marxista del Estado”. En 8° Congreso Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina. Lugar: Universidad de Salamanca.

Bonnet, A. y Piva, A. (comps.) (2017). *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Herramienta.

Heinrich, M. (2008). *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Madrid: Escolar y Mayor Editores.

Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y Estado*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilico.

Hirsch, J. (2017). “El aparato de estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués”. En Bonnet, A. y Piva, A. (comps.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.

Holloway, J. y Picciotto, S. (2017). “Hacia una teoría materialista del estado”. En Bonnet, A. y Piva, A. (comps.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.

Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº8.

Piva, A. (2012). *Burocracia y teoría marxista del Estado*. En *Intersticios*. Num. 2 Vol. 6. (pp. 27-48). ISSN 1887-3898. Valencia: Universidad Católica de Valencia.

Poulantzas, N. (2001). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.



Wirth, M. (2017). “Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de estado”. En Bonnet, A. y Piva, A. (comps.), Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta.