



**ESTADO Y POLÍTICA**

# EL ESTADO EN ACCIÓN

Fortalezas y debilidades de las  
políticas sociales en la Argentina

**Carlos H. Acuña**  
compilador

## **Carlos H. Acuña**

es Ph.D. en Ciencia Política (Universidad de Chicago), cuenta con un magíster 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

<b>Prólogo y agradecimientos del compilador</b>	11
<i>Carlos H. Acuña</i>	
<b>Introducción: qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos</b>	13
<i>Carlos H. Acuña</i>	
<b>1. Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos</b>	19
<i>Fabián Repetto</i>	
<b>2. Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”</b>	71
<i>Rodrigo Zarazaga S.J.</i>	
<b>3. Políticas laborales: rupturas, continuidades y retos en contextos cambiantes</b>	109
<i>Adrián Goldin</i>	
<b>4. Políticas de seguridad pública: “surfeando” la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001</b>	155
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
<b>5. Políticas de comunicación: la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual</b>	209
<i>Luis Alberto Quevedo</i>	
<b>Referencias bibliográficas</b>	267

# Introducción

## Qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos

*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 respuesta<sup>1</sup> a estos interrogantes, una respuesta cuyas implicancias son el sostén del diseño de la investigación plasmada en estos volúmenes:<sup>2</sup> a mi entender, las instituciones primero importan por su potencial de modificar comportamientos (la presencia o ausencia de

\* UNSAM-IIEP/UBA-Conicet.

1 Respuesta basada en los argumentos que desarrollamos con Mariana Chudnovsky en nuestro capítulo del primer volumen.

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

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 desarrollan nuestros tres libros: los estudios aquí incluidos 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, el 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 (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 herramental 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. Por otra parte, en el tercer volu-

men se incorpora un capítulo de cierre con conclusiones sobre la institucionalidad política argentina, sus causas, características e implicancias.

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 persiguió<sup>3</sup> 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 politólogos, 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 y cómo procesarlas.

3 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.

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.

# EL ESTADO EN ACCIÓN

**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?

Para responder a estos interrogantes, este libro apunta a comprender las diversas maneras en que instituciones y actores se interrelacionan para producir las políticas vinculadas a las necesidades y derechos sociales en la Argentina. Haciéndose eco de una potente imagen de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell acerca de la naturaleza de las políticas públicas, los trabajos aquí presentes se proponen entender “el Estado en acción” sobre la cuestión social. Para eso, centran su análisis en las políticas sociales, los programas de transferencia condicionada de ingresos, las políticas laborales, de seguridad y de comunicación, como piezas clave y específicas del accionar estatal.

Segunda entrega de una serie sobre *Estado y política* que se completará con un tercer volumen, estas páginas proponen una exhaustiva mirada sobre el tema para contribuir a debatir las soluciones a los problemas sociales que afectan hoy a la Argentina. Los otros libros de la serie se interrogan acerca de la interacción entre instituciones y actores: el primero (2013), con foco en la lógica de la institucionalidad gubernamental, estatal y del accionar de los actores políticos en la Argentina; y el último (de próxima aparición en 2014), centrando la atención en lo internacional, las políticas económicas y de infraestructura.