

PROTECCIÓN SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE NECESIDADES: aportes teórico-metodológicos desde una renovada noción de capacidad estatal

PROTEÇÃO SOCIAL E SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES: contribuições teórico-metodológicas a partir de uma noção renovada de capacidade estatal

Analía Minteguiaga *

Eliana Lijterman **

Desde finales del siglo XX, la capacidad del Estado para hacer frente a crisis de distinto tipo y magnitud ha sido crecientemente interrogada, especialmente en el ámbito del bienestar. El escrito se inscribe en un esfuerzo teórico y metodológico para la elaboración de una noción sustantiva de capacidad estatal de protección social, que permita capturar sus efectos en la configuración de condiciones generales de reproducción de la vida (individual y social) y superar visiones formalistas de la relación Estado-sociedad. Para ello, se analizan las relaciones entre su dimensión institucional y su expresión político-cultural, entendiendo que los alcances de las políticas en los procesos de satisfacción de necesidades dependen de la legitimidad de las instituciones en que se materializa la relación protectora. Para ello, se propone un particular modo de abordaje de la dimensión político-cultural y finalmente se ensaya su posible operacionalización, a fin de orientar indagaciones empíricas en esta dirección.

PALABRAS CLAVE: Capacidad estatal de protección social. Satisfacción de necesidades. Institucionalidad. Legitimidad.

Desde o final do século XX, a capacidade do Estado de enfrentar crises de diferentes tipos e magnitudes tem sido cada vez mais questionada, especialmente no campo do bem-estar. O artigo faz parte de um esforço teórico e metodológico para desenvolver uma noção substantiva de capacidade do Estado para a proteção social, que permita capturar seus efeitos na configuração das condições gerais de reprodução da vida (individual e social) e superar visões formalistas do relação Estado-sociedade. Para isso, analisam-se as relações entre a sua dimensão institucional e a sua expressão político-cultural, entendendo que o alcance das políticas nos processos de satisfação de necessidades depende da legitimidade das instituições em que se materializa a relação protetora. Propõe-se uma forma particular de abordar a dimensão político-cultural e, por fim, testa-se sua possível operacionalização, de modo a orientar investigações empíricas nesse sentido.

PALAVRAS-CHAVE: Capacidades do Estado. Proteção social. Institucionalidade. Legitimidade.

INTRODUCCIÓN

Si la instauración del proyecto neoliberal ha obligado a revisar una y otra vez los marcos teóricos y metodológicos a fin de capturar sus impactos (y no solo aquellos más evidentes), especialmente en el ámbito del bienestar y la protección social, lo ocurrido a partir de la crisis multidimensional desatada por la pandemia de Covid-19 ha exigido redoblar tales esfuerzos. Contexto que, vale la pena recordar, exigió poner al Estado y su accionar en un pri-

mer plano. El interrogante acerca de qué capacidad tenía éste para atender una calamidad de semejante hondura se impuso. Para las ciencias sociales se trata de una temática que lleva ya algunas décadas de reflexión e investigación. No es casual que tomara fuerza durante los años de crisis y desarme de los Estados de bienestar o de los Estados sociales que se configuraron en algunos países de nuestra región. Revisar qué aspectos y componentes del accionar estatal debían ser sujetos a reforma fue un punto clave de la agenda política y académica desde fines de los años ochenta a esta parte; y prolífica fue también la acción gubernamental y la literatura experta producida sobre la materia. En este marco, se dio un intenso debate en torno a la *capacidad estatal*, en particular desde la ciencia política.

En términos generales, se trató de una discusión anclada esencialmente en el plano

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica e Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.
Uruburu 950, 6to piso, Cep:1114, CABA, 11 5287-1451. analiaminte@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6588-5311>

** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica e Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.
Uruburu 950, 6to piso, Cep: 1114, CABA, 11 5287-1451, eliana.lijterman@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5679-1919>

institucional y, sobre todo, bajo una mirada que entendía tal capacidad como “competencia o condiciones para...”. En este sentido, el debate asumió, sin explicitar, una perspectiva unidireccional de las políticas (vistas “desde arriba hacia abajo”), que enfocó los motores de la iniciativa estatal y su repercusión en un conjunto simplificado de impactos observables, en los que se plasmaría la capacidad (o incapacidad) del Estado. Sin embargo, la centralidad adjudicada a las dinámicas internas al Estado hizo que los efectos de su acción en un sentido amplio perdieran visibilidad en la reflexión. Desde esta concepción la mejor manera de capturar la “aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” ha consistido en comprobar la existencia (o los déficits) de una serie de factores o requisitos tales como sus recursos financieros y humanos (planteles técnicos, administrativos y políticos), atribuciones legales, relaciones entre agencias y dinámicas organizacionales (Bertranou, 2015, p. 39). Como se observa, se trata de un análisis de componentes propios del accionar del Estado, que hacen su estatalidad (*stateness*). Es decir, un enfoque centrado en la denominada “caja negra” del Estado, y dirigido a “abrirlo” para explicar su accionar. Dicha perspectiva no se focaliza, por tanto, en los fines ni logros de la intervención estatal, sino en aprehender su “potencia” para lograrlos.

Aunque el extenso debate a propósito de la categoría haya logrado inscribir en ella preocupaciones respecto de su carácter relacional, lo cierto es que la visión endógena y formalista antes reseñada registra una notable persistencia a la hora de analizar el desempeño de las políticas sociales. En ocasiones, se trata de una “concepción tradicional de las políticas sociales” que informa el análisis empírico de forma subrepticia, a través de supuestos asumidos sobre la relación unilineal entre el Estado y la sociedad (Pastorini, 2000: 227). En este sentido, sigue siendo un desafío en el campo de estudios en política social, que aquí se pre-

tende recoger, la elaboración de alternativas analíticas capaces de alumbrar la condición relacional y procesual de las políticas (ídem) sin perder de vista su materialidad y sus efectos en las condiciones de vida.

En la búsqueda de herramientas teórico-metodológicas innovadoras para el análisis de las políticas sociales, se ha destacado una que ha logrado poner el foco de atención en el proceso de satisfacción de las necesidades en las que éstas intervienen. En otros términos, parte de la idea de que la capacidad estatal en el ámbito del bienestar y la protección social debe definirse en función del *alcance* de la acción pública en los procesos de satisfacción de las necesidades vitales. Se trata, según las autoras que la acuñaron, de una capacidad estatal de protección social que permite observar los efectos de las políticas tanto en el plano de las vidas individuales, como de las condiciones generales del régimen de reproducción resultante en términos sociopolíticos (Danani y Hintze, 2011). Dado que el alcance cuantitativo y cualitativo de satisfacción de necesidades que adquieren las políticas sociales comprende considerar las garantías que las respaldan, la mencionada capacidad alude a dinámicas institucionales, así como político-culturales, asociadas con la legitimidad o ilegitimidad de las protecciones.

Dicho esto, debe indicarse que, en los estudios empíricos de políticas sociales (incluyendo los orientados a captar tales alcances), pareció funcionar una cierta jerarquía entre ambas dimensiones, que terminó por privilegiar lo relativo a la institucionalidad. Esto pudiera deberse a que lo institucional porta esa fuerza de la naturalidad cuando se lo asocia a lo estrictamente formal. Lo institucional como aquello que reviste mayor grado de formalización pareciera no solo suponer una accesibilidad más directa en términos investigativos, sino reeditar la tentación de alcanzar una transparencia interpretativa de los datos allí contenidos. Como si “lo real” de la política social fuese aquello ligado a su hacer, a su

gestión y a sus resultados más palpables, y lo relativo a las ideas, discursos y debates conformara un universo de mayor opacidad que en nada refiere a la eficacia de la intervención estatal. Este sesgo ha dificultado el análisis de otro tipo de productividad de las políticas sociales, vinculado a su producción simbólica. En consecuencia, el análisis de las condiciones de viabilidad de las políticas se ha concentrado en aspectos técnicos, organizacionales o financieros, desconociendo los de corte político y cultural que hacen posible (o limitan) tales intervenciones y condicionan, por ende, su alcance. Recalibrar el peso de estos elementos revela que la capacidad estatal de protección social se construye socialmente, rebasando las fronteras de las cristalizaciones burocráticas del Estado, es decir, su *aparato*.

Desde este lugar, el escrito se inscribe en un esfuerzo de corte teórico y metodológico que busca contribuir a la elaboración y a la operacionalización de una noción de capacidad estatal de protección social orientada a captar sus alcances, sus efectos, en la configuración de condiciones generales de reproducción de la vida individual y social¹. En aras de reconstituir la condición socialmente producida de tal capacidad, el artículo se orienta en primer lugar a especificar el sentido y peso de su dimensión político-cultural, distinguiendo sus especificidades y revelando el complejo vínculo de co-constitución con la dimensión institucional. El punto de partida aquí es la consideración de la distinción de estas dos dimensiones como analítica, no orgánica, en la medida en que los contenidos y la extensión del proceso de satisfacción de necesidades dependen de la legitimidad (o la impugnación) de la que son objeto las instituciones en que se materializa la relación protectora. El replanteo de la relación entre lo institucional y lo po-

¹ Nótese la distancia de contenido y foco de esta formulación de capacidad estatal de protección social respecto a lo indicado por cierto debate politológico sobre capacidades estatales. Una elaboración que podría describirse como heterodoxa y que se nutre y abreva en varias disciplinas y subdisciplinas de las ciencias sociales tales como la sociología política, la antropología del Estado, la ciencia política, entre otras.

lítico-cultural coloca en el centro de la escena la relación constitutiva entre Estado y sociedad, ampliando la referencia a factores estrictamente endógenos que hacen a la capacidad mencionada. En segunda instancia, el artículo propone un modo particular de abordar lo referido a la dimensión político-cultural, cuyo núcleo son las problematizaciones que movilizan la intervención social del Estado y, en este sentido, las protecciones. Conectado a este desarrollo, se ensaya una posible operacionalización capaz de alumbrar estudios empíricos en esta línea.

ESTADO, PROTECCIÓN SOCIAL Y BIENESTAR

¿Por qué centrar la mirada en la capacidad *estatal* de protección social, cuando son múltiples los actores que intervienen en los procesos de satisfacción de necesidades? ¿Bajo qué prisma de análisis el foco puesto en el Estado no implica desatender la dinámica societaria alrededor del bienestar? La respuesta a estos interrogantes se asienta en una mirada de la política social como una intervención constitutiva, organizadora, de las sociedades modernas y capitalistas, y como campo en el que se despliega el conflicto inherente a éstas por las condiciones de vida y de reproducción de la vida.

Buena parte de la literatura especializada acerca de la institucionalización de un dominio de intervenciones estatales alrededor del bienestar parte del análisis de la cuestión social (De Swaan, 1992; Esping Andersen, 1993; Castel, 1997; Topalov, 2004; Donzelot, 2007; Polanyi, 2007). Ésta remite a una contradicción estructural cuya emergencia histórica se remonta a la puesta en práctica de los regímenes democráticos, momento en el que hizo eclosión el hiato entre la promesa de igualdad jurídico-política de los individuos, sostenida en el principio de soberanía popular, y las condiciones de subordinación económica de

las mayorías en virtud de la mercantilización del trabajo. El problema inédito que entonces se inauguró fue el de la imposible traducción de la ciudadanía política en el registro de las condiciones de vida y de trabajo. Imposibilidad que instala, una y otra vez, tal conflicto y señala que la cohesión y continuidad histórica de la sociedad, lejos de ser autoevidente, es siempre problemática (Offe, 1990), volviéndose un asunto a ser tratado, intervenido. Por ello, además de como contradicción y conflicto, la cuestión social debe ser pensada en clave de invención e intervención (Lijterman, 2021). La sutura del desgarramiento corresponde a un trabajo político de síntesis, capaz de reponer la representación de la sociedad como conjunto unificado pese a su existencia dividida (Lechner, 1984). De allí que la política social pueda concebirse como “forma política de la cuestión social”, esto es, “la manera en que la cuestión social es constituida en *cuestión de Estado*” (Grassi, 2003, p. 25).

En esta lectura, el Estado es colocado como una instancia constitutiva de la sociedad: ante la división *en* ella, que la cuestión social condensa, su representación como conjunto unificado, solo puede realizarse a través de la mediación de una instancia política aparentemente exterior (Lechner, 1981, p. 1095). De este modo, se niega la existencia de la sociedad previa a su propia representación, así como la de sujetos y problemas sociales. Por eso, la distinción entre Estado y sociedad aquí se plantea en términos más analíticos que orgánicos. Como momento de la intervención estatal sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida, la política social constituye regímenes de reproducción de la fuerza de trabajo, normatizando y normalizando formas de sociabilidad y de pertenencia a la comunidad política. En este sentido, se postula como un elemento estructurante de las sociedades modernas y capitalistas y a la protección social como constitutiva de la vida en ellas, es decir, un rasgo sistémico, no auxiliar (Offe, 1990).

En esta dirección, la bibliografía sobre

regímenes de bienestar y el análisis de las distintas esferas proveedoras y distribuidoras de bienestar, han distinguido la esfera estatal como aquella que repercute de manera decisiva en las restantes (Minteguiaga y Ubasart, 2014). Esto no se puede reducir únicamente a las relaciones entre Estado y mercado, Estado y esfera familiar, y Estado y comunidad o sociedad civil. La regulación estatal incide en el “flujo de bienestar” de otra manera: desfamiliariza determinado suministro de servicios para mercantilizarlo, o a la inversa. En todos estos movimientos es inerradicable la toma de posición del Estado para determinar uno u otro resultado (por acción u omisión) (Adelantado et al., 1998, p. 143-144). Finalmente, en esta literatura se menciona que la “arbitrariedad” [instituyente] es una característica distintiva de la política estatal ligada al bienestar “no solo para hacer entrar o salir mercancías del circuito mercantil, sino para definir políticamente qué es o no un derecho y qué sector del bienestar social ha de proveerlo” (ídem).

Dando centralidad a la intervención estatal en los conflictos por la reproducción de la vida, lo afirmado hasta aquí no supone una perspectiva “estadocéntrica” para analizar su dinámica. Por el contrario, afirmar que la protección social asume una condición estructural y estructurante en nuestras sociedades revela que la cuestión del bienestar anuda un “problema original, intacto, central y permanente” para la continuidad del orden social (Offe, 1990, p. 77). Su configuración como cuestión de Estado implica, de forma inherente, la politización del ámbito de la reproducción. Así, la política social, al mismo tiempo en que constituye las condiciones de vida, delimita el campo en el que se desarrolla la disputa social por su orientación, ya que en ella se dirimen diferentes (en ocasiones, antagónicos) proyectos de integración social, modos de *hacer sociedad* (Danani, 2004). En este conflicto, la legitimidad de las políticas (y, por ende, su eficacia, su alcance) no está dada de antemano, sino que depende de su propio éxito en producirla. En

este punto, reencontramos al Estado en su condición de “estado de una formación social” determinada (Danani, 2016, p. 23). Ahora bien, el problema analítico está dado por el hecho de que su carácter de socialmente producido no resulta inmediatamente accesible pues, en términos *bourdieanos*, constituye una “institución instituida” (Bourdieu, 1997, p. 98) que, en tanto se instituye en estructuras sociales, hace olvidar su carácter de constructo social.

Las visiones relacionales del Estado no se orientan a reducir la realidad institucional del Estado a estructuras sociales preexistentes de la sociedad civil (Mann, 2007), mucho menos a un mero epifenómeno de conflictos de clase o, incluso, a tratarla como un instrumento en manos de los grupos sociales establecidos en el poder (Skocpol, 1989). Por el contrario, permiten echar luz sobre la relación mutuamente constitutiva entre Estado y sociedad y, así, contribuyen a divisar el “doble movimiento” a través del cual se despliegan las políticas sociales y, específicamente, la capacidad de protección que portan: “desde arriba hacia abajo”, dando cuenta de la productividad estatal en la configuración de regímenes de reproducción, y de “abajo hacia arriba”, observando el arraigo social de sus modos de intervención.² Poner en juego un concepto de capacidad estatal de protección social en clave de los alcances de las políticas en el modelado de las condiciones de vida, asumiendo el vínculo co-constitutivo entre Estado y sociedad, instala el desafío de repensar la relación entre su institucionalidad y la dinámica político-cultural en que ella se inscribe. A ello se dedica el próximo apartado.

² El planteamiento de este artículo no se ajusta al contenido ni al foco que se desprende del concepto de “autonomía enraizada” de Evans (1996). Como es sabido este autor se interesa por la relación entre desarrollo económico y configuración estatal. Desde aquí plantea que la capacidad estatal es una variable independiente de dicho desarrollo. Cuestionando cualquier mirada que vincule capacidad con mero aislamiento, considera que ésta requiere de una virtuosa mixtura entre coherencia burocrática interna y conexiones externas; esto es aislamiento burocrático “weberiano” al tiempo que densa y continua inmersión del aparato estatal en el entramado de actores privados a fin de alcanzar intervenciones orientadas al desarrollo nacional.

CAPACIDAD ESTATAL DE PROTECCIÓN SOCIAL: un concepto de doble dimensión

En la búsqueda de captar los efectos de las intervenciones públicas en la configuración de las condiciones generales de reproducción, la noción de *capacidad estatal de protección social* se propone determinar el alcance cuantitativo y cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios definidos en el interior de cierto sector de políticas (Danani y Hintze, 2011). La categoría fue formulada por sus autoras como una herramienta teórico- metodológica para analizar las mutaciones suscitadas en el patrón de intervención social neoliberal en Argentina, tras la crisis económica y sociopolítica de los años 2001 y 2002. La atención colocada en los alcances de las protecciones sociales apuntaba a dilucidar la capacidad efectiva de las políticas – y no simplemente la voluntad proclamada – de satisfacer necesidades vehiculizando garantías de derecho, en un ciclo caracterizado por el cuestionamiento de las reformas de la década previa y por la reivindicación de un ideario *bienestarista*. De allí, el esfuerzo de traducir empíricamente el concepto, a fin de hacerlo operativo para la investigación histórica.

En esta línea, la capacidad estatal de protección social se plasma, según Danani y Hintze (2011), en tres variables: a) el alcance cuantitativo y cualitativo de satisfacción de necesidades que proveen las prestaciones y servicios de las políticas sociales; b) los grados y tipos de certidumbre y seguridad que las respaldan; y c) el reconocimiento social del que las protecciones son objeto. De esta manera, el “alcance” al que se hace referencia comprende las formas de reconocimiento que adquieren ciertas necesidades sociales y su sujeto, tanto como los modos de satisfacción que devienen legítimos. Es por eso, por lo que las autoras enfatizan que en la organización institucional del par necesidad/satisfacción cobran forma con-

tenidos político-culturales específicos, significados que se materializan en intervenciones, concretizando ideas tales como “derechos”, “seguridad”, “solidaridad” (*ibidem*, p. 13). De allí que los alcances de las políticas sean indagados en sentido amplio, comprendiendo dos grandes dimensiones: la institucional y la político-cultural. Su distinción no obedece a la existencia de objetos empíricos diferenciados, por el contrario, “cobran valor en la confluencia y no en la separación” (*ibidem*, p. 17).

Siguiendo el camino de especificar estas grandes dimensiones analíticas, las autoras aclaran respecto a la primera, que ella hace referencia al formato en que se institucionaliza la relación protectoria y la participación estatal en el proceso de satisfacción de necesidades (*ibidem*, p. 19). En este orden, abarca dos subdimensiones: una relativa a aspectos organizacionales, que hacen al diseño de las políticas y a su forma de conducción o de gobierno; la otra apunta a cuestiones específicamente protectorias, ligadas a las reglas de acceso, la cobertura poblacional y la prestacional de las políticas. Se suma a ello lo que las autoras conciben como “garantías”, las cuales expresan los niveles de seguridad (o de incertidumbre) que alcanza la relación de protección. Se trata de una cuestión estrechamente articulada con las dos subdimensiones anteriores,

porque sintetiza elementos protectorios y los modos en que estos se plasman organizacionalmente, institucionalizando el derecho a la protección social de

forma diversa. Es decir, que las garantías no pueden asirse empíricamente de forma directa, sino tras el análisis de las variables en que se desagrega la dimensión institucional. Sobre este planteamiento original y a fin de complementarlo, se avanzó en precisar aspectos con potencia observacional, ensayar una suerte de operacionalización de esta dimensión y activarla en el análisis empírico de la capacidad de protección de las políticas sociales desplegadas en la pandemia por COVID-19, en Argentina (Mintegiuga y Lijterman, 2022). El cuadro gráfico n° 1 el ejercicio teórico-metodológico realizado en dicha oportunidad.

Por su parte, la dimensión político-cultural de la capacidad de protección social refiere de ésta lo atinente a los significados que cobran forma en la institucionalización del proceso de satisfacción de necesidades. Es decir, que se materializan en las instituciones e intervenciones, modelando aspectos tan centrales de ellas como sus servicios y prestaciones, los modos de satisfacción establecidos, los sujetos reconocidos como legítimos de atención y aquellos responsables de diseñarlos, gestionarlos y hasta evaluarlos, las formas válidas de acción profesional, etc. También se plasman en el reconocimiento de reivindicaciones y demandas. En este sentido, la dimensión

Cuadro n° 1 - Operacionalización de la dimensión institucional de la capacidad estatal de protección social

	Dimensión	Variables	Aspectos con potencia observacional
Capacidad estatal de protección social	Institucional	Organizacional	-Base legal de las políticas -Asiento institucional de las políticas -Toma de decisiones (para la modificación, reformulación, interrupción de las políticas) -Sistemas de producción de información/ monitoreo -Relaciones intergubernamentales
		Protectoria	-Reglas de acceso (selección de titulares) -Cobertura poblacional o cobertura horizontal -Cobertura vertical o prestacional (montos y actualizaciones) -Duración y periodicidad (cortes abruptos, esquemas de reemplazo)

Fuente: Mintegiuga y Lijterman, 2022

hace referencia a las razones y argumentos por los que las protecciones devienen (o no) legítimas, pues tales contenidos político-culturales son la materia misma de los procesos de legitimación de las intervenciones sociales del Estado. Por eso, Danani y Hintze afirman que las luchas por la orientación de las intervenciones estatales son, simultáneamente, luchas por el sentido (*ibidem*, p. 19). Ahora bien, ¿de qué forma captar esta dimensión de la capacidad de protección social?

El planteamiento inicial de las autoras no avanza en un nivel de desagregación semejante al de la dimensión institucional. En efecto, los procesos históricos al calor de los cuales sus investigaciones fueron producidas exigían atender a mutaciones institucionales incesantes, que constituían el punto de referencia de numerosos debates públicos y especializados. Por esta razón, las investigaciones no podían sino partir de reconstruir el formato institucional de la relación protectoria. El mismo proceder se ha adoptado en el análisis de las mutaciones de la capacidad de protección social en Argentina durante la pandemia: lo institucional constituía una superficie en la que los debates político-culturales se condensaban, por ende, era un punto de referencia (y de partida) para toda pesquisa que pretendiera captarlos en su “ebullición” (Grassi, 2003, p. 13). Sin embargo, es preciso advertir un riesgo de esta operatoria. Sin una debida vigilancia epistemológica,³ una secuencia temporal de análisis puede cristalizar en una jerarquía conceptual de lo institucional por sobre lo político-cultural, acabando por reducir la compleja relación entre Estado y sociedad que se plasma en la capacidad de protección. Conjurar ese riesgo supone superar la opacidad de la dimensión político-cultural, especificar sus contenidos y ensayar modos de operaciona-

³ Según Bourdieu et. al. (2002), la vigilancia es la actividad que ejerce el/la investigador/a para reconocer la separación entre discurso científico y sentido y opinión común a fin de no caer en una sociología que denominan “espontánea”. Para ello, se parte de la construcción teórica del objeto de estudio y continúa con estrategias teóricas de decisión sobre los métodos y técnicas a utilizar, así como, de otras técnicas de objetivación.

lización para viabilizar su análisis. Para ello, es condición explicitar la relación establecida con su institucionalidad, determinando el lugar y el peso de lo simbólico en los procesos de construcción socio-estatal.

La relación de las instituciones y sus prácticas con el mundo de las ideas y los discursos perfila una cuestión problemática en el análisis de políticas públicas (y de las sociales en particular), inicialmente orientado a generar mejoras en la toma de decisiones mediante la incorporación sistemática de la teoría y el método científico, sellando una impronta fuertemente normativa (Aguilar Villanueva, 1992). A pesar del vasto cuestionamiento hacia las premisas epistemológicas y conceptuales de esta perspectiva, su *visión reactiva* de las políticas estatales ha registrado notable persistencia en el campo de estudios (Bacchi, 2009). Ésta las considera como acciones eminentemente instrumentales, orientadas a resolver problemas sociales cuya existencia sería anterior y exterior a la intervención. Por eso los análisis inspirados en ella suelen concentrarse en la “caja negra” del Estado, juzgando su respuesta a problemas entendidos como realidades objetivas bajo un sesgo racionalista.⁴ En estas disquisiciones, la discusión sobre problemas y necesidades sociales se acota al momento de la formulación y diseño de las intervenciones, pues se parte de una dicotomía entre política y administración,⁵ que acaba por aislar la gestión propiamente dicha de las disputas de sentido. De este modo, el estudio de las decisiones administrativas, cuya naturaleza se postula como distinta a las de carácter político, ha apuntado a aspectos institucionales, burocráticos y relativos a los impactos en sentido estricto y en relación con los objetivos formales y declarados de las políticas. El re-

⁴ Desde un racionalismo comprensivo, la eficacia de las políticas dependería de su ajuste a un correcto diagnóstico; mientras que corrientes caras al racionalismo político encuentran allí un núcleo de competencia entre actores por imponer su visión del problema y así direccionar la intervención (Bacchi, 2009).

⁵ Nótese que ello tiende a reproducir una visión estanca de el vínculo Estado- sociedad, como entes separados.

gistro cultural y simbólico⁶ queda restringido a un lugar accesorio en la reflexión sobre el despliegue material de las políticas, que se invierte de un estatuto ontológico de mayor realidad.

Si se parte de afirmar que los procesos de construcción socio-estatal son constitutivamente de orden institucional y simbólico, las políticas sociales deben ser también entendidas como producción cultural (Bacchi, 2009). Esto supone admitir que los problemas sociales, las necesidades y sus sujetos son connotados con sentidos específicos en el proceso de discusión y formulación de la política, tanto como en su operatoria. Al respecto, numerosas investigaciones históricas de políticas sociales han resaltado que la gestión constituye un momento neurálgico en la elaboración de conceptos, en la puesta a prueba de clasificaciones y en la proliferación de discusiones políticas y especializadas alrededor de ellos.⁷ Lejos de la pretendida dicotomía entre política y administración, estas investigaciones invitan a pensar a la gestión como ocasión u oportunidad de la política. Como correlato de este planteo, la representación de Estado y sociedad como entes separados se disuelve, dando lugar a lecturas que enfatizan su co-constitución y habilitando el análisis de las políticas sociales en un “doble movimiento”, en su productividad y en su condición de socialmente producidas. Siguiendo estos aportes, toma lugar una *visión configurativa* de la política social, en cuyo marco el formato institucional de la relación protectoria se comprende como cristalización de debates político-culturales que tienen lugar dentro y fuera del Estado. Aquí, prácticas institucionales, ideas y discursos no presentan, entre sí, diferencias ontológicas, sino que son pensados como series con lógicas distintivas que constituyen

lo real en su convergencia (Terán, 2013). Es esa convergencia, la que, en definitiva, permite conceptualizar la capacidad estatal de protección social como un proceso en sí misma.

Resta señalar que la nueva comprensión alcanzada del concepto de capacidad estatal de protección social, en virtud de la relación trazada entre su dimensión institucional y político-cultural, conduce a replantear la cuestión de las garantías respecto a la propuesta inicial de Danani y Hintze. Es que este asunto crucial puede ser cabalmente comprendido no solo en la intersección de elementos organizacionales y protectorios, sino fundamentalmente en el cruce entre ambas dimensiones.

ENSAYANDO UN CAMINO PARA APREHENDER LA DIMENSIÓN POLÍTICO-CULTURAL

Se ha planteado que la dimensión político-cultural de la capacidad estatal de protección social está vinculada a las razones y argumentos que justifican y dotan de legitimidad a las protecciones puestas en marcha. Ello supone, como contracara, iguales razones y argumentos de ilegitimidad de otras tantas protecciones posibles. No refiere, por supuesto, a un acto de mero ejercicio del poder o voluntad, sino que se trata de un proceso constructivo complejo de carácter social que incluye al Estado, pero lo excede, y que revela siempre una cierta lógica, una conexión de sentido, entre aquello que es definido como problema a resolver y una acción estatal para darle tratamiento. En otras palabras, la clave para indagar la cuestión de la legitimidad pasa por estos constructos.

Dichos “problemas” se conectan con la “cuestión de las necesidades” y, en consecuencia, con los alcances de las protecciones, de manera compleja. Por un lado, como señala Fraser (1991), tal cuestión no ha sido siempre, ni en todo contexto, algo central; de manera frecuente se ha considerado antitética de la política y ha sido relegada a sus márgenes. Sin

⁶ En el análisis de Estado y sus políticas, dicho registro hace referencia a los mundos de sentido, los protocolos lingüísticos y las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos, en los que se encuentra inmersa la actividad estatal (Shore, 2010: 24).

⁷ Por ejemplo, para el análisis del concepto de desempleo en relación al desarrollo de las intervenciones sociales del Estado que lo tuvieron como objeto, véase: Trom y Zimmermann, 2001; Topalov, 2004; Denning, 2011; para el caso argentino, Grondona, 2014, y Dimarco (2019).

embargo, en sociedades con formaciones estatales de tipo *bienestaristas* o que, sin alcanzarlas, las tienen como horizonte de sentido, la cuestión de las necesidades se ha vuelto un asunto central. Funciona como un medio para formular y debatir demandas, reivindicaciones o reclamos. Es un registro en el que el conflicto aludido en las secciones anteriores es “actuado [políticamente] y a través del cual las desigualdades estructurales de nuestras sociedades se elaboran y cuestionan simbólicamente” (*ibidem*, p. 3-4). Por esta razón, resulta relevante asumir la conexión ineludible entre la definición de las necesidades y de los problemas sociales que son objeto de la política social. Por otro lado, entendiendo que ambas cuestiones participan en su configuración y justificación, tienen un papel determinante en los alcances de los procesos de satisfacción de las necesidades que las intervenciones modelan.

Del planteamiento no se deriva la anteriormente referida “visión reactiva” de las políticas sociales, que las presenta como respuestas a necesidades/problemas constituidos de forma anterior y exterior a ellas. Por el contrario, como indica Bacchi (2009), al tiempo que las políticas públicas llevan implícito un cierto problema, una situación a resolver o a transformar, operan de igual manera en su configuración. Sin embargo, la definición de tales problemas y necesidades no sigue una dinámica unidireccional o lineal, ni prevalece *a priori* alguna esfera o actor en tal proceso constructivo. Las políticas son expresión de esa inerradicable vinculación entre lo social y lo estatal y en tal sentido deben verse como cursos (o trayectos) de acción de tales *locus* y *actorías*. Así, si bien la acción estatal se vislumbra como respuesta a una cuestión que se configura como socialmente problemática, concomitantemente participa en la construcción de tal problemática y en las necesidades consideradas válidas.

Desde este lugar, el abordaje de la dimensión político-cultural de la capacidad de protección social permite revelar y explicitar

las definiciones que operan en la orientación y formas que asumen las políticas sociales y, en esta línea, en las protecciones o desprotecciones que despliegan. Destacada su importancia, resulta igualmente clave ensayar algún camino para capturarlas. Esto plantea todo un desafío teniendo en cuenta que se trata de un orden constructivo que suele quedar invisibilizado en los análisis más tradicionales, escapando a la interrogación e interpelación a la que solemos someter todo aquello identificado en la dimensión institucional. Si partimos de la idea de que las políticas no son meramente una contestación a una cuestión que se concibe como problemática, sino que éstas participan en darle forma a tales cuestiones o asuntos, el análisis debe enfocarse en cómo capturar este complejo proceso. Desde aquí se propone un camino, una entrada posible, cuyo eje es la idea de problematización, que ha sido formulada por diversas escuelas teóricas e inclusive distintas disciplinas científicas (como la ciencia política, la sociología, la antropología y la filosofía). Según el grado de filiación con alguna corriente específica y, fundamentalmente, en base a los intereses y objetivos puntuales de cada investigación será posible ensayar otras alternativas de abordaje a la sistematizada aquí.

Un primer gesto heurístico para capturar tal dinámica procesual parece pasar por reemplazar la noción de problema a secas por la de *problematización*, tal como sugiere Bacchi (2009). En este escrito se hace referencia con el concepto a una suerte de dinámica laboriosa integrada por *actividades o acciones* que participan en la construcción de tales “cuestiones”. La sociología de los problemas públicos contribuye en este sentido cuando alude a mecanismos de encuadre o de encuadramiento, distinguiendo – bajo la expresión anglosajona – la idea de “framing” de la de “frame”, justamente para hacer notar tales diligencias u acciones (Trom y Zimmermann, 2001). Esta mirada constructivista de los problemas públicos remite, entonces, a una acción de definición y de reivindicación (Kitsuse y Spector,

1973), la cual requiere una aptitud cognitiva y moral para *denunciar* aquellas condiciones consideradas anormales o injustas (Gusfield, 2014). Es decir, el proceso de problematización asume un componente prescriptivo o de juridicidad que debe ser revelado. Sin embargo, como indican Trom y Zimmermann (2001) tales problemas no son siempre, ni en todos los momentos que atraviesa su configuración, producto de un trabajo deliberado ni coherente. Ni tampoco siempre imputables a la actividad reivindicativa de un actor o grupo social particular que se mantiene inalterado. Esto exige una vigilancia epistemológica a cualquier tendencia a sobrevalorar la racionalidad de las acciones involucradas, así como, a menospreciar las contradicciones, inconsistencias, titubeos o dudas que se expresen.

En el proceso de problematización, el debate y la discusión serán centrales. Dicho en otros términos, las disputas por el sentido conforman batallas argumentales (Grassi, 2003). Éstas no funcionarán como mera verborragia incontentible y desordenada. Como lo había explicado adecuadamente Luhmann en sus estudios sobre opinión pública, las discusiones y debates involucran también la generación de *temas o tematizaciones* que reducen la inconmensurabilidad y complejidad a ser tratada, al tiempo que hacen posible la discusión pública otorgando un cierto orden y un umbral indispensable de inteligibilidad de las opiniones puestas en juego (Luhmann, 1978). Estos temas no definen las opiniones, sus contenidos sustantivos, empero suponen una cierta performatividad al organizar la discusión, al organizar qué es lo debatido vez por vez (Mintegiaga, 2009).

Asimismo, si se cuestiona el supuesto de que las políticas son meras “respuestas” a las necesidades y problemas sociales, y se las concibe como cierta representación de lo que debe cambiar, se admite que éstos no son exógenos al proceso de formulación de las mismas. Capturar lo que allí ocurre es clave. La noción de problematización refuerza la idea de que esto no involucra solo a un actor, ni se

juega en un único espacio (Aguilar Villanueva, 1993). Desde este punto de partida, distintas disciplinas han propuesto abordajes diversos: algunas haciendo más hincapié en el *mapa de actores*; otras, capturando las *dinámicas colectivas o de movilización colectiva* involucradas (Trom y Zimmermann, 2001). Así, además del Estado, con sus heterogéneos y desiguales actores y agencias, resulta primordial vislumbrar lo que acontece fuera de sus fronteras formales o incluso lo que ocurre en sus ámbitos pero que encuentra parte explicativa fuera de éstos, es decir aquellas dinámicas que se explican a partir de las interconexiones e interdependencias *entre* esferas (sectoriales, estatales y sociales, nacionales e internacionales).⁸

Las *actorías* y *locus* referidos no deben hacer perder de vista que los procesos de problematización suponen la operatoria de *categorías*: de aquellas disponibles o preexistentes, la modificación de los términos que las expresan o sus significados, o la creación de nuevas. Éstas comprenden objetos múltiples. Clases relativamente extensas de cosas o de personas afectadas por un problema y susceptibles de ser beneficiadas con un tratamiento público en tanto miembros de dichas clases. También aluden a objetos, situaciones o acontecimientos que permiten definir y al mismo tiempo delimitar lo problemático y lógicamente conectarla con una solución reclamada. La literatura ha llamado la atención sobre los *efectos de subjetivación* que estos procesos cognitivos implican, los que comprenden la constitución de los objetos de las políticas, tanto como la de sus sujetos.⁹

También es importante destacar que la problematización siempre se despliega en el marco de un *contexto más amplio de otros/as problemas-políticas*. Es decir, siempre está

⁸ Atendiendo a la relación entre esferas, a la luz de investigaciones históricas, la literatura especializada reconoce como un eje ineludible de análisis al vínculo existente entre la dimensión nacional e internacional de los procesos de problematización (Plotkin y Zimmerman, 2012).

⁹ Al admitir la idea de que los sujetos se constituyen en y a través de los procesos de problematización, se cuestiona que aquellos sean su punto de origen. Esto contribuye a desestabilizar cualquier supuesto de racionalismo en la investigación de estas dinámicas.

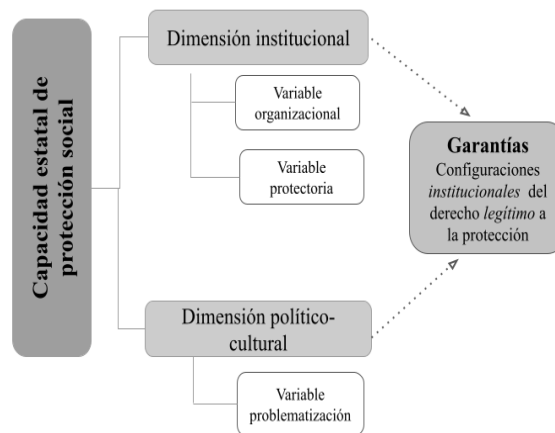
inserto en una red de problemas e intervenciones mucho más extensa en la cual sus definiciones se apalancan y “hacen sentido”. Asimismo, se ponen en juego ciertas *racionalidades y paradigmas de saber* (Majone, 1997). Las primeras en tanto reglas de la argumentación y los segundos en tanto tipo y contenido de conocimientos que se movilizan en la problematización, incluso la escala de dicho saber en tanto se puede apelar a un nivel local, regional o internacional. Esto opera para los agentes estatales como para los demás actores intervinientes y tanto para el debate que se despliega en las instituciones y poderes públicos como fuera de ellos, en el ámbito mediático o en aquel más elusivo del sentido común.

Finalmente es importante tener en cuenta que los procesos de problematización involucran un insoslayable *aspecto temporal* referido a la dinámica de construcción-definición (Oszlak y O'Donnell, 1984). Los problemas se construyen y se consolidan en el tiempo, pero también pueden ser impugnados y modificados. Tienen una historia que incluye un surgimiento - que vale la pena aclarar nunca se da sobre la nada, es decir, sobre una *tabula rasa* - una estabilización y también cuestionamientos que podrán o no involucrar una re-problematización; momentos que en definitiva no siguen necesariamente una secuencia lineal. Por tanto, todos los elementos indicados previamente pueden o no sufrir modificaciones a lo largo del proceso mencionado y, en

este sentido, este aspecto temporal resulta transversal al resto.

Al especificar el contenido de la dimensión político-cultural de la capacidad estatal de protección social, a partir de la noción de problematización, se ha avanzado sobre el concepto inicial, completándolo y ejerciendo sobre él ciertas reformulaciones. Esto queda representado en el diagrama a continuación (Gráfico n° 1). Finalmente, a través de este

Gráfico n° 1 – Diagrama conceptual de la noción de capacidad estatal de protección social, dimensiones y variables



Fuente: Elaboración propia

recorrido, se ha logrado determinar aspectos con potencia observacional para orientar la indagación empírica de tal dimensión. El Cuadro n° 2 revela este punto terminal del ejercicio analítico desplegado:

Cuadro n° 2 – Operacionalización de la dimensión político-cultural de la capacidad estatal de protección social

	Dimensión	Variable	Aspectos con potencia observacional
Capacidad estatal de protección social	Político-cultural	Problematización (actividades o acciones)	<ul style="list-style-type: none"> - Denuncia - Criterios de justicia/legitimidad - Temas/tematizaciones del debate - Mapa de actores - Dinámicas colectivas/movilización colectiva - Categorías - Red de problemas - Racionalidades y paradigmas de saber <p>Eje transversal a estos aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Temporalidad del proceso

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES: la centralidad de las necesidades

El artículo presentado ha buscado contribuir a la conceptualización y operacionalización de una noción de capacidad estatal orientada a captar sus efectos en la satisfacción de las necesidades y, en este sentido, en la configuración de condiciones generales de reproducción de la vida individual y social.

Para ello, fue necesario primeramente explicitar desde qué lugar la acción estatal asume un peso cardinal en el bienestar y la protección de las personas. Esto se hizo a partir de una mirada robusta de la política social, que la vislumbra en su doble faz: como intervención constitutiva y organizadora de las sociedades capitalistas contemporáneas y, al mismo tiempo, como arena en que se despliega y expresa el conflicto por las condiciones de producción y reproducción de la vida. Un conflicto que se juega, a su vez, tanto desde lo ideológico como desde lo material. Esto permitió alumbrar una noción de capacidad estatal que, partiendo del vínculo co-constitutivo entre Estado y sociedad, considere la acción pública a partir de la relación establecida entre su institucionalidad y la dinámica político-cultural que expresa y *performa*.

Tal postulado reveló distancias con corrientes dominantes sobre la temática, especialmente provenientes de la ciencia política - con amplias repercusiones en otras disciplinas -, en donde tales interacciones se borran o quedan reducidas a un plano meramente declarativo sin que hagan parte del análisis empírico. Interacciones que revelan que los amparos y salvaguardas se definen en un abanico de aspectos mucho más complejo. Especialmente cuando se trata de capturar efectos protectivo en el tiempo, su durabilidad y, sobre todo, sus garantías. De ver si se consagran en tanto derechos con legitimidades densas y enraizadas. Desde aquí, la contribución se orientó a conceptualizar aquella dimensión menos explorada: la político-cultural, poniéndola en

un estatuto de paridad con la institucional, y hacerlo con un claro sentido de apuntalar (y promover) estudios de corte empírico.

La última sección está dedicada enteramente a ello. Se trata de una propuesta de operacionalización de dicha dimensión de la capacidad estatal de protección social. Así, si las protecciones se juegan también en las razones y justificaciones de las políticas sociales, parece forzoso colocar el foco en la relación entre política y problema público. Este último también asume efectos en el campo de la protección. Pero, para capturarlos, es necesario una mirada consecuente. Los problemas no son anteriores ni externos a la intervención estatal: son insumo y concomitantemente resultado de ésta. Fuera del Estado como caja negra (visión tan debatida en el mundo académico, pero de enorme operatoria desde el sentido común y más allá de éste) deviene indispensable reconocer la actividad de la política social en su constitución, jaqueando cualquier falso linde entre política y administración. Desde aquí, se posicionó la variable de la problematización y un conjunto de aspectos con potencia observacional en donde lo temporal asume una transversalidad determinante.

Pero, en definitiva, la importancia de los problemas remite al “incómodo” escenario de las necesidades. Al menos para aquellas posiciones que las han considerado antitéticas de la política, cuando en realidad son su verdadero meollo en nuestras sociedades capitalistas. Porque el registro de las necesidades es el que revela con meridiana claridad sus problemas estructurales, diría Offe (1990): cómo se elaboran y cuestionan las desigualdades sociales. Esto ha sido especialmente caro para los análisis de política pública, porque incluso para aquellos que llegan a admitir la importancia de estudiar los problemas públicos ligados a la acción estatal, la noción de necesidad desaparece. Se habla solamente de “problemas”, como si estos surgieran de un reclamo desconectado de sus fundamentos reales e históricos. Renunciando con ello no solo a una crítica real-

mente asertiva sino la posibilidad de generar propuestas emancipadoras en el trascendente espacio de las protecciones. Sirva la elaboración aquí desarrollada, alrededor de una noción sustantiva de capacidad estatal de protección social, para reubicar las necesidades en el centro de la reflexión sobre las políticas sociales.

Recebido para publicação em 28 de março de 2023
Aceito em 25 de agosto de 2023

REFERENCIAS

- ADELANTADO, J.; NOGUERA, J.; RAMBLA, X. y SÁEZ, L. Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, México D. F., Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, v. 60, n. 3, p. 123-156, jul./sep. 1998
- AGUILAR VILLANUEVA, L. Estudio introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. (Ed.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p. 15-72.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. Estudio introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. (Ed.) *La hechura de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 1992. p. 15-76
- BACCHI, C. *Analysing Policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Education, 2009.
- BERTRANOU, J. Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Buenos Aires, FLACSO-Argentina, n. 4, p. 37-59. 2015.
- BOURDIEU, P. Espíritus de Estado: génesis y estructura del campo burocrático. In: BOURDIEU, P. *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama, 1997. p. 91-125.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. *El oficio de sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 2002.
- DANANI, C. Sociedad y Estado en la discusión del bienestar social. A propósito de los procesos latinoamericanos de principios de siglo XXI. *Revista Ensamble*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, año III, n. 4/5, p. 21-34. 2016.
- DANANI, C. La capacidad de protección de la seguridad social en Argentina en el nivel nacional: instrumentos de políticas entre 2002 y 2015 y desafíos futuros. In: CORTES DA COSTA, L.; DEL VALLE, A. (Orgs.) *A seguridade social no Brasil e na Argentina: Os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais*. Guarapuava: Unicentro, 2017. p. 211-244.
- DANANI, C. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social. In: DANANI, C. (Comp.) *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira, 2004. p. 9-38.
- DANANI, C. y HINTZE, S. Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. In: DANANI, C. y HINTZE, S. (Coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS, 2011. p. 9-29.
- DE SWANN, A. *A cargo del Estado*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1992.
- DENNING, M. *Vida sin salario*. New Left Review (edición en español), Madrid, Akal, n. 66, p. 77-94. 2011.
- DIMARCO, S. Los "sin trabajo" antes del "desocupado". Socialistas y anarquistas en la construcción de un problema social a fines del siglo XIX. In: BARRAGAN ROMANO, R. (Coord. y Comp.) *Trabajo y Trabajadores en América Latina (Siglos XVI-XXI)*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales (CIS), 2019. p. 55-86.
- DONZELOT, J. *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim, 1993.
- EVANS, P. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, v. 35, n. 140, Buenos Aires, IDES, p. 529-562. 1996.
- GRASSI, E. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio, 2003.
- GRONDONA, A. El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989). *Sociedad y Economía*, Cali, Universidad del Valle, n.º. 27, p. 99-128. 2014.
- GUSFIELD, J. *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.
- KITSUSE I.; SPECTOR, M. Toward a sociology of social problems: social conditions, value-judgements and social problems. *Social Problems*, Oxford, Oxford University Press, v. 20, n.4, p. 407-419, spring, 1973
- LECHNER, N. Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. México D. F., Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, v. 43, n. 3, p. 1079-1102. 1981.
- LECHNER, N. Especificando la política. In: LECHNER, N. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 1984. p. 27-51.
- LIJTERMAN, E. *Del fin a los futuros del trabajo. Imaginaciones políticas y problematizaciones sobre la (in) formalidad laboral en un nuevo ciclo de reforma social*. Buenos Aires: Teseo Editorial, 2021.
- LUHMANN, N. *Stato di Diritto e Sistema Sociales*. Napoli: Guida, 1978.
- MAJONE, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas*. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, n.º. 5, México D.F., UAM-AEDRI, p. 1-43. 2007.
- MINTEGUIAGA, A. *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México D.F.: FLACSO-México, 2009.
- MINTEGUIAGA, A. y LIJTERMAN, E. Pandemia y después. Configuraciones de la capacidad de protección social en Argentina (2020- 2021). In: MINTEGUIAGA, A.; MIDAGLIA, C.; SATYRO, N. (Eds.) *Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia. Miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público*. Buenos Aires: Teseo Editorial, 2022. p. 35-82.
- MINTEGUIAGA, A.; UBASART-GONZÁLEZ, G. Menos mercado, igual familia. *Revista Íconos*, n.º. 50, Quito, FLACSO-Ecuador, p. 77-96. 2014.

- OFFE, C. La política social y la teoría del Estado. In: OFFE, C. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza, 1990. p. 72-104.
- OSZLAK, O.; O` DONNELL, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. In: KLIKSBURG, B.; SULBRANDT, J. (Comps.). *Para investigar la Administración pública: modelos y experiencias latinoamericanas*. Madrid: INAP, 1984. p. 89-138.
- PASTORINI, A. ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites de la categoría 'concesión-conquista'. In: BORGIANI, E.; MONTANO, C. (Orgs.) *La política social hoy*. Sao Paulo: Cortez Editora. 2000, p. 207-231
- PLOTKIN, M.; ZIMMERMAN, E. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa, 2012.
- POLANYI, K. *La gran transformación*. Buenos Aires: Juan Pablos Editor, 2007 [1944].
- SKOCPOL T. El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, n° 50. Madrid, Fundación Pablo Iglesias, p. 71-122. 1989
- SHORE, C. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas. *Antipoda, Revista de Antropología y Arqueología*, n.º10, Bogotá, Universidad de Los Andes, p. 21-29. 2010.
- TERÁN, O. *Nuestros años sesentas. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.
- TOPALOV, C. De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. In: DANANI, C. (Comp.) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira, 2004. p. 41-71.
- TROM, D. y ZIMMERMANN, B. Cadres et institution des problèmes publics: les cas du chômage et du paysage. *Raisons Pratiques*, n°. 12. Paris: Editions de l'ÉHESS [Dossier thématique: CEFAL, D y TROM, D. (dir.), Les formes de l'action collective. Mobilisation dans des arènes publiques], p. 281-315. 2001.

**SOCIAL PROTECTION AND NEED
SATISFACTION: theoretical-methodological
contributions from a renewed notion of state
capacity**

Analía Minteguiaga
Eliana Lijterman

Since the late twentieth century, the state capacity to face crises of different types and magnitudes has been increasingly questioned, especially in the field of welfare. This article is part of a theoretical and methodological effort to develop a substantive notion of state capacity for social protection, capturing its effects in the configuration of general conditions for the reproduction of life (individual and collective) and overcoming formalist visions of the state-society relationship. To do so, the relationships between its institutional dimension and its political-cultural expression are analyzed, understanding that the scope of the policies in the needs satisfaction processes depend on the legitimacy of the institutions in which the protective relationship materializes. A particular way of approaching the political-cultural dimension is proposed and finally its possible operationalization is tested, in order to guide empirical inquiries in this direction.

KEY WORDS: State capacity for social. Protection. Satisfaction of needs. Institutional. Legitimacy.

**PROTECTION SOCIALE ET SATISFACTION DES
BESOINS: apports théorico-méthodologiques
d'une notion renouvelée de capacité étatique**

Analía Minteguiaga
Eliana Lijterman

Depuis la fin du XXe siècle, la capacité de l'État à faire face à des crises de différents types et ampleurs est de plus en plus remise en question, notamment dans le domaine du bien-être. L'écriture s'inscrit dans un effort théorique et méthodologique visant à développer une notion substantielle de capacité de l'État à protéger socialement, qui permet de capter ses effets dans la configuration des conditions générales de reproduction de la vie (individuelle et sociale) et de dépasser les visions formalistes de l'État. relation avec la société. Pour ce faire, on analyse les relations entre sa dimension institutionnelle et son expression politico-culturelle, sachant que la portée des politiques dans les processus de satisfaction des besoins dépend de la légitimité des institutions dans lesquelles se matérialise la relation protectrice. À cette fin, une manière particulière d'aborder la dimension politico-culturelle est proposée et enfin son éventuelle opérationnalisation est testée, afin d'orienter les investigations empiriques dans cette direction.

MOTS-CLÉS: Capacité de l'État en matière de protection sociale. Satisfaction des besoins. Institutionnalité. Légitimité.

Analía Minteguiaga – Lic. en Ciencia Política, Esp. en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y Mgr. en Políticas Sociales por la UBA. Dra. en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la FLACSO-México. Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET. Integrante del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (UBA). Co-coordinadora del Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Protección Social de la ALACIP. Autora de diversas publicaciones sobre políticas sociales y educativas. Entre sus últimos libros destacan: *Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia: miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público* (TESEO, 2022); *La recuperación de lo público en la educación superior de Ecuador, 2007-2017* (IEC-CONADU, 2022); *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal* (CLACSO, 2020).

Eliana Lijterman – Lic. en Trabajo Social, Mgr. en Investigación en Ciencias Sociales, Dra. en Ciencias Sociales, por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria post-doctoral de CONICET en el Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Profesora en la Carrera de Trabajo Social (UBA) y en posgrados nacionales en temas de política social. Publicó el libro de libre acceso *Del “fin” a los futuros del trabajo. Imaginaciones políticas y problematizaciones sobre la (in)formalidad laboral en un nuevo ciclo de reforma social (Argentina, 2002-2015)*.

