



ESTADO Y POLÍTICA

DILEMAS DEL ESTADO ARGENTINO

Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI

Carlos H. Acuña
compilador

Carlos H. Acuña

es Ph.D. en Ciencia Política (Universidad de Chicago), cuenta con un magister en Metodología de la Investigación y es investigador principal del Conicet. Fue profesor en las universidades de Buenos Aires, Torcuato Di Tella y de San Andrés (donde diseñó y dirigió la Maestría en Administración y Políticas Públicas) y profesor invitado en las universidades de Chicago y de Notre Dame. Actual director del Programa Estado y Políticas Públicas de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, es también miembro del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Ha publicado numerosos artículos en el ámbito local e internacional y nueve libros. En 2009 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como reconocimiento a su trayectoria, lo nombró "Personalidad destacada" de la ciudad "por su prolífica contribución al campo de la educación y las ciencias orientadas al estudio y fortalecimiento de la administración pública".

Índice

Prólogo y agradecimientos del compilador	11
<i>Carlos H. Acuña</i>	
Introducción: qué hicimos en estos volúmenes y por qué lo hicimos	13
<i>Carlos H. Acuña</i>	
1. Instituciones y economía política de las políticas macroeconómicas	19
<i>José M. Fanelli y Mariano Tommasi</i>	
2. Institucionalidad y actores de la política comercial argentina	59
<i>Roberto Bouzas y Paula Gosis</i>	
3. Política y economía de la política fiscal	105
<i>Oscar Cetrángolo</i>	
4. La lógica político-institucional de la política energética	141
<i>Nicolás Gadano</i>	
5. Una asignatura pendiente: Estado, instituciones y política en el sistema de transporte	191
<i>José Barbero y Julián Bertranou</i>	
6. Instituciones y actores de la política exterior como política pública	245
<i>Juan G. Tokatlian y Federico Merke</i>	
Referencias bibliográficas	295

Introducción

Qué hicimos en estos volúmenes y por qué lo hicimos

*Carlos H. Acuña**

¿Son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad? Esta pregunta tiene una dimensión teórica, abstracta, y otra concreta, que está en el corazón del accionar político cotidiano: para comprender y resolver nuestros problemas como sociedad y contar con mejores políticas públicas, ¿nos centramos en las instituciones o en otras cuestiones (lo socioeconómico, lo ideológico-cultural, la organización y el comportamiento de los actores, alguna otra)?

En la actualidad, la relevancia de las instituciones para explicar los procesos sociopolíticos se da por sentada, así como también se da por sentado que, por el solo hecho de importar, producirán buenos resultados. Frente a procesos que muestran comportamientos disfuncionales, problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad o alta conflictividad, se tiende a suponer que en algún lugar de las relaciones sociales existen malas reglas (o buenas reglas que no se cumplen, lo que es lo mismo). De cualquier forma, si el problema es económico, político, cultural o social, la causa que le imputa el sentido común dominante en la sociedad y en la academia es institucional. Sin embargo, no es obvio que las instituciones importen y, cuando lo hacen, tampoco son obvias las razones por las que lo hacen o aquellas por las que, por el solo hecho de importar, mostrarán “buenos” resultados (de hecho, tampoco es obvio que los actores importen ni son obvias las razones por las que lo harían).

Aquí adelanto mi respuesta¹ a estos interrogantes, una respuesta cuyas implicancias son el sostén del diseño de la investigación plasmada en estos volúmenes:² a mi entender, las instituciones primero importan

* UNSAM-IIEP/UBA-Conicet.

¹ Respuesta basada en los argumentos que desarrollamos con Mariana Chudnovsky en nuestro capítulo del primer volumen (Acuña y Chudnovsky, 2013).

² Este y otros dos: Acuña, comp. (2013 y 2014).

por su potencial de modificar comportamientos (la presencia o ausencia de instituciones puede resultar en conductas diversas). Y esto no se debe necesariamente a que las instituciones los “moldeen” en la dirección de lo establecido por sus reglas (y por tanto permitan prever conductas a partir de la letra de la ley). Importan porque muchas veces modifican comportamientos, aunque lo hagan en una dirección que apunte a evitar la regla o su cumplimiento (lo que sugiere que muchas veces las instituciones influyen sobre las conductas aunque no resulten buenas variables predictivas). Segundo, porque aquellas instituciones que efectivamente logran moldear comportamientos sobre la base de la regla establecida podrían resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una dirección de mayor eficiencia y justicia (como se la quiera definir), lo que es relevante para la sociedad y los intereses y derechos que la atraviesan (aunque también hay veces en que las instituciones, a pesar de moldear conductas, por su contenido lo hacen en una dirección que empeora la coordinación de la sociedad o resuelve conflictos distributivos de manera injusta, por lo que las instituciones que importan y logran moldear comportamientos no necesariamente producen buenos resultados). Tercero, las instituciones no sólo pueden definir el accionar de los actores y la dinámica política, económica e ideológico-cultural en una sociedad, sino que pueden a su vez ser definidas por los actores y por las otras variables de la matriz política donde están inmersas, en cuyo caso no importan para explicar lo que nos pasa —y esta es una información clave para despejar confusiones y entender mejor la política—. Cuarto, al facilitar o dificultar el alcance de objetivos y la realización de los intereses de los actores, importan porque distribuyen poder; sin embargo, la distribución de poder no se agota en las instituciones, porque esta también resulta influida por los recursos y por las capacidades de origen extrainstitucional con que cuentan los actores, en cuyo caso las instituciones importan aunque no bastan para explicar lo que nos pasa. Quinto, las estructuras institucionales son heterogéneas, y pueden convivir en un mismo momento y lugar partes o arenas en las que las instituciones no importan para entender los procesos sociales porque se ven determinados por otras variables o por actores; otras en las que importan y, dentro de las que importan, unas que mejoran la dinámica social y otras que no. Estas son las razones para reconocer que el estudio de las instituciones es ineludible en el entendimiento de los procesos políticos.

Estas cinco razones tienen tres implicancias relevantes para la forma que adopta nuestro análisis: a) si importan, por qué importan y cuáles

son las implicancias de esa importancia dependerá de la lógica de procesos sociales espacio-temporalmente acotados; en definitiva, dependerá de la historia; b) el análisis del papel político de las instituciones implica ineludiblemente su articulación con el análisis de los actores que interactúan con ellas; y c) este análisis demanda desagregar el entendimiento al nivel de las partes o arenas que articulan la estructura de la institucionalidad política y su dinámica: la de las diversas arenas de gobierno, las distintas áreas temáticas de política pública y la lógica de organización y comportamiento de actores relevantes en su interacción con las instituciones.

En definitiva, estos son los supuestos en los que se basó el diseño analítico a partir del cual se desarrollaron nuestros tres libros: los estudios incluidos en esta serie sitúan históricamente la interacción entre instituciones y actores, en el primer volumen desagregando el análisis en cuatro arenas institucionales gubernamentales (presidencia y Estado a cargo de Roberto Martínez Nogueira; el Legislativo, Ernesto Calvo; el Poder Judicial, Martín Bohmer; y el federalismo bajo la responsabilidad de Marcelo Leiras) y en la organización y el comportamiento de tres actores clave en su relación con la dinámica gubernamental (partidos políticos a cargo de Ana María Mustapic; sindicatos, Sebastián Etchemendy; y organizaciones de la sociedad civil, Gabriela Ippólito-O'Donnell). El segundo y tercer volumen estudian la interacción entre instituciones y actores con foco en dinámicas de política pública específicas: con atención en la cuestión social, el segundo libro analiza las políticas sociales (a cargo de Fabián Repetto); de transferencia condicionada de ingresos (Rodrigo Zarazaga); laboral (Adrián Goldin); de seguridad (Marcelo Sain); y de comunicación (Luis Alberto Quevedo). Y con foco en lo internacional, las políticas económicas y de infraestructura, este tercer volumen cubre la política exterior (análisis a cargo de Juan G. Tokatlian y Federico Merke); políticas macroeconómicas (José María Fanelli y Mariano Tommasi); comercial (Roberto Bouzas y Paula Gosis); fiscal (Oscar Cetrángolo); de transporte (José Barbero y Julián Bertranou); y energética (a cargo de Nicolás Gadano).

Los trabajos son precedidos por un primer capítulo en el primer volumen (Acuña, 2013) que escribimos con Mariana Chudnovsky, con el ánimo de elaborar una forma de entender las instituciones y su relación con la política que trascienda lo que consideramos debilidades de las teorías institucionalistas hoy dominantes en el análisis político. Este marco contiene el instrumental analítico que brindó pistas para la confección de los estudios y también consideraciones que para nosotros resultaron

aprendizajes de los productos y debates que atravesaron los dos años de investigación que insumió este estudio.³

Es en este contexto que la investigación cuenta con un foco de atención y un supuesto común: el foco son las instituciones y los actores de la política en la Argentina, y el supuesto es que estos resultan ineludibles a la hora de explicar aspectos centrales de su historia, su presente y su futuro político (un supuesto que, como se dijo, es menos obvio de lo que parece y que no necesariamente debería llevarnos a considerar de manera consistente y excluyente la institucionalidad como causa –y solución– de nuestros problemas). Aparte de estas coincidencias fundamentales a la hora de forjar un lenguaje común para la elaboración conjunta, los trabajos comparten las nociones de instituciones, de actores y de elementos para analizarlos. Más allá de estas coincidencias centrales, al desarrollar el proyecto grupal también se persiguió⁴ que el producto contara con tres pilares que consideramos fundamentales para nuestro entendimiento de las instituciones y la política en la Argentina. Primero, se buscó que los trabajos se alejasen de las apropiaciones disciplinares excluyentes en el abordaje del objeto de cada estudio y, dada su complejidad, contasen con la ventaja de un diálogo/debate multidisciplinario: el proyecto y su dinámica de discusión en los talleres que organizamos incorporaron po-

3 Completada la serie, estos tres volúmenes brindan una comprensión sobre la lógica de gobierno y forja de políticas en la Argentina, desagregando sus fundamentos, conclusiones y recomendaciones por área o sector de política pública, lo que constituyó su objetivo central. Al inicio de nuestro trabajo se proyectó, además, incorporar, como parte de este tercero y último libro de la serie, un capítulo integrador de conclusiones sobre la institucionalidad política argentina. La razón de su ausencia está en que, si bien la elaboración de los análisis se realizó partiendo de supuestos comunes, simultáneamente persiguió enhebrar un debate entre distintas posturas y formas de entender la realidad y exponerla (como se aclara a continuación de esta nota). La contracara de esta diversidad es que, de este valioso "mosaico", no necesariamente surgen conclusiones comunes al conjunto de los trabajos. El valor de esta diversidad se encuentra en sí misma, y forzar una unidad como corolario de estos textos debilitaría el sentido, estructura y matices que, justamente, ofrece la serie de trabajos. En este contexto, y como tantas veces ocurre en la producción de conocimiento, desde mi lugar este punto de llegada grupal se torna uno de partida en la elaboración de una mirada general sobre las instituciones y la política en la Argentina, aunque no como expresión de una conclusión colectiva de la serie sino, ahora, de carácter personal.

4 Mediante la selección de diversos perfiles entre las expertas y expertos que se integraron al proyecto y una dinámica de trabajo que incluyó talleres de exposición y debate de trabajos.

litólogos, sociólogos, economistas, juristas, historiadores y especialistas en organizaciones.

Segundo, se procuró capitalizar la riqueza de diferencias analíticas y de estrategias expositivas que hoy atraviesan el análisis de las instituciones. Consecuentemente, algunos capítulos sustentan su explicación con un mayor peso en las reconstrucciones históricas, otros en formatos más modelizados y otros mediante la conjunción de ambos estilos. Por otra parte, algunos capítulos utilizan con mayor énfasis supuestos de diversos institucionalismos, en tanto otros quedan abiertos al debate sobre si las instituciones son causa o efecto de otras variables. En definitiva, el mosaico estructurado por los trabajos en estos volúmenes está acotado por un mismo objeto de estudio y por ciertas nociones conceptuales compartidas para su abordaje, al tiempo que es plural con respecto a sus formatos expositivos y con las cuestiones a priorizar en la observación, cómo procesarlas y sus conclusiones.

Tercero, se buscó ir más allá de la conclusión "lógicamente necesaria" a partir de la evidencia empírica y propia del producto de investigación académica, para también incorporar recomendaciones sobre cursos de acción prioritarios para el mejoramiento de la dinámica político-institucional argentina. En este sentido, esta investigación apunta a fortalecer el entendimiento de la lógica político-institucional de nuestra sociedad y también aspira a realizar un aporte a los debates sobre las soluciones a sus problemas.

DILEMAS DEL ESTADO ARGENTINO

Carlos H. Acuña

compilador

“El problema de la Argentina son sus instituciones”, se escucha con frecuencia. Pero ¿es así? ¿Son las instituciones las que forjan los procesos sociales y políticos o, por el contrario, son estos procesos los que crean su institucionalidad? En definitiva, ¿dónde encontramos los problemas (y soluciones) para mejorar las políticas públicas en la Argentina? ¿En las instituciones o en otro lado?

A partir de esos interrogantes, esta obra propone un contexto de análisis y debate a fin de encarar el estudio de seis áreas de política pública estratégicas para la sociedad argentina y su futuro: exterior, macroeconómica, comercial, fiscal, de transporte y energética. Producto de la investigación de reconocidos expertos, estas páginas resultan una pieza ineludible para dilucidar la matriz política que en ocasiones forja –y en otras frustra– las estrategias de desarrollo en la Argentina.

Tercera y última entrega de la serie *Estado y política*, el libro complementa y amplía el alcance de los dos primeros volúmenes publicados por la Fundación OSDE y Siglo XXI Editores (*¿Cuánto importan las instituciones?*, 2013, y *El Estado en acción*, 2014), en los que se analiza la interacción entre instituciones y actores. El primero estudia la lógica de la institucionalidad gubernamental, estatal y del accionar de los actores políticos en el país; el segundo apunta a comprender la construcción de las políticas sociales y su relación con las necesidades y los derechos de la sociedad argentina, y el presente volumen culmina con una indagación sobre las políticas de desarrollo en el nuevo milenio.