

Lozita, Juan Manuel

**Influencia de los actores en las
políticas públicas y su
condicionamiento en el
desempeño gubernamental. El
caso del área de políticas de
saneamiento cloacal de la
Municipalidad de Córdoba**

**Tesis para la obtención del título de posgrado de
Magister en Gestión Política**

Director: Mazzalay, Víctor

Documento disponible para su consulta y descarga en **Biblioteca Digital - Producción Académica**, repositorio institucional de la **Universidad Católica de Córdoba**, gestionado por el **Sistema de Bibliotecas de la UCC**.



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.

Atribución



**TESIS MAESTRIA EN GESTIÓN POLÍTICA
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

Título

Influencia de los actores en las políticas públicas y su condicionamiento en el desempeño gubernamental. El caso del área de políticas de saneamiento cloacal de la Municipalidad de Córdoba.

Director de Tesis: Dr. Víctor Mazzalay

Tesista: Lic. Juan Manuel Lozita

Agosto de 2009

Agradecimientos:

A mi esposa y compañera de ruta, María Belén por su apoyo y compañía;

*A mi hija María Cruz, por la felicidad que me está dando en estos nueve meses
de vida;*

A mis Padres, por guiarme en el camino del estudio y el esfuerzo;

*A mi director de tesis, Víctor Mazzalay, por los consejos y dedicación en este
trabajo de investigación;*

*A la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, por el espacio
plural de debate y su constancia en la formación de sus egresados;*

*A la Universidad Católica de Córdoba, por su misión y valor de formar hombres y
mujeres en Ciencia, Conciencia y Compromiso;*

*A mí Argentina, que sufre y padece las consecuencias de una clase dirigente
indolente, pero suspira por un futuro como el que soñaron los que concibieron
nuestra Patria.*

Índice

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: EL TRATAMIENTO DE AGUAS Y EFLUENTES CLOACALES EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA Y SU INCIDENCIA EN LA SITUACIÓN AMBIENTAL.....	5
CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO DE AGUAS Y EFLUENTES CLOACALES Y SU PROBLEMÁTICA	5
CONTAMINACIÓN DEL RÍO SUQUÍA	10
IMPACTO EN EL DEBATE PÚBLICO	13
<i>Denuncias penales.....</i>	<i>16</i>
<i>Recurso de amparo.....</i>	<i>17</i>
<i>Acción declarativa de certeza.....</i>	<i>19</i>
LA PROBLEMÁTICA EN LA AGENDA DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA.....	21
LA NO POLÍTICA COMO RESULTADO POLÍTICO	29
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO-ANALÍTICO.....	34
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	34
REDES DE POLÍTICAS Y SISTEMA DE DECISIÓN COLECTIVA	41
LOS ACTORES EN EL SISTEMA DE DECISIÓN COLECTIVA	49
RECURSOS ORIENTADOS A LA DECISIÓN POLÍTICA	55
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	59
EL ESTUDIO DE CASOS.....	59
ENFOQUES DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	62
PROPIEDADES A ANALIZAR.....	66
TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN EMPÍRICA.....	68
CAPÍTULO IV: CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE DECISIÓN COLECTIVA EN EL ÁREA DE POLÍTICA ESTUDIADA	72
CONSTELACIÓN DE ACTORES Y SECTORES EN EL ÁMBITO DE POLÍTICA.....	72
<i>Actores intervinientes:.....</i>	<i>73</i>
<i>Sectores intervinientes:.....</i>	<i>77</i>
<i>Redes de intercambios e interacciones entre los actores:.....</i>	<i>81</i>
<i>Redes de intercambios e interacciones entre los sectores:</i>	<i>83</i>
<i>Subgrupos cohesivos entre los actores:.....</i>	<i>86</i>
CAPÍTULO V: PREFERENCIAS, RECURSOS Y RELACIONES DE PODER EN EL SISTEMA DE DECISIÓN COLECTIVA.....	88
PREFERENCIAS DE LOS ACTORES.....	88

RECURSOS DE LOS ACTORES.....	98
RELACIONES DE PODER Y RESULTADOS POLÍTICOS	101
CAPÍTULO VI: RECAPITULACIÓN FINAL Y CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFÍA:.....	111
ANEXO N° 1: CUESTIONARIO UTILIZADO EN LAS ENTREVISTAS	116
ANEXO N° 2: DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL ÁREA DE POLÍTICAS.....	129
PROGRAMA N° 736: INFRAESTRUCTURA DE REDES COLECTORAS CLOACALES.....	129
PROGRAMA N° 738: PROVISIÓN, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE REDES COLECTORAS CLOACALES	129
PROGRAMA N° 739: PLAN INTEGRAL DE CLOACAS	130
ANEXO N° 3: PLAN INTEGRAL DE CLOACAS	131
DESCRIPCIÓN DEL PLAN:.....	131
FUNDAMENTACIÓN:	131
OBJETIVOS:	131
ANEXO N° 4: SÍNTESIS DE NOTICIAS EN MEDIOS LOCALES	134
ANEXO N° 5: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO EN EL PERÍODO 2004-2007	137

Introducción

La presente investigación, dentro del marco de la metodología de estudio de caso y el análisis estructural de relaciones, pretende observar los contextos en donde se enmarcan las políticas públicas y describir los conflictos que las obstaculizan.

En este caso particular se analizará la política de saneamiento cloacal municipal de la ciudad de Córdoba durante el período 2004-2007, en donde se observará como actores con intereses, recursos y de relaciones de poder diversos, son causas de la no decisión política en problemáticas socio-políticas de perentoria solución.

La política de saneamiento cloacal se encuadra dentro de la problemática ambiental del río Suquía, que en estos últimos años se ha convertido en un problema público con una alta carga de significación social. La contaminación producto del volcamiento de efluentes cloacales sin tratamiento alguno, como lo exigen las normativas ambientales, disminuye la calidad de vida del entorno ecológico y provocan la contaminación de los cursos de agua potable de algunos barrios de la ciudad de Córdoba.

Diversas denuncias de sectores sociales perjudicados, intervención de los poderes públicos de distintos niveles gubernamentales responsables de la situación, recursos de amparos solicitados al poder judicial y las distintas alternativas de políticas propuestas a fin de superar la situación crítica que se vive, son analizados y descriptos a fin de contextualizar la problemática y el resultado de la no-política.

A su vez este trabajo se propone presentar un aporte a la comprensión de estos fenómenos políticos que han sido poco estudiados en nuestro contexto argentino y latinoamericano, para aquellos gobiernos con problemas de institucionalización para estructurar sus políticas públicas. Es decir, los problemas que reducen la capacidad del gobernante para convertir sus intenciones de gobierno en acciones gubernativas.

El problema de la autonomía de las políticas no es un problema nuevo. En nuestro contexto ya ha sido planteado hace algo más de dos décadas por el trabajo pionero de Oszlak y O'Donnell (1984) cuando al abordar los problemas surgidos del "conflicto de políticas" y de las "políticas o tomas de posición de

otros actores sociales", muestran cómo las políticas están sometidas a un conjunto de intereses y conflictos que no siempre responden a un interés colectivo ni tampoco están bajo el control del Estado.

El objetivo consiste en utilizar el análisis de redes para la comprensión de la problemática de la no-política, que resulta novedoso en el estudio de los fenómenos políticos en Argentina y Latinoamérica; sobre todo para aquellas situaciones en que los problemas originados por los conflictos de políticas y la toma de posición de otros actores no son coyunturales, sino la expresión estable y permanente de problemas de luchas por el control y la imposición de políticas o no políticas en determinadas problemáticas sociales.

Los conflictos de políticas y la toma de posición de los actores sociales de una determinada comunidad de política pública, se presentan cuando cada estrategia particular de acción de cada uno de los actores depende de intereses y recursos que son puestos en juego y se movilizan con la expectativa de influir y dominar el proceso de la política pública.

El estudio de caso sobre las consecuencias de las influencias e intercambios de los actores en las políticas públicas y su condicionamiento en el desempeño gubernamental no es muy frecuente a nivel latinoamericano, nacional o local. El desarrollo de estos estudios y sus metodologías generalmente hacen aportes para los sistemas políticos norteamericanos y europeos

De igual modo se procurará la reflexión y descripción de un proceso político local, en el cual se analice las influencias, intercambios, subgrupos cohesivos, relaciones de poder y recursos de los actores involucrados en la arena política local de la comunidad de política pública de saneamiento cloacal municipal. Este proceso de reflexión y análisis busca aportar conocimientos y datos de singular importancia a la hora de verificar la no cristalización de alternativas de políticas sobre problemáticas sociales que demandan políticas públicas activas. Los objetivos del trabajo de investigación son:

Objetivo General:

- Analizar las características y resultados del sistema de decisión colectiva en el área de saneamiento aguas y efluentes cloacales de la Municipalidad de Córdoba en el período 2004-2007.

Objetivos particulares

- Describir y analizar los actores intervinientes en el sistema de decisión colectiva.
- Observar y analizar las relaciones de intercambio que establecen los actores en el ámbito de política.
- Analizar los intereses y recursos de los actores intervinientes en el sistema de decisión colectiva.
- Analizar las relaciones de poder que se dieron en el sistema de decisión colectiva y sus posibles impactos.

En el capítulo I vamos a describir las características de la situación del servicio de aguas y efluentes cloacales heredado por la Municipalidad de Córdoba, su evolución e incidencia actual en la problemática medio ambiental.

Seguidamente analizaremos las diversas manifestaciones del debate público y su incidencia en la agenda pública del gobierno local de la ciudad de Córdoba, haciendo que por primera vez en años se desarrollaran alternativas de políticas públicas con el objetivo de superar la problemática en el sector.

Luego profundizamos en la literatura de la “no decisión” como resultado político, debido a la falta de cristalización de las alternativas de políticas propuestas como acciones gubernamentales a la problemática planteada.

Ya descripta la situación problemática, nos adentramos en capítulo II, marco teórico-analítico, para observar que nos dice la literatura sobre la pregunta que nos formulamos e intentar dar una respuesta teórica que nos permita comprender el problema de investigación planteado.

La evolución de las distintas perspectivas de políticas públicas nos van a permitir situarnos en el enfoque de redes de políticas públicas para incorporar la dimensión relacional y establecer las relaciones de poder que establecen los actores en el sistema de decisión colectiva.

Es fundamental entender, desde este enfoque, que las políticas públicas no son simples enunciados de las administraciones públicas, sino más bien, productos de de una constelación de actores gubernamentales y no gubernamentales que se posicionan en el sistema de elección social con

intereses, entendidos como preferencias, y recursos de poder, a fin de establecer sus influencias en el mismo.

En el capítulo III, referido a la metodología y diseño de investigación, nos proponemos analizar y detallar las razones de la opción por el método del estudio de casos como herramienta metodológica que nos permite un análisis detallado de un fenómeno en particular.

Asimismo, situarnos en el enfoque de redes de políticas públicas por el cual optamos, nos permite circunscribir el tipo de análisis estructural de redes a aplicar e intentar comprender las características del sistema de decisión colectiva en el área de política seleccionado.

En el IV capítulo se analizará la constelación de actores y sectores que participan en el sistema de decisión colectiva. Se identificará la red de vinculaciones o intercambios que realizan los actores y sectores que participan de la misma. Las redes de relaciones entre los actores resultan un ámbito muy pertinente para estudiar la existencia y frecuencia de las interacciones entre los actores.

Por último el V capítulo se muestra una matriz con las preferencias de cada uno de los actores sobre la base de las dos alternativas de políticas públicas analizadas.

Seguidamente se establece una tipología con los recursos de poder a partir de las características de los actores y se realiza una comparación a fin de visualizar sus diferencias y realizar comparaciones entre ellos.

Finalmente, a partir de las preferencias y recursos de los actores pertenecientes al ámbito de política pública, se analizan las relaciones de poder entre ellos para describir los comportamientos observables.

Capítulo I: el tratamiento de aguas y efluentes cloacales en la Ciudad de Córdoba y su incidencia en la situación ambiental

En este primer capítulo vamos a describir las características de la situación del servicio de aguas y efluentes cloacales heredado por la Municipalidad de Córdoba, su evolución e incidencia actual en la problemática medio ambiental.

La repercusión de la problemática en el debate público se evidenció en tres lugares: los medios de comunicación masiva, en las opiniones de actores relevantes del desarrollo urbano de la ciudad y en la judicialización de la problemática con la intervención del Poder Judicial provincial.

Asimismo las diversas manifestaciones del debate público, propiciaron un nuevo capítulo en la agenda pública del gobierno local de la ciudad de Córdoba, haciendo que por primera vez en años se desarrollaran alternativas de políticas públicas con el objetivo de superar la problemática en el sector.

Por último, profundizamos en la literatura de la “no decisión” como resultado político, debido a la falta de cristalización de las alternativas de políticas propuestas como acciones gubernamentales a la problemática planteada. Caracterizamos al proceso de decisión de las políticas públicas como un complejo proceso de interacción entre actores, en donde ellos se desempeñan como facilitadores de una orientación política, o bien, como obstaculizadores de la misma, según las preferencias y recursos que posean.

Características del servicio de aguas y efluentes cloacales y su problemática

En año 1990 la Municipalidad de Córdoba recibió, por transferencia de la Empresa Provincial de Obras Sanitarias¹, la función de prestar los servicios cloacales en el ámbito de su competencia.

La infraestructura cloacal puesta a disposición de la Municipalidad de Córdoba consistió en una planta depuradora de líquidos residuales² con capacidad

¹ A través de la ley 7.850 del año 1989, la Provincia de Córdoba dispuso el proceso de Reforma del Estado y sus políticas de reforma administrativa, descentralización y reforma de niveles centrales, privatización, personal del Estado, reforma económica y contratación en los trabajos públicos.

² Denominada EDAR Bajo Grande.

instalada de tratamiento de los mismos para 5000 m³/hora y el caudal medio que recibía el sistema era de 3.400 m³/hora aproximadamente. Por lo tanto la totalidad de los líquidos cloacales recibía un tratamiento adecuado a los parámetros vigentes.

Asimismo el sistema de redes cloacales estaba disponible para unos 330.000 habitantes aproximadamente, a través de más de 250.000 conexiones de viviendas domiciliarias³.

A los 5 años de ser administrado por la Municipalidad de Córdoba, el servicio cloacal se ampliaba aumentando la cobertura del área atendida en un 30 % a través de la incorporación de más de 100.000 habitantes sistema⁴, con lo cual el caudal medio se incrementaba como lo muestra el gráfico n° 1.

Para el año 2000 el número total de conexiones cloacales abarcaba las 411.744 y para el 2005 se alcanzaba la cantidad de 436.115⁵.

Al incrementarse constantemente la cantidad de nuevas conexiones de viviendas domiciliarias al sistema de cloacas se evidenció un importante crecimiento en el caudal medio de líquidos cloacales que implicó un exceso para la infraestructura instalada en cuanto a capacidad de tratamiento. Véase gráfico n° 2.

³ Abarcaba la jurisdicción del casco céntrico de la ciudad y a barrios que rodean al mismo.

⁴ Según lo descrito en el informe de base para el Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (Pecba).

⁵ El 73 % de las de conexiones se concentra, según su orden, en los barrios Centro, Alberdi, Nueva Córdoba, Alta Córdoba, Alto Alberdi, San Vicente, Pueyrredón, Güemes, San Martín, General Paz, General Bustos y Juniors.

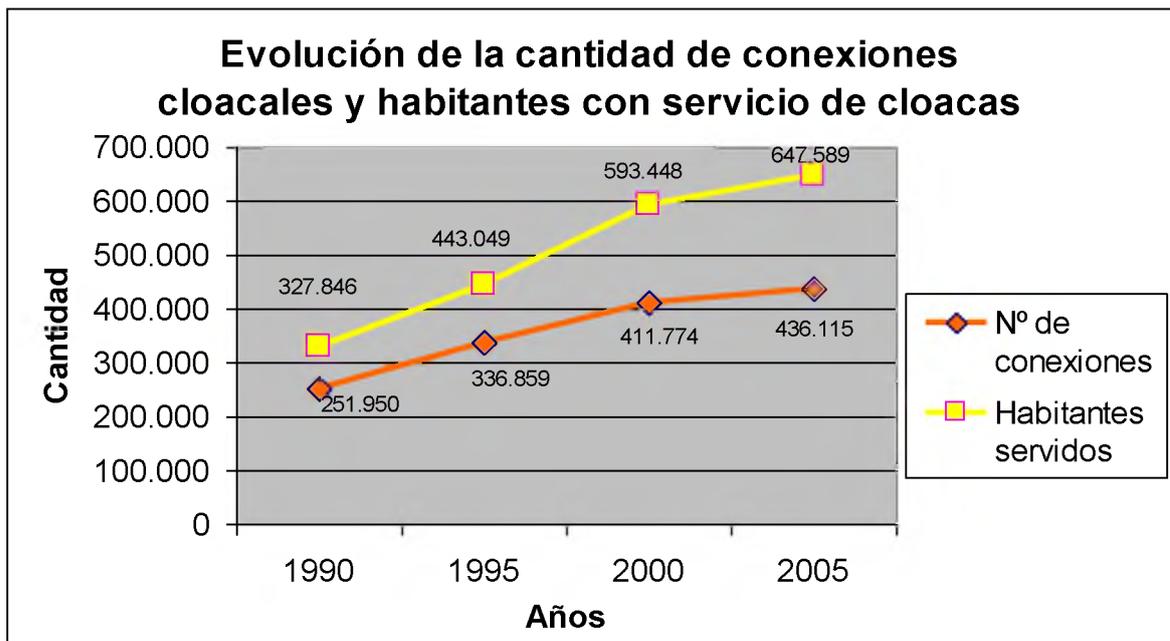


Gráfico nº 1 (Fuente: Dirección de Redes Sanitarias y Gas – Municipalidad de Córdoba)

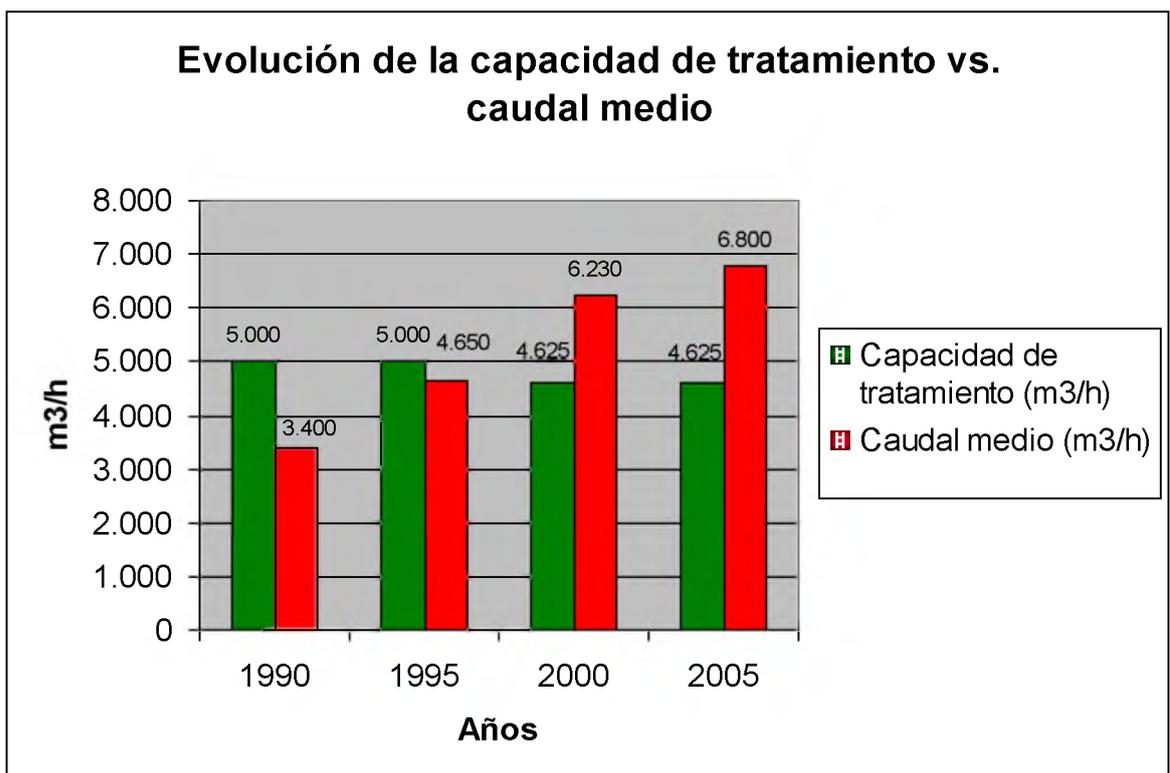


Gráfico nº 2 (Fuente: Dirección de Redes Sanitarias y Gas – Municipalidad de Córdoba)

Para el año 1998 ya se evidenciaba un déficit en la capacidad de tratamiento en la planta de Bajo Grande⁶, en ese año el déficit la capacidad de tratamiento

⁶ Mediante el estudio de los análisis químicos habituales que se practican en la planta de Bajo Grande, el personal de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas relató que ya para el año 1998

de los líquidos cloacales se produce debido a que la planta recibe un caudal medio de 6.230 m³/hora, con picos de unos 8.000 m³/hora en horas del atardecer, cuando la real capacidad de tratamiento para ese año era de tan sólo 4.625 m³/hora⁷, dando origen a una descarga al río Suquia de un efluente cloacal con elevada carga orgánica y con valores superiores a los parámetros legales permitidos por la Agencia Córdoba Ambiente⁸.

Cabe destacar que si bien existió un crecimiento sostenido de las conexiones al sistema de cloacas, la capacidad potencial de tratamiento quedó circunscripta a su diseño original de la plata, o sea, en unos 5.000 m³/hora. Además hoy la capacidad real de tratamiento es menor que la prevista, porque la calidad del afluente cloacal que llega, lo hace con mayor concentración promedio de DBO₅⁹ y sólidos totales sin conocerse causa cierta¹⁰.

Este déficit de tratamiento de líquidos cloacales, provoca que el río Suquia sufra volcamientos contaminantes en forma constante y creciente debido a que

se habían detectado valores superiores a los aceptables en el volcamiento de líquidos cloacales sobre el río Suquia. En el gráfico n° 2 al establecerse una evolución quinquenal no se muestra los valores correspondientes al año 1998, pero se infiere que el caudal medio de líquidos cloacales ya era superior a la capacidad de tratamiento al tener en cuenta los valores para el año 2000.

⁷ Estas consideraciones fueron convenientemente señaladas por medio de una auditoria técnica sobre el estado del río Suquia y la planta de tratamiento de Bajo Grande, encarada por la Agencia Córdoba Ambiente en el año 2000 a pedido de la Municipalidad de Córdoba, y por la cual se estableció fehacientemente que la capacidad de tratamiento diario de la planta, funcionando óptimamente, no debía superar los 4.625 m³/hora. Así como la necesidad urgente de realizar importantes tareas de mantenimiento del equipamiento electromecánico que se encontraba seriamente deteriorado y con vida útil cumplida.

⁸ Organismo provincial que se encarga de regular y controlar las políticas públicas ambientales y la calidad del medio. Asimismo también existe el organismo provincial que dirige y regula el uso de los recursos hídricos en la Provincia de Córdoba que es la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (Dipas) y la misma fija como límite máximo admisible para la descarga de efluentes líquidos a cursos de agua superficiales, en este caso al río Suquia, un DBO₅ igual o inferior a 50 mg/l.

⁹ Cantidad de oxígeno consumida durante un tiempo determinado, a una temperatura dada, para descomponer por oxidación las materias orgánicas. Es una característica cuantificable del grado de contaminación del agua a partir de su contenido de sustancias biodegradables. Ese contenido se expresa en función de la demanda de oxígeno de los microorganismos participantes en la degradación de la materia orgánica presente a 20° C en un tiempo predeterminado.

¹⁰ Probablemente porque al extenderse el área servida a zonas periféricas con menores dotaciones de consumo de agua, que las existentes en el área central de la ciudad, se produzca un líquido más concentrado. También puede ocurrir que la concentración de metales pesados e hidrocarburos provenga de descargas no declaradas o clandestinas de pequeñas emprendimientos hogareños (fabricación de baterías, zincados, cromados, estaciones de servicio, lavaderos, etc.).

la capacidad de tratamiento cloacal de la planta de Bajo Grande es inferior al caudal medio recibido.

Este mayor caudal y carga orgánica se debe básicamente al hecho de contar con un área servida con redes cloacales superior a la capacidad de tratamiento, esto es, una cantidad de conexiones y habitantes servidos muy superior a la capacidad instalada.

Subsidiariamente, a la situación anterior descrita, existen otras fuentes adicionales. Entre ellas se encuentran la falta de controles a establecimientos industriales que vierten líquidos pesados al sistema de cloacas que no son aptos para la misma, debido a que requieren un tratamiento especial. Igualmente cuando se producen precipitaciones pluviales, se registran importantes incrementos de caudales con elevado porcentaje de sólidos (arenas) atento a la gran cantidad de conexiones clandestinas que se realizan entre desagües pluviales y cloacales.

Otro aspecto que incide fuertemente es que, con características crecientes, numerosos camiones atmosféricos descargan en la red cloacal, por carecer de otro lugar adecuado, el producto concentrado de la limpieza de cámaras sépticas y pozos absorbentes provenientes de las áreas no cubiertas con el servicio cloacal.

Contaminación del río Suquía

El problema de la contaminación del río Suquía surge antes de la planta de Bajo Grande, producto de los volcamientos clandestinos a través canales de desagües y de riego, taponamientos y roturas de conductos cloacales, así como de escurrimientos superficiales de capas freáticas contaminadas por los numerosos pozos negros de áreas sin cobertura de redes cloacales.

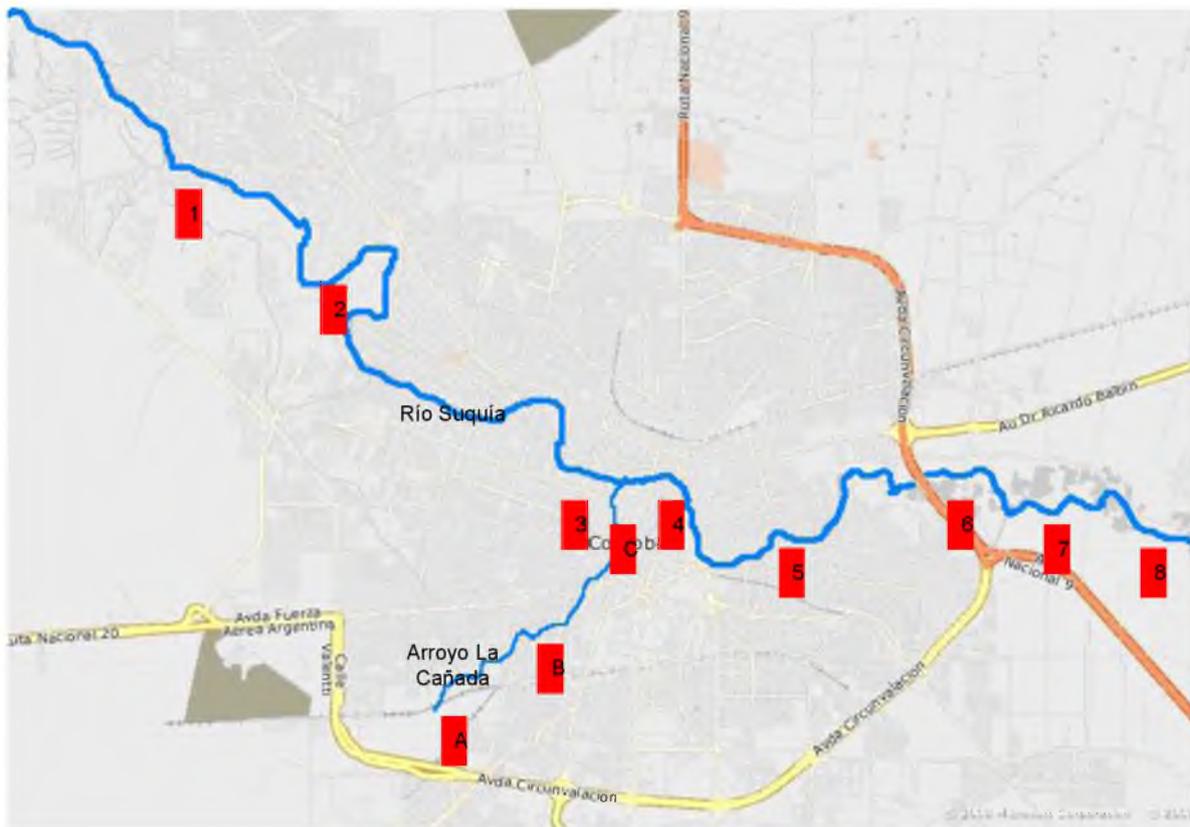
De la auditoria técnica sobre la calidad de las aguas del río Suquía mencionada, realizada por la Agencia Córdoba Ambiente, puede verse la siguiente situación analizando solamente un parámetro bacteriológico como es la cantidad de coliformes fecales contenidas en los distintos puntos de medición en la ciudad de Córdoba a lo largo del río Suquía y el arroyo La Cañada que desemboca en el mismo¹¹.

Sobre el río Suquia	nmp/100ml¹²	Punto referenciado en el mapa
Puente Villa Walcarde	380	(1)
Vado Chateau Carreras	540	(2)
Aguas arriba desembocadura de La Cañada	4.800	(3)
Aguas abajo desembocadura de La Cañada	76.000	(4)
Vado Sargento Cabral	76.000	(5)
100 metros antes de Bajo Grande	76.000	(6)
Canteras San José	192.000	(7)
100 m. después del Canal Fiat (o interfábricas)	192.000	(8)
Sobre el arroyo La Cañada	nmp/100ml	Punto referenciado en el mapa
Zona de Renault	540	(A)
Puente Tronador (Parque de la Vida)	30.000	(B)
Desembocadura al río Suquia	42.000	(C)

Tabla nº 1

¹¹ La cantidad máxima admisible no debe ser superior a 2.000 nmp/100ml.

¹² Unidad de medida para la contaminación en aguas dulces.



Mapa nº 1

Las conclusiones generales de la auditoría técnica, basadas en índices de calidad del agua¹³ es que en el río Suquía, la situación puede dividirse en dos sectores, aguas arriba y aguas debajo de la confluencia del arroyo La Cañada. Desde el ingreso del río Suquía en la ciudad hasta la desembocadura del arroyo La Cañada el río mantiene condiciones aceptables, buenas, con valores del índice por encima de cincuenta, en los puntos de medición (véase mapa). A partir de la confluencia con el arroyo La Cañada¹⁴ y sobre todo frente a caudales normales, el río pasa a una condición de empeoramiento en la calidad del agua, y posteriormente desde la descarga de la planta de tratamiento de Bajo Grande a condiciones inaceptables, lo que establece un severo cuadro de situación.

¹³ Sus siglas en inglés son WQI y se refiere a la combinación de parámetros físicos, químicos y biológicos)

¹⁴ En el caso del arroyo La Cañada, la afectación de la calidad es mucho más crítica, mostrando en general una condición de malo, intensificándose en la sección del puente Tronador.

El río Suquía presenta un importante impacto, desde el punto de vista de la calidad física, química, y bacteriológica, a partir de la desembocadura del arroyo La Cañada, el que se va incrementando desde ese punto y alcanzando un salto cuantitativo y cualitativo en términos de contaminación¹⁵ del curso y lecho del río en la zona de desembocadura de la planta de tratamiento de Bajo Grande.

¹⁵ Cabe destacar que tan sólo 116.000 nmp/100ml son producto de la contaminación directa de la planta, teniendo en cuenta la diferencia entre los 76.000 nmp/100ml anteriores a la planta y los 192.000 nmp/100ml posteriores a la misma.

Impacto en el debate público

La problemática de saneamiento cloacal en Córdoba tuvo impacto en la agenda de debate público. Se evidenciaron tres expresiones o lugares en donde la problemática se hizo visible.

El primero surge en los medios de comunicación¹⁶, en donde se diferenciaron tres ejes de situaciones problemáticas a lo largo del período de tiempo analizado. La primera es la contaminación ambiental producto del déficit de tratamiento de la planta de líquidos cloacales de Bajo Grande y su impacto en el río Suquía. En esta situación se observa la movilización de los vecinos de los barrios afectados¹⁷ y su relación con las organizaciones no gubernamentales ambientales que procuran a través de la denuncia de la problemática tener una incidencia en el espacio público. Una de las consecuencias más visibles de estas movilizaciones con la especial intervención e involucramiento de la justicia y de las universidades en la problemática, lo cual es un evidente reflejo del grado de trascendencia de la problemática.

Un segundo eje de información de los medios de comunicación son los distintos informes de la Municipalidad de Córdoba que remite a los medios de comunicación, en donde busca transmitir a la opinión pública los diferentes planes y obras públicas iniciadas en el área de políticas con la finalidad de satisfacer las necesidades o brindar mejores servicios públicos. Se destaca la mención reiterada del Gobierno Nacional como proveedor de fondos para librar las obras públicas necesarias para una mejor calidad del servicio público.

Por último, el tercer eje de noticias en los medios se refiere a la evidente falta de ejercicio del rol de regulador y controlador del Estado municipal en la cantidad de conexiones clandestinas en el servicio y la repercusión que tiene en el incremento de la contaminación ambiental del río Suquía. Vecinos y ong's cuestionan la capacidad institucional del Estado municipal en su rol de

¹⁶ Los fragmentos de los medios de comunicación escritos representativos de la problemática se encuentran en el anexo nº 4. Se constataron las noticias relevantes en los diarios locales de La Voz del Interior, La Mañana de Córdoba y Comercio y Justicia.

¹⁷ Los barrios afectados son: Sangre y Sol, Ciudad de mi Esperanza, Chacras de la Merced y Corazón de María todos ubicados al oeste de la ciudad y en las inmediaciones de la planta depuradora de efluentes cloacales de Bajo Grande.

proveedor del servicio de cloacal para los vecinos de la ciudad, y en particular en la función social de garante de un orden en la provisión del servicio.

Un segundo lugar de expresión del debate público es producto de las consideraciones de diversos actores públicos y privados relacionados a la temática del desarrollo urbano. Estos consideran a la problemática del saneamiento como un asunto de importante relevancia en la agenda pública del gobierno local. Las siguientes declaraciones de algunos de estos actores destacan sus consideraciones y opiniones en la siguiente pregunta¹⁸:

El presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de la Provincia de Córdoba, dijo: “Vital hoy acá y en cualquier lugar del mundo. Porque Córdoba tiene redes para 400.000 habitantes. Por lo cual más de 1.000.000 no tienen cloacas. Cuando la calidad de vida que merece cualquier sociedad razonablemente desarrollada es que tenga asegurada el agua potable, la electricidad, las comunicaciones y el saneamiento cloacal. La primera red cloacal data de comienzos del siglo XX cuando ocurrieron las primeras epidemias en Buenos Aires y en Córdoba no fueron de mucha magnitud. Y como son obras que no se ven, a los que gestionan no le gusta invertir en esto. El saneamiento a diferencia de otros servicios hace a la calidad de vida y a la salud”.

El director ejecutivo de la Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC), apuntó: “Si le diéramos la importancia real que tiene, no se podría hacer absolutamente nada hasta que no esté planificado y finalizado el saneamiento completo de la ciudad. Tenemos

¹⁸ *“La problemática del saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales refiere a la colección y transporte por redes cloacales y al tratamiento y saneamiento de los mismos. ¿Cuán importante es esta problemática para el desarrollo de la ciudad de Córdoba actualmente?”.*

La misma corresponde a la pregunta nº 2 del cuestionario-entrevista realizada a los 20 actores entrevistados.

una ciudad que ni el 20% está servida por cloacas. Todos tiramos a las napas y eso es una barbaridad para el medio ambiente”.

Técnico de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas de la Municipalidad de Córdoba, sostuvo: “Es tan importante que si esta ciudad no sigue creciendo es por falta de cloacas. El índice de construcción fuera del radio de cloacas, independientemente del valor que le pongas, lo limita el propio servicio”.

El delegado gremial del Sindicato Unión de Obreros y Empleados Municipales de la Municipalidad de Córdoba (SUOEM), expresó: “Es según cómo se quiera vivir; fundamental para la salud de la gente. Es muy importante que el servicio de cloacas sea tan importante como el servicio del agua y la luz”.

Un miembro de la organización no gubernamental Servicio Habitacional y Acción Social (SEHAS), señaló: “En este momento debe ser lo más importante. No existe una ciudad moderna que no tenga sistema de cloacas. No puede no tenerlo. Todo el problema de la zona sur, que fue parcialmente solucionado, tiene consecuencias en la salud. La gente ni puede vivir en esta situación. Son obras que no se ven, que están subterráneas. La dificultad está en la valoración política que se hace del tema. Son más importantes políticamente los nudos viales, las nuevas avenidas, la reiluminación de todo el centro”.

El presidente de la Agencia Córdoba Ambiente de la Provincia de Córdoba, expuso: “Fundamental, una ciudad como la nuestra no puede carecer de un servicio o tener un servicio defectuoso como éste. Estamos contaminando todo

porque sólo el 40% tiene conexión al sistema. Con el crecimiento que hemos tenido no se han planificado ni hecho nuevas redes”.

Las opiniones anteriores poseen su relevancia al momento de analizar la participación de los actores en el área de política y como parte fundamental del entramado de las definiciones en materia de desarrollo urbano en la ciudad.

Asimismo estas opiniones de los actores pertenecientes a la problemática urbana nos muestra el convencimiento público de los actores, en cuanto a la significativa consideración de la problemática. Por lo tanto, la problemática cloacal y su impacto medio-ambiental, repercute en el debate público no sólo por la opinión pública expresada en los medios de comunicación, si no también en quienes son los actores influyentes y decisores de la política pública de saneamiento cloacal.

Finalmente, el tercer lugar de debate público y en donde también se hace evidente el conflicto de la problemática, se ubica en el ámbito de la Justicia. La judicialización del conflicto se expresa en tres componentes: las denuncias penales, los recursos de amparo y el pedido de acción declarativa de certeza. A través de ellos, diversos actores e instituciones buscaron la intervención del Poder Judicial a fin de resolver o hacer cumplir obligaciones a los sectores públicos involucrados y responsables de la problemática del saneamiento cloacal.

Denuncias penales

Entre las denuncias penales presentadas por el estado grave del sistema de saneamiento cloacal y su impacto en el medio ambiente, tenemos en primer lugar la realizada por la Concejal Eugenia Taquela (Partido Frente Grande) en enero de 2002 ante la Fiscalía de Instrucción nº 5, turno 1, y en la cual solicita urgente abocamiento e investigación, por el volcado de efluentes sin clorar de la planta Bajo Grande al río Suquía. El fiscal realizó procedimientos y constató la ausencia de clorado pero archivó la causa fundamentando su accionar en la imposibilidad de tipificar delito.

Se aclara que el art. 200 del Código Penal tipifica el delito contra la salud pública de la siguiente manera “Será reprimido con reclusión o prisión de tres a diez años, el que envenenare o adulterare, de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas. Si el hecho fuere seguido de muerte de alguna persona, la pena será de de diez a veinticinco años de reclusión o prisión”

En una segunda instancia se encuentra la denuncia formulada por el Biólogo Raúl Montenegro presidente de la Fundación para defensa del ambiente (Funam), el 24 de septiembre de 2002 ante la Fiscalía de Instrucción Distrito 2 Turno 1, por la que pidió a la justicia provincial que investigue la posible violación a la normativa vigente por parte del intendente de la Municipalidad de Córdoba, Germán Kammerath, del secretario de Infraestructura, Heriberto Martínez, del director de Redes, Gustavo Royo, del director general de Ambiente, Darío Sbaratto y del director de Planificación Ambiental, Francisco González del Pino, todos funcionarios municipales También pidió que se investigue la actuación del director de Ambiente, Sergio Nirich y del director de la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (Dipas), Fabián López, ambos funcionarios provinciales.

Según la denuncia varios de los funcionarios podrían haber incumplido en sus obligaciones con arreglo a la figura prevista en el Art. 248 del Código Penal (falta a los deberes de funcionario público), en relación a la planta de tratamiento de líquidos cloacales en la planta de Bajo Grande.

En tercer lugar tenemos la denuncia efectuada el 12 de Junio de 2003 por el director de la Dipas, Ing. Fabián López, quien realizó presentación penal para que la Justicia determine si la Municipalidad de Córdoba cometió delitos que atenten contra la salud pública al no evitar que la planta de tratamiento de líquidos cloacales de Bajo Grande siga vertiendo aguas servidas y contaminantes bacterianos al cauce del río Suquía.

Recurso de amparo

En lo que respecta al recurso de amparo denominado “Marchisio José Bautista y Otros C/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba y Otro – Recurso de

amparo“ que se tramita en el Juzgado Civil y Comercial de 8 Nominación, los Señores Marchisio, José; Whet, Pedro Roberto, Aauto, Laura Eugenia, Oviedo, Juan Benito todos vecinos del camino Chacras de la Merced y Picolotti, Romina en su carácter de Presidente de la Fundación Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (Cedha), solicitaron que se obligue al Poder Ejecutivo Provincial y a la Municipalidad de Córdoba a hacer cesar la contaminación en el río Suquia en el tramo del Km 2 al 10 para garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

Entre los presupuestos sustantivos invocados, con relación a la Municipalidad, aparece el acto lesivo a partir de la acción contaminante, ilegal y arbitraria de la Municipalidad producto del volcamiento alevoso de líquidos cloacales sin el debido tratamiento al río Suquia, provenientes de la Estación Depuradora de Aguas Residuales “Bajo Grande” de la ciudad de Córdoba, que ha conllevado a la zona a una situación de emergencia sanitario-ambiental y que les impide a sus residentes ejercer libremente el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano y pone en riesgo su salud.

Con relación al Poder Ejecutivo Provincial, el acto lesivo se configura por la omisión de sus obligaciones inexcusables de contralor de la sanidad del río Suquia y consecuente obligación de garantía de los derechos humanos de los denunciados, ya que al no prohibir en forma debida la contaminación del río, se esta violando en forma actual el derecho a un medio ambiente sano, y se coloca en un serio riesgo el derecho a la salud de los peticionantes por la contaminación de los pozos de agua potable que surge del trasvase del río hacia los pozos.

Asimismo la organización Cedha argumenta la arbitrariedad manifiesta, debido a que los demandados (Provincia y Municipalidad) proceden en forma caprichosa e irracional sobre la base de una conducta sin justificación racional alguna, y sin principios jurídicos que la sustenten. También señalan ilegalidad, ya que los coaccionados con su irresponsable conducta violan derechos humanos y garantías constitucionales.

Acción declarativa de certeza

El importante desfasaje producido entre población conectada a las redes cloacales, 644.991 habitantes para el año 2004, frente a la capacidad normal de tratamiento de la planta de Bajo Grande, estimada en 404.095 habitantes, obligó a la Dirección de Redes Sanitarias y Gas a imponer las restricciones descriptas anteriormente en la resolución 79/04.

Ello produjo la queja de un importante sector económico de la ciudad, específicamente empresas desarrollistas, constructoras e inmobiliarias habida cuenta de la cantidad de metros cubiertos habilitados a construir durante los últimos meses de la gestión del Intendente Germán Kammerath, sin las previsiones correspondiente de la debida infraestructura cloacal, así como la gestión de nuevos emprendimientos, aduciendo que el desarrollo de la ciudad no se puede restringir hasta que se solucione la cuestión de fondo que es aumentar la capacidad de tratamiento de la planta de Bajo Grande.

La temática se circunscribió a reclamos administrativos de empresas y propietarios para la conexión a la red cloacal municipal y a denuncias de particulares y organizaciones no gubernamentales por la saturación de la planta de Bajo Grande además de las multas que impone la Dipas por los volcamientos.

Los problemas que se plantearon fueron: intimaciones por acciones de daños y perjuicios en contra de la Municipalidad y penales a los funcionarios de la misma por incorrecta gestión ambiental.

La propuesta consistió, hasta tanto se aborde el fondo de la cuestión, fue deducir una acción declarativa de certeza por ante el Superior Tribunal de Justicia, órgano competente de acuerdo a la Constitución Provincial, para zanjar el problema que enfrenta a la Municipalidad con la Provincia (Dipas y Agencia Ambiente), con el objeto de que, aplicándose el principio jurídico de "razonabilidad", dilucide la colisión de los plexos constitucionales que los particulares invocan como garantía de sus derechos; sintetizados en la propiedad por unos, la salud por otros, y el poder de policía por la Provincia.

El objetivo era que obteniendo certeza de las prioridades constitucionales para esta emergencia, la autoridad municipal podría dictar las normativas e instrucciones respectivas para ir regularizando la prestación del servicio.

Con una resolución judicial que fije las prioridades de los derechos constitucionales en colisión, se evitarán las acciones civiles y penales mientras se resuelve la cuestión de fondo que es la ampliación de la capacidad de tratamiento.

Sin embargo, la Asesoría Letrada del municipio, advirtió que la situación de emergencia en que se encuentra la planta de Bajo Grande responde a situaciones generadas por la propia Municipalidad de Córdoba, desde la transferencia de la misma bajo la órbita de su competencia. A ello se agrega la emergencia económico-financiera y administrativa en que se encontraba el municipio, que impedía contar con los recursos necesarios y suficientes para arbitrar una medida conducente a solucionarla en el corto plazo.

La Asesoría Letrada, a su vez, agregaba que la situación descrita, por su naturaleza, si bien involucra derechos individuales y colectivos reconocidos constitucionalmente tales como la propiedad, la salud y el ambiente; todos ellos son de igual jerarquía y su control y resguardo está reglado y es competencia de distintas esferas de poder. No existe conflicto entre ellos, de manera que su prelación deba ser determinada por la justicia, ni incertidumbre jurídica en cuanto a su alcance, validez y existencia, como así tampoco respecto de relación jurídica alguna; sino que es la situación de hecho generada y en la que se encuentra el Municipio la que determina la dificultad de su ejercicio por parte de los terceros, los vulnera o determina que otra esfera de poder en ejercicio de su competencia específica ejerza el poder sancionatorio contra la Municipalidad. Asimismo consideró fundado deducir que con una acción declarativa de certeza se corría un riesgo más que previsible de una resolución adversa para la Municipalidad en lugar de impedir nuevos conflictos judiciales.

Por último, entendió, que era necesario que la Dirección de Redes Sanitarias y Gas le diera trámite urgente al expediente número 030717/04 para buscar una solución definitiva mediante las alternativas de políticas propuestas.

La problemática en la agenda de la Municipalidad de Córdoba

El intendente Luis A. Juez¹⁹, en su discurso de apertura de las sesiones del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba en marzo de 2004, realizó una propuesta integral con dos partes articuladas como parte de su política pública de saneamiento, a fin de terminar con la problemática ambiental del volcamiento de efluentes cloacas al río Suquía y superar el déficit en la capacidad de tratamiento de la planta de Bajo Grande.

La primera de esas partes consistía en crear una empresa municipal, denominada “Alcantarillado Municipal Sociedad del Estado” (Amse), para prestar el servicio público de la colección por redes, transporte, tratamiento, disposición y comercialización de los efluentes cloacales domiciliarios e industriales dentro de la jurisdicción de la Municipalidad de Córdoba.

Una segunda parte de la propuesta incluía establecer un fideicomiso “Saneamiento Urbano de la Ciudad de Córdoba”, con el fin de financiar los gastos e inversiones de la empresa y en donde se depositará la recaudación correspondiente a la tasa facturada por los servicios de saneamiento de la ciudad.

Esta propuesta tenía como objetivos durante el período de gobierno 2004-2007 la realización de las obras enmarcadas en el denominado Plan Integral de Cloacas²⁰:

- 1) Aumentar la capacidad de tratamiento de Bajo Grande a 12.500. m3/hora.
- 2) Refuerzo de la cloaca máxima a 20.000 m3/hora.
- 3) Construcción de los colectores maestros de la zona Sur.
- 4) Construcción del colector Norte del Río Suquía.

Esta alternativa de política mencionada, surge como propuesta resolutive a la situación planteada en el expediente municipal nº 030717 del año 2004, que

¹⁹ Electo para el período 10 de diciembre de 2003 hasta 10 de diciembre de 2007 por el partido político denominado Partido Nuevo contra la Corrupción, por la Honestidad y la Transparencia.

²⁰ Para una explicación del Plan Integral de Cloacas verse el anexo nº 3.

contiene un diagnóstico detallado de la situación problemática del sistema de saneamiento de efluentes cloacales²¹.

En el diagnóstico se hace mención de la Ordenanza n° 10.219 del año 2000, por la cual se suspendió la aplicación de la Ordenanza n° 8.546²² que autorizaba la conformación de Entes Promotores para la construcción de redes domiciliarias cloacales. Situación que estaba evidenciando los primeros indicios del déficit en la capacidad de tratamiento y el volcamiento de efluentes cloacales en el río Suquía que empezaron a hacerse manifiestos para ese año. En diciembre de 2001 el director de Redes Sanitarias y Gas, dictó la Resolución N° D – 115/01 por la cual suspendía el otorgamiento de nuevas factibilidades técnicas de obras de extensiones de redes cloacales en la ciudad de Córdoba. Todo ello basado en la que la capacidad de tratamiento de líquidos cloacales en la planta de Bajo Grande, se encontraba a la fecha, superada por los caudales actuales y que en general la limitación técnica estaba dada por la capacidad de tratamiento. Asimismo estimó que previo a continuar expandiendo el servicio a otros sectores de la ciudad, tanto a barrios existentes que hoy no cuentan con el servicio como a nuevos emprendimientos, resultaba fundamental realizar las obras necesarias a fin de aumentar la capacidad de tratamiento de la planta de Bajo Grande

En el 2004 las autoridades de la dirección de Redes Sanitarias y Gas²³ solicitaron el dictado de un decreto especial avalado por ordenanza, que contemple tres cuestiones fundamentales para evitar una emergencia sanitaria. En primer lugar, la otorgación de la no factibilidad técnica transitoria, por insuficiencia de tratamiento para todo tipo de emprendimiento edilicio que requiera de conexión o reconexión al sistema de red cloacal, quedando

²¹ En el diagnóstico se explica que la situación crítica del sistema de cloacas, se debió principalmente al haberse expandido la cantidad de conexiones y redes domiciliarias durante la década del 90' sin el acompañamiento simultáneo de las obras necesarias para incrementar la capacidad de tratamiento de la planta de Bajo Grande y de este modo evitar en la década posterior el colapso y la contaminación de sus aguas superficiales, subterráneas, suelos y población.

²² Esta Ordenanza permitía una amplia descentralización con participación de los centros vecinales, para la ejecución de las redes cloacales domiciliarias necesarias a fin de que los barrios de la ciudad tengan cobertura de saneamiento cloacal. Se buscaba una alta participación vecinal en la faz de ejecución y financiamiento de las obras a cargo de empresas privadas. La Municipalidad de reservaba el rol de contralor técnico del avance de obras.

²³ Con la nueva gestión municipal asumió como Director de Redes Sanitarias y Gas el Ing. Luis María Salduna.

exceptuada de esta prohibición la vivienda individual única por lote. En segundo lugar, buscaba suspender hasta tanto el sistema recupere su capacidad de tratamiento, la aplicación de de Ordenanza n° 8546 de formación de Entes Promotores de redes cloacales. Por último, procuraba indagar sobre la responsabilidad técnico-administrativa que le cupo a todo el personal jerárquico y político de la gestión anterior, en cuanto haya intervenido en la autorización de edificaciones conectadas o reconectadas a redes cloacales desde el 10 de diciembre de 1999 al 10 de diciembre de 2003, cuando fehacientemente se sabía que el sistema de redes carecía de la capacidad de tratamiento adecuada.

Sin embargo y dada la emergencia del sector, no se dictó ningún decreto especial u ordenanza y por consiguiente, la dirección de Redes Sanitarias y Gas resolvió dictar la resolución n° D-79/04 que autorizaba las conexiones al sistema de cloacas sólo los casos de vivienda única por lote, dejando sin conexión a emprendimientos edilicios, fabriles, etc.

Conjuntamente con la formulación del Plan Integral de Cloacas, el Plan Estratégico de Córdoba (PECba) convocó a distintos actores representativos de la realidad local²⁴, quienes bajo la figura de la “Comisión de Saneamiento” elaboraron un informe sobre la problemática. La Municipalidad de Córdoba como entidad responsable y coordinadora del Plan Estratégico, tenía la función de ejercer el rol de convocatoria y determinación de las prioridades de trabajo en la comisión.

La Comisión de Saneamiento tenía el objetivo de estudiar alternativas técnicas, financieras y normativas que permitan diseñar un sistema de manejo de efluentes domiciliarios e industriales capaz de responder a las demandas actuales y futuras de la ciudad.

En función de este plan de trabajo la Comisión tomó conocimiento y analizó el informe de diagnóstico provisto por la Municipalidad de Córdoba, denominado

²⁴ Eran miembros del PECba las siguientes instituciones: U.N.C. Facultad de Arquitectura, U.T.N.-Universidad Tecnológica de Córdoba, Colegio de Arquitectos de la Provincia de Córdoba, Colegio de Ingenieros Civiles de la Provincia de Córdoba, Cámara de la Construcción de la Provincia de Córdoba, Cámara de Corredores Inmobiliarios, Agencia de Desarrollo Económico de la Ciudad (ADEC), Bolsa de Comercio de Córdoba, Pastoral Social, Municipalidad de Córdoba- Subsecretaría de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos, Dirección de Redes Sanitarias y Gas y Dirección de Planificación Estratégica.

“Servicios Cloacales de la Ciudad de Córdoba” y su anexo “Parámetros de Tratamiento Actuales de la planta de Bajo Grande”²⁵ firmado por el director de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas, complementado con aclaraciones de técnicos representantes de esa dirección. Sobre esta base se identificaron los puntos centrales de la situación actual de las cloacas en la ciudad.

Del mismo modo, la Comisión analizó la situación generada por las significativas multas aplicadas a la Municipalidad de Córdoba por parte de la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento. Se corroboró que en junio de 2003, se le aplicó dos multas a la Municipalidad por el vertido de líquidos cloacales sin tratar y simultáneamente le formuló dos intimaciones: una para interrumpir en forma inmediata el vertido de líquidos sin tratar al Suquía y la otra para que, en un plazo máximo de 45 días, el municipio presente ante el organismo provincial un plan de ampliación de la actual planta de Bajo Grande. Como primera conclusión se determinó que la planta de Bajo Grande fue proyectada para tratar un caudal medio horario de 5.000 m³/hora, con picos máximos horarios de 7.000 m³/hora, y para valores estándar de DBO₅ y SST²⁶. Para el año 2004 los caudales medios horarios ingresantes a la planta son de 6.500 m³/hora, y picos máximos de 9.000 m³/hora, con valores ligeramente superiores en su DBO y SST para los caudales medios y más elevados para los picos.

Se estableció que la capacidad del sistema de redes cloacales y cloaca máxima que transportan los efluentes a la planta de Bajo Grande es de 10.000 m³/hora. Y que en general salvo casos muy puntuales no se encuentra colapsado.

Seguidamente se confirmó el estudio técnico realizado en la planta de Bajo Grande surge que la misma esta en condiciones en la actualidad de tratar, funcionando óptimamente, un caudal medio horario de 4.625 m³/hora²⁷.

²⁵ Ambos contenidos en el expediente n° 030717/04 antes mencionado.

²⁶ Se refiere a la concentración sólidos suspendidos totales en las masas de agua. Los sólidos suspendidos se definen como pequeñas partículas de sólidos dispersas en el agua que no están disueltos. El objeto del indicador es evaluar la calidad del agua de que disponen los consumidores en los municipios o comunidades para satisfacer sus necesidades básicas y comerciales. Permite evaluar si un cuerpo de agua cumple con las condiciones exigidas y esta disponible para satisfacer necesidades básicas, recreativas o industriales.

²⁷ Informe técnico elaborado por la Agencia Córdoba Ambiente en el año 2000.

En quinto lugar se concluyó que se producen volcamientos clandestinos de efluentes industriales al sistema cloacal, hecho muy perjudicial al igual que las conexiones de pluviales a estas redes y el gran aumento de volcamiento de camiones sanitarios a la cloaca máxima, en el establecimiento Bajada de Piedra²⁸, los cuales por su alta carga orgánica perjudican el tratamiento en la planta.

Se analizó la intención de la dirección de Redes Sanitarias y Gas, de suspender transitoriamente cualquier nuevo emprendimiento o edificio que se programe dentro del área servida por cloacas.

Finalmente se observó las situaciones que provoca la ausencia de cloacas en muchos barrios de la ciudad, agravadas en muchos casos por el ascenso de sus capas freáticas, es de una gravedad extrema porque atenta contra la vida de las personas, ya que sólo el 50,3% de la población está conectada a las cloacas. Por ello, se resalta la importancia de contemplar como parte de las soluciones, no sólo las cuestiones ingenieriles relacionadas básicamente con la infraestructura necesaria para contar con un eficiente sistema de saneamiento, sino también incluir los aspectos sociales y ambientales que se encuentran involucrados en este tema.

La Comisión determinó que la problemática del saneamiento cloacal y su repercusión en el ambiente especialmente en la cuenca del río Suquía, demuestra una gravedad inusitada de los hechos, y a juicio de ella se daban las condiciones para declarar la Emergencia del Sistema de Saneamiento de la ciudad de Córdoba, de manera tal de contar con los medios técnicos, legales, económicos, y sociales, que posibilitaran tomar con la máxima celeridad las decisiones conducentes a la solución definitiva.

Sin embargo, estimó necesario permitir la conexión a las redes de todos los edificios que encontrándose con la documentación exigida aprobada, construidos y no conectados al sistema cloacal actual, aquellos que están en construcción y los proyectados aprobados, ya que su conexión no produce según los datos analizados, un impacto ambiental adicional significativo, frente al que produce en este momento la planta. La no adopción de las medidas antes mencionadas produciría la desinversión automática en una actividad

²⁸ Se refiere a otro establecimiento del sistema de saneamiento de la ciudad, circundante a la planta de Bajo Grande.

dinámica como la construcción, con efectos impensados y de difícil cuantificación (emigración de nuevos emprendimientos a ciudades como Rosario, Bs. As., etc.). Por todo lo expresado en este punto la comisión entendió que se debió establecer mecanismos alternativos, que contribuyan a alentar las inversiones inmobiliarias.

En este punto, la Comisión se aparta sensiblemente de la opinión de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas, quien como hemos descrito propugnaba una medida drástica como la suspensión total de las conexiones al sistema de saneamiento cloacal, salvo los casos de vivienda única por lote.

Seguidamente, la Comisión estimó necesario fijar tres etapas bien definidas: la inmediata; la mediata y la de largo plazo, que cubra a la ciudad por 40 ó 50 años.

La primera etapa debía disponer del mejoramiento de los efluentes que arroja actualmente la planta de Bajo Grande al río Suquía, para lo cual proponía que en un plazo de 30 días los departamentos técnicos de la Municipalidad de Córdoba con el apoyo de especialistas que se convoquen al respecto, emitan un plan de obras y/o medidas a ejecutar. Posteriormente, ya conociendo el planteo técnico y su costo estimativo, se debía buscar la financiación que deberá provenir de la comunidad, del municipio o de fondos federales para las emergencias, etc. Es de destacar que en esta etapa, la Comisión buscaba minimizar el impacto negativo que al ecosistema del río Suquía le ocasiona la descarga de los 6.500 m³/hora medio o 9.000 m³/hora máximo (año 2004) de efluentes con insuficiente tratamiento; pero sin pretender llegar a cumplir con las leyes y decretos respectivos que regulan los mismos y ejecutar las obras e instalaciones con la premisa de que en ningún caso se pueda deteriorar la capacidad operativa de la misma, o sea, los 4.625 m³/hora.

Siguiendo con la propuestas en una segunda etapa, para la Comisión, la Municipalidad se deberá concentrar en el diseño de una planta para lograr tratar 10.000 m³/hora, la cual debería quedar terminada en el plazo de dos años, para lo cual los departamentos técnicos de la municipalidad y especialistas convocados tendrían que tener en un plazo de 90 días la solución integral técnico-económica que podrá consistir en una ampliación y/o modificación de la EDAR Bajo Grande o en una nueva planta en sus inmediaciones.

Para una tercera etapa la comisión estimaba necesario el diseño de un Plan Integral de Saneamiento de la ciudad de Córdoba, con previsión para los próximos 40 años, la cual debería comenzar a la brevedad por cuanto, como ya se describió, las soluciones de las otras dos etapas eran para paliar y subsanar el pasado histórico, y cubrir una pequeña fracción de nuevas conexiones.²⁹ Cabe destacar que esta propuesta se reflejó luego en lo que denominó el Plan Integral de Cloacas (PIC) que se explica en el anexo nº 3.

Por último, se propone la creación de un organismo independiente de la administración central capaz de gerenciar y administrar los emprendimientos enunciados precedentemente, y fundamentalmente, planificar y proyectar el saneamiento de la ciudad. Para lo cual deberá constar con recursos propios provenientes del pago de servicios cloacales, derechos de conexión, facultades para captar créditos nacionales e internacionales, etc.

Entre una de las alternativas de financiamiento identificadas por la comisión se señala la generación de un fondo de saneamiento, que a partir de enero de 2005, se conforme con lo obtenido por el pago de los servicios de cloacas municipales.

Esta perspectiva coincidía completamente con la propuesta conjunta del Intendente Luis A. Juez de crear una empresa de carácter estatal, denominada Alcantarillado Municipal Sociedad del Estado (AMSE), para prestar el servicio público de la colección por redes, transporte, tratamiento, disposición y comercialización de los efluentes cloacales domiciliarios e industriales dentro de la jurisdicción de la Municipalidad de Córdoba y en segundo la alternativa complementaria de la primear al diseñar un fideicomiso, denominado de Saneamiento Urbano de la Ciudad de Córdoba, para financiar los gastos e inversiones de la empresa y en donde se depositará la recaudación correspondiente a la tasa facturada por los servicios de saneamiento de la ciudad.

Al no prosperar esta alternativa, para el año 2005 durante la gestión Juez, se iniciaron las negociaciones con la empresa constructora Techint ante su

²⁹ La necesidad de una previsión y planificación a largo plazo, y con una especial mención al estudio integral de los problemas de la zona sur, donde a la carencia de sistemas de recolección y tratamiento de efluentes se le suma el anegamiento por el ascenso de sus niveles freáticos creando condiciones de insalubridad y decrecimiento, era una materia pendiente de urgente solución según lo expresado en la Comisión en su documento de trabajo.

propuesta de proponer y realizar una iniciativa privada en base a la ordenanza municipal n° 8.519³⁰. La propuesta concreta³¹ contemplaba la posibilidad de realizar las obras de tendido de redes cloacales y ampliación de la planta de tratamiento en la ciudad de Córdoba, según los términos y alcances del Plan Integral de Cloacas detallado en el anexo n° 3.

El principal promotor de esta iniciativa fue el Secretario Obras y Servicios Públicos que tuvo a cargo el área de saneamiento y fue el encargado en representación del Departamento Ejecutivo municipal presentar el proyecto en el Concejo Deliberante para su debate y aprobación.

³⁰ La misma contempla y se basa en la ley provincial n° 7.850 que refiere al modo y alcance de la figura jurídica de la "Iniciativa Privada" como forma de intervención de los capitales privados en obras públicas. La figura de la "Iniciativa Privada" otorga a los capitales privados la posibilidad de invertir en obras públicas necesarias y determinadas por gobierno, y recupera la suma invertida con la explotación del servicio público.

³¹ Se conformó una propuesta a través del expediente n° 060535/05.

La no política como resultado político

El conjunto de políticas públicas se entrelaza en un complejo proceso social. Éste es un primer e indispensable nivel de contexto para el estudio de la política estatal que en particular nos interesa. Sin conocerlo adecuadamente, no tendríamos posibilidad de comprender ni explicar esa política. Un contexto consiste en un conjunto de factores extrínsecos que resultan indispensables para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto.

Para Aguilar Villanueva (1992), a la política hay que entenderla como un proceso, un curso de acción, que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea.

En un sentido similar Oszlak y O`Donnell (1984), una política pública es la toma de posición frente a una cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. Para los autores, "la política estatal o pública es un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil".

Las omisiones, entendidas como no decisiones, son una expresión que evidencia que las demandas de cambio en la actual distribución de beneficios y privilegios dentro de la comunidad, han sido sofocadas antes de ser articuladas, o mantenidas ocultas, o amortiguadas antes de que tengan acceso a la arena donde se adoptan las decisiones en cuestión.

Para los pluralistas clásicos un resultado político difícilmente se puede afirmar que existe, a menos y hasta tanto haya acaparado la atención de un sector importante del estrato político (Lukes, 1985). En cambio para Bachrach y Baratz (1963) es de crucial importancia identificar los problemas en los cuales las no decisiones son un resultado político. Para estos autores, los problemas importantes o claves pueden ser, por tanto, actuales o potenciales, siendo claves aquellos que entrañan un genuino desafío a los recursos de poder o autoridad de quienes ordinariamente dominan el proceso en virtud del cual se determinan las salidas del sistema político.

En la línea argumental de Bachrach y Baratz (1963) la no decisión implica la restricción o la contención de la toma de decisiones para concentrarse en temas seguros mediante la manipulación de los valores, los mitos y las instituciones y los procedimientos políticos de la comunidad dominante. La parcialidad en contra de determinados intereses sociales puede convertirse en una rutina, dificultando así la penetración de ciertas demandas en la caja negra del sistema político. El poder no es simplemente el control del comportamiento y de las decisiones observables. Bachrach y Baratz añadieron que el poder también está en el ámbito no observable de las “no decisiones”, para ellos, “la no decisión, tal como la definimos, es aquella decisión que resulta de la supresión o frustración de un desafío latente o manifiesto a los valores y los intereses del tomador de decisiones. Para ser más explícitos, la no decisión constituye un medio para que las demandas de cambio en la asignación vigente de beneficios y privilegios en la comunidad puedan ser sofocadas incluso antes de que sean articuladas, o mantenerlas ocultas, o ser eliminadas en su búsqueda de acceso a la esfera de la toma de decisiones relevantes o, si todo lo anterior falla, ser mutiladas o destruidas durante la etapa de implementación de las decisiones dentro del proceso de las políticas públicas (Bachrach y Baratz, 1970:7).

Se desprende, de esta perspectiva, que otros actores también pueden tomar posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas.

Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción. Éstas por lo general, dependen de la cantidad de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión.

En este marco, para Oszlak y O'Donnell (1984) el Estado aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone “tomar partido” respecto de ésta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción, el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén nítidamente definidas,

dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar sus recursos políticos.

Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el Estado decide actuar (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso, asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo al propio Estado (Oszlak y O'Donnell, 1984).

La toma de posición del Estado suele ser particularmente importante, no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias según la perspectiva de Oszlak y O'Donnell, sino también, porque Lechner (1996) dice que así suelen considerarlo otros actores sociales, ya que éstos tienen en cuenta al Estado como instancia privilegiada de representación y coordinación social.

La pública toma de posición del Estado acerca de una cuestión tiende a generar respuestas de actores sociales y de unidades estatales. Pero no todas las respuestas relevantes para el tratamiento y resolución de la cuestión ocurren simultáneamente. Algunos actores se movilizan alrededor de ella, más tardíamente, otros pueden retirarse y otros, suelen ser excluidos. En otras palabras, así como se van redefiniendo los términos de una cuestión, también se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores (Oszlak y O'Donnell, 1984).

En cuanto a comportamiento de las unidades estatales, tenemos que considerar que el conflicto de políticas puede atribuirse a la presencia dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso. Asimismo, éstas pueden entrar en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del Estado, sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Por todo ello, el éxito de que una política pública se logre cristalizar, dependerá de un complejo proceso de interacción entre actores involucrados en la toma

de decisiones. En este sentido, los actores actúan como facilitadores o promotores de una orientación política, o bien, como opositores u obstaculizadores de la misma, según las preferencias y recursos que posean.

Este enfoque analiza el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas. Esto es, una visión más detallada y dinámica de cómo y por qué un complejo conjunto de actores tienen determinados comportamientos respecto de ciertas cuestiones (son asuntos, necesidades y/o demandas socialmente problematizados). Conflictos, juego de intereses, coaliciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder de actores, son elementos claves a analizar (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Recapitulando, la primera de las alternativas de política era crear de manera conjunta una empresa de carácter unipersonal cuyo dueño sea la Municipalidad, denominada Alcantarillado Municipal Sociedad del Estado (Amse), con la finalidad de prestar el servicio público de la colección por redes, transporte, tratamiento, disposición y comercialización de los efluentes cloacales domiciliarios e industriales dentro de la jurisdicción de la Municipalidad de Córdoba, y al mismo tiempo, implementar un fideicomiso Saneamiento Urbano, para financiar los gastos e inversiones de la empresa y en donde se depositaría la recaudación correspondiente a la tasa facturada por los servicios de saneamiento de la ciudad.

La segunda alternativa de políticas, declarada durante la gestión Juez, fueron las negociaciones con la empresa constructora Techint ante su propuesta de proponer y realizar una iniciativa privada en base a la ordenanza municipal n° 8.519. La propuesta concreta contemplaba la posibilidad de realizar las obras de tendido de redes cloacales y ampliación de la planta de tratamiento en la ciudad de Córdoba, según los términos y alcances del Plan Integral de Cloacas.

Pese al consenso generalizado acerca de la importancia de la problemática y a que se contaba con dos alternativas de solución técnica y económicamente factibles, se impuso como resultado colectivo y curso de acción la no política pública y, por consiguiente, la no resolución del problema. La pregunta de investigación que emerge es la siguiente:

¿Cuáles son las características y resultados del sistema de decisión colectiva en el área de saneamiento de aguas y efluentes de la Municipalidad de Córdoba en el período 2004-2007?

Capítulo II: marco teórico-analítico

En este segundo capítulo, nuestra intención es observar estos elementos expresados en la pregunta, para comprender desde un enfoque analítico la situación problemática e intentar dar una respuesta que nos permita comprender el problema de investigación planteado.

La evolución de las distintas perspectivas de políticas públicas nos va a permitir situarnos en el enfoque de redes de políticas públicas para incorporar la dimensión relacional y establecer las relaciones de poder que establecen los actores en el sistema de decisión colectiva.

Es fundamental entender, desde este enfoque, que las políticas públicas no son simples enunciados de las administraciones públicas, sino más bien, productos de una constelación de actores gubernamentales y no gubernamentales que se posicionan en el sistema de elección social con intereses, entendidos como preferencias, y recursos de poder, a fin de establecer sus influencias en el mismo.

Perspectivas de políticas públicas

Uno de los primeros enfoques es la “teoría de la decisión”, que estuvo referida a la optimización de todos los efectos de las decisiones y al cálculo de los costos y beneficios vinculados a esas decisiones. La ciencia política se centró en el comportamiento de un actor (racional) que alcanzaría una decisión en una situación de estar completamente informado y con una jerarquización clara y completa de la preferencia (Braybrooke y Lindblom, 1963). En el enfoque sinóptico o del actor racional, el tomador de decisiones aspira a un “escudriñamiento sistemático de todas las políticas posibles, para un análisis sistemático similar de las consecuencias de cada alternativa posible, y para una opción de política que sirva a las metas u objetivos establecidos de alguna forma separadamente” (Braybrooke y Lindblom, 1963:38). El modelo del actor racional asume que los procesos de las políticas suceden en fases (formulación de la política, decisión e implementación), basado en una visión en la que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger.

El enfoque racional, con las críticas de Simon y Lindblom, sufrió modificaciones y adoptó la característica “de racionalidad limitada”. Fundamentalmente Lindblom, revió sus anteriores consideraciones y enfatizó en la imposibilidad de una situación con información completa, debido a que el análisis total de los problemas no es posible, dados el costo de la información y a las limitaciones de oportunidades disponibles para que los tomadores de decisiones procesen toda esa información. Para este nuevo enfoque, los procesos de políticas son impredecibles debido a la información incompleta y a los valores ambiguos dados en las sociedades modernas (Lindblom y Cohen, 1979).

Según esta perspectiva teórica, la elaboración de políticas públicas de manera analítica o sinóptica, es inevitablemente limitada y debe dejar espacio a la “política” en la medida en que pueda fallar, no pueda resolver el conflicto de valores e intereses, sea demasiada lenta y costosa y no pueda decirnos de manera concluyente como confrontar los problemas (Lindblom y Cohen, 1979).

La dificultad básica del análisis sinóptico o racional de las políticas proviene de la discrepancia entre la limitada capacidad de conocimiento del hombre y la complejidad de los problemas de políticas. Para Simon³², además de desempeñarnos en contextos de racionalidad limitada, “la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y objetivo en el mundo real – o incluso para aproximarse razonablemente a tal racionalidad objetiva”.

Asimismo para los autores mencionados, generalmente el análisis de políticas está pobremente respaldado de información, es superficial, con prejuicios o falsedades. Los analistas profesionales a menudo también se introducen en tareas más allá de sus habilidades o capacidades. Se encuentran en contextos de información excesiva o insuficiente, las dificultades proliferan y la posibilidad de error se hace mayor porque la sociedad, sus problemas y las respuestas de la gente a estos problemas cambian constantemente.

El análisis sinóptico también tiene dificultades para cubrir la exigencia de que sea finalizado a tiempo y con los recursos disponibles. La mayoría de las decisiones de políticas se realizan utilizando simplemente un análisis elemental

³² En el texto de Aguillar Villanueva “La hechura de las políticas” (1992).

porque las decisiones no pueden esperar hasta que se conozcan todos los datos, ya que el análisis necesita tiempo y consume recursos.

Para resumir lo anterior, existen dos enfoques para la formulación de políticas públicas. Según Lindblom³³ son los métodos de “la raíz o por las ramas”. El primero, fuertemente criticado por él, supone capacidades intelectuales totalmente racionales y fuentes de información-recursos absolutas. Si seguimos el concepto de Simon (1957) de “racionalidad limitada” y las condiciones reales de las administraciones públicas de insuficiencia de tiempo y dinero, valores contradictorios e ideologías dominantes, se hace imposible formular políticas para resolver los problemas públicos desde una óptica racional-exhaustiva.

El segundo enfoque, parte de considerar que la administración pública se desempeña en contextos dinámicos y cambiantes, con escasez de recursos e información limitada; razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar. Es por ello que este método de irse por las ramas, adopta a partir de una situación actual, paso a paso, muy gradualmente soluciones incrementales.

Volviendo a la distinción entre análisis y política, en la elaboración de políticas públicas, cuando se dice que las políticas se deciden mediante el análisis, se quiere decir que una investigación de los méritos de las posibles vías de acción ha revelado razones para elegir una política en lugar de otras. Cuando se dice que la política más que el análisis determina las políticas a seguir, se quiere decir que las políticas se elaboran a través de distintos mecanismos por los que los actores ejercen el control, influencia o poder sobre otros. Por ejemplo si el gobernante decide una política a seguir, ese mismo actor puede ser aprobado por el legislativo, votado por la gente, vetado por oposición política o resistida por la burocracia (Lindblom, 1991).

Cada una de estas maneras políticas de establecer las políticas a seguir, de alguna forma sustituye la acción por el análisis. En lugar de pensar en el problema para plantear la solución, la solución es la consecuencia de la interacción; al interactuar entre sí los actores ejercen la decisión de unos sobre otros.

³³ En el texto de Aguillar Villanueva “La hechura de las políticas” (1992)

La interacción por sí misma a menudo, soluciona, resuelve o disminuye los problemas. Las interacciones establecen o hacen las políticas. Como procesos de solución de problemas y elaboración de políticas, las interacciones constituyen una alternativa al análisis.

Lo anterior implica un nuevo enfoque, en donde la política entendida como un proceso, significa una ruptura con el tradicional enfoque de decisión. En los setenta varios enfoques teóricos conceptualizaron los primeros rasgos de un acercamiento de proceso hacia la política pública: por ejemplo el modelo de la política gubernamental de Allison (1971), las teorías de la construcción de agenda de autores como Cobb y Elder (1983) y el enfoque de interacción de Lindblom (Lindblom y Cohen, 1979). En todas estas teorías, la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos. Lindblom, cuyo trabajo muestra un cambio de un enfoque de racionalidad limitada (Braybrooke y Lindblom, 1963) por uno de proceso (Lindblom y Cohen, 1979), escribe que “un resultado puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas más que a un problema manifiesto” (Lindblom y Cohen, 1979:34). El modelo del cubo de basura de Cohen, Marsh y Olsen (1972) muestra un interés similar en el proceso de decisiones. Establecen que en una situación de cubo de basura, una decisión es el resultado de la interpretación de muchos “ríos” relativamente independientes en la organización. Los “flujos” se limitan a cuatro: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de opciones. Estos flujos se ven afectados por la estructura organizacional y social en la que tienen lugar.

En el enfoque de procesos de la política pública, el centro está en la complejidad. Ésta se debe a una gran cantidad de factores, entre los cuales encontramos que diferentes actores intentan influir en el proceso, que los actores no tienen fijadas las preferencias o ellas son divergentes, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo.

Cuando se comparan con los enfoques orientados a la decisión, las perspectivas de procesos intentan enfatizar en la dinámica de la “hechura de políticas” (Klijn, 1998).

El interés reciente en el concepto de redes de políticas públicas puede verse como un intento de contextualizar el enfoque de proceso. No sólo la “hechura de políticas” tiene lugar en escenarios en los que hay muchos actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas, sino que también sucede en ciertas redes inter organizacionales de naturaleza más duradera. De este modo, el enfoque de proceso da lugar al enfoque de red de políticas públicas. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que esos procesos ocurren.

La clave desde esta perspectiva es incorporar al análisis de la “hechura de políticas” la dimensión relacional y de este modo visualizar la matriz de relaciones de poder alrededor de una política pública. Alonso (2007:33) al respecto nos dice: “Caracterizar a los actores por sus recursos y sus lógicas de acción requiere captar la dinámica por la cual la interacción estratégica entre los actores influencia los objetivos de éstos, observando los cambiantes equilibrios que se alcanzan”.

El concepto de redes en el análisis de procesos de política pública, surgió a mediados de los setenta y principios de los ochenta. Scharpf (1978) criticó el instrumental lógico de los fines y medios que dominaban el análisis político. La investigación no sólo se debe dirigir hacia interacciones específicas entre las organizaciones, sino también hacia las relaciones estructurales más estables entre éstas (Scharpf, 1978). Los esfuerzos de Scharpf, apuntaron en primer lugar a la identificación de la situación “objeto” del problema, después de lo cual las prescripciones se dirigieron hacia el tema de cómo está dotada la red inter organizacional existente para tratar con este problema.

El enfoque de redes de políticas públicas, estuvo fuertemente influenciado al principio por la teoría inter organizacional. Al mismo tiempo, en la ciencia política hubo un desarrollo virtualmente independiente, que tuvo impacto en el análisis de políticas. El modelo de proceso en la ciencia política ya había estado influenciado por las teorías de la agenda, que se desarrollaron en la ciencia política en los setenta. Las discusiones sobre este marco evolucionaron

a discusiones sobre comunidades de políticas públicas y redes de políticas públicas (Rhodes, 1988).

Al interior de las redes de políticas públicas, el análisis se centró en que la existencia y magnitud de la relación política de poder se determina por lo que está en juego en la política. Para esta perspectiva, las políticas (su formulación e implementación), no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. La conclusión es lógica: si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño (Aguilar Villanueva, 1992).

Lo anterior nos obliga a explicitar nuestro concepto de políticas públicas. Para los fines de este trabajo de investigación, las políticas públicas son el modo de expresión del Estado y nos muestran una visión del Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales (Oszlak y O'Donnell, 1984).

En efecto, una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer, también lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz para realizar el estado de cosas preferido. Por lo tanto es una estrategia de acción colectiva, diseñada y calculada, en función de determinados objetivos, que implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores.

En esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder, como teorizan marxistas, elitistas y corporativistas. Lo que el análisis de las políticas

muestra, es que en una sociedad a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben, o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, "arenas". La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas (Aguilar Villanueva, 1992).

Benson (1975, 1977a, 1977b, 1982) afirma que para comprender cómo funcionan las relaciones interorganizacionales es necesario considerar la red de intereses al interior del sector de políticas públicas en cuestión, el cual define como "un racimo o complejo de organizaciones conectadas en cuestión entre sí a través de dependencias de recursos" (Benson, 1982:148). El enfoque de Benson también subraya la importancia de la "estructura profunda" que plantearan Bachrach y Baratz (1970), estructura que toma en cuenta el sesgo que existe entre los sectores de las políticas públicas y en las estructuras que los conforman: redes administrativas, redes de grupos de interés y reglas para la formación de estructuras. Benson afirma que las reglas para la formación de estructuras dentro de un sector de las políticas públicas, deben estudiarse en relación con las redes administrativas y de grupos de interés.

Redes de políticas y sistema de decisión colectiva

Hjern y Porter (1981) sostienen que la decisión debe analizarse en el contexto de las “estructuras institucionales” formadas por “racimos” de actores y organizaciones. Para ellos los programas o políticas se deciden a través de “colectivos” de organizaciones. Un sólo programa puede implicar la participación de numerosas organizaciones de diversos tipos: nacionales y locales, públicas, privadas y voluntarias, empresariales y laborales, etcétera. Es por ello que la decisión de los programas no depende de una sola organización, sino de una matriz de colectivos organizacionales.

Siguiendo con esta línea de argumentación Knoke y Pappi (1991) consideran que las políticas públicas no se desarrollan naturalmente como consecuencias determinantes de la acción estatal, si no más bien, son el resultado de procesos colectivos de decisión. Es por ello que las decisiones colectivas son típicamente el resultado del conflicto de preferencias; varios objetivos pueden incluso formar un orden compatible. Pero cuando nos centramos en la formulación de las políticas y en los procesos de decisión, una elección colectiva o social es producto de redes de políticas públicas como sistemas de elección social.

La “hechura” de las políticas, resulta de interacciones complejas entre las agencias gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales (Knoke, 1996). Esto significa que en las redes de políticas públicas se hace énfasis en la interacción estratégica entre actores. Los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen pero, al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias. Esto conlleva a una interacción compleja y a procesos de negociación (Benson, 1978, 1982; Rhodes, 1988; Gage y Mandell, 1990). Por lo tanto los procesos políticos en las redes son impredecibles y complejos. No sólo están involucrados muchos actores, sino que las preferencias de éstos cambian a lo largo de la interacción.

Las redes de políticas públicas o policy network³⁴ constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias. Las políticas al ser el

³⁴ La red de políticas públicas o policy network, es uno de los términos utilizados para rotular estas entidades que consisten en un conjunto de actores públicos y privados interesados en políticas específicas (Knoke y Pappi, 1991).

resultado de la interacción de una gran variedad de actores, desde esta perspectiva se considera, que no hay actores individuales que tengan suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás actores. Por lo tanto, al no haber actor central, no existen metas dadas a priori que puedan ser utilizadas como método de medición de la política efectiva (Scharpf, 1978; Gage y Mandell, 1990).

Dentro de este marco, Scharpf (1978) establece que una red consta de una gran cantidad de relaciones entre actores, y definió una red como el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia (Scharpf, 1978:362). Por su lado, Benson (1982) se refiere a las redes como comunidades de políticas públicas que hacen referencia a un complejo de organizaciones (actores) conectadas a otras a través de dependencias de recursos y distinguidas de las otras por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos.

Asimismo las redes de políticas públicas buscan concentrarse en el patrón de los contactos formales e informales y de las relaciones que definen las agendas de las políticas públicas y la toma de decisiones, en contraposición a la interacción que tiene lugar dentro y entre las organizaciones e institucionales formales encargadas de las políticas públicas. Esto es particularmente importante en las sociedades en las que hay múltiples influencias en el proceso de las políticas públicas. La palabra red enfatiza la manera en que cada política es resultado de una compleja interconexión de organizaciones, y presenta un cuadro más informal de la manera en que ocurre la política en realidad.

Por otro lado, el análisis de las redes se basa en la idea de que toda política pública está enmarcada en un contexto de relaciones y dependencias. Como han señalado Knoke y Kuklinski, el análisis de redes supone que los actores participan en un sistema social en el que otros actores influyen en las decisiones de los demás (Knoke y Kuklinski, 1991).

En los procesos políticos, el análisis desde una perspectiva de redes, implica centrarse en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que esos patrones e interdependencias influyen en el proceso político. Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de

relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos.

Otra característica de las comunidades de políticas públicas, entendida también como redes o subsistemas de políticas públicas, se refiere a una red altamente integrada con interacciones densas entre los actores. La mayoría de los autores enfatizan en la naturaleza relativamente cerrada de las comunidades de políticas públicas o subsistemas. Los nuevos actores sólo pueden entrar a este tipo de red con un alto costo para sí mismo. Estos costos se relacionan con las inversiones que harán en el aprendizaje del lenguaje y reglas, establecimiento de patrones de relaciones y oferta de ventajas para uno o más actores de la red (Scharpf, 1978).

De la misma forma, los actores que poseen buenas conexiones con otros, obtienen ventajas importantes por el acceso a los flujos de recursos políticos. En cambio los actores que se encuentran en un área marginal de la red, o poseen lazos principalmente con actores periféricos, no pueden tener acceso a recursos políticos en cantidad ni calidad suficiente para participar eficazmente en acciones colectivas (Knoke, 1996).

Algunas veces, los autores destacan el hecho de que los actores de las comunidades de políticas públicas también comparten un paradigma de política, es decir, una visión del mundo compuesta por los problemas más urgentes que necesitan tratarse. Esto es, los actores que son parte de la comunidad comparten los principales instrumentos que pueden o necesitan utilizarse para abordar los problemas percibidos. (Benson, 1982).

El concepto de “policy domain”³⁵, resulta muy apropiado para aprehender esta complejidad. El policy domain, dominio de política o ámbito de política, refiere a cualquier subsistema político en el cual los participantes son identificados por especificar y definir un criterio de mutua relevancia o la orientación común enfocada en la formulación, defendiendo y seleccionando cursos de acción. Un núcleo del policy domain consiste en aquellos actores cuyos intereses y acciones tienen que ser tomados a cuenta por los otros participantes. Cada policy domain abarca una diversidad de asuntos controversiales de política, grupos de interés y autoridades públicas, cada uno buscando influir en las

³⁵ Este concepto es introducido en la literatura por autores como Knoke, Laumann, Pappi y otros.

decisiones definitivas sobre asuntos de importancia para ellos y su sector (Knoke, Pappi, Broadbent y Tsujinaka, 1996; Pappi y Henning, 1998; Knoke y Pappi, 1991).

En lo que respecta a la estructura interna del "policy domain" posee cuatro componentes básicos que conforman el sistema de decisión colectiva: actores de política pública, intereses de política pública, relaciones de poder, y acciones colectivas (Knoke, Pappi, Broadbent y Tsujinaka, 1996).

Uno de los componentes del ámbito de política es el término genérico de actor de política pública, que indica cualquier entidad social capaz de perseguir sus objetivos en una manera unitaria. Desde la perspectiva estatal organizativa, los actores de política son organizaciones formales, no personas individuales e incluyen organizaciones tanto de los sectores públicos y como de los privados. Las élites de individuos solamente participan como agentes de colectividades (Knoke, 1996).

A pesar de que las organizaciones gubernamentales poseen la autoridad legal definitiva para hacer leyes, controles, y políticas públicas, en muchas políticas los actores no gubernamentales cada vez más profundamente se involucran en el proceso de decisión de políticas públicas.

En cuanto a los intereses de política pública, los actores están orientados hacia fines específicos y fuera de otros. Para decir que un actor tiene un interés en una política significa que el resultado de una decisión tiene consecuencias para aquella organización y sus miembros. Por lo tanto, las organizaciones con intereses de política son probablemente para tenerlos en cuenta y llegaran a implicarse en cualquier actividad donde aquellos intereses están en juego.

Con respecto a las relaciones de poder, éste tiene dos aspectos. El primero es la capacidad de algunas personas para producir efectos pretendidos o previstos en otros. Aquello es, poder en un caso de un actor social obteniendo de otro obediencia a una orden, si este último se resiste o consiente. En muchas situaciones, la conformidad con las órdenes ocurre con consentimiento sin que medie ninguna acción coercitiva.

El segundo aspecto del poder en una organización es el control sobre los resultados de política, con independencia del ejercicio específico del control interorganizacional. El poder se acumula en aquellos actores que ejercen el control material en recursos que son escasos e intangibles y que a su vez con

altamente valorados por otros actores (Knoke, Pappi, Broadbent y Tsujinaka, 1996).

Este enfoque sostiene que la interacción entre las organizaciones es resultado de relaciones de poder en las que algunas organizaciones pueden inducir a otras menos poderosas y más dependientes, a interactuar con ellas. A su vez, las organizaciones que dependen de aquellas que disponen de recursos deben participar en estrategias para trabajar con las organizaciones más poderosas y así asegurar sus intereses y mantener su autonomía o margen de acción relativo. "Si A no puede prescindir del recurso mediado por B y no puede obtenerlo en otra parte, A depende de B. A su vez, B adquiere poder sobre A, la dependencia es un atributo de la relación entre A y B, y no de A o B en forma aislada. Por ende, es posible que A dependa de B al mismo tiempo que ejerce poder sobre C (Aldrich y Mindlin, 1978: 156).

Siguiendo con esta línea de pensamiento, el poder se origina en la dominación de algunas posiciones sobre otros por virtud del control y uso de recursos organizativos para premiar y castigar las acciones de los participantes. Entendiendo dominación como el proceso que requiere investigar relaciones estructurales de intercambios de recurso entre actores.

Si bien este enfoque de poder entendido basado en la dependencia de los recursos es el que se utiliza en este caso de estudio, al mismo se le contraponen otro enfoque que estipula el intercambio organizacional. Éste plantea que las organizaciones colaboran entre sí a fin de intercambiar aquello que les reporta un beneficio mutuo. Levine y White (1961) sostienen que la característica definitoria del intercambio entre las organizaciones es que se trata de una interacción voluntaria cuyo fin es cumplir las metas y los objetivos de los participantes. Mientras que en el modelo poder-dependencia las relaciones organizacionales se basan en el dominio y la dependencia, la interacción fundada en el intercambio se estructura en torno a intereses mutuos.

Continuando con la caracterización del poder, el mismo no es una propiedad o atributo que es inherente a un individuo o grupo. Por el contrario, el poder es un aspecto que surge de la real o potencial interacción entre dos o más actores sociales. Para Weber "el poder es la probabilidad de que un actor dentro de una relación social, esté en condiciones de llevar a cabo su propia voluntad a pesar de la resistencia, independientemente de la base sobre la que descansa

esta probabilidad. Asimismo Weber entendía al poder como “la oportunidad de un hombre o de un número de hombres para realizar su propia voluntad en la acción social, incluso contra la resistencia de otros que participan en la acción”³⁶.

El ejercicio del poder social en sus diversas formas, inevitablemente requiere la interacción entre varios actores sociales. Las relaciones de poder son interacciones asimétricas reales o potenciales, en la cual un actor social ejerce el control sobre el comportamiento de otro. Sin embargo, una definición de tal tipo, revela poco acerca de las formas que pueden tomar las relaciones de poder en la vida social. En el marco del sistema de decisión colectiva, las relaciones de poder son la combinación de dos dimensiones fundamentales: la influencia y la dominación (Knoke, 1990).

La influencia se produce cuando un actor intencionalmente transmite información a otro para modificar o alterar su conducta o acción. Cabe destacar que esta alteración no se hubiese dado de no mediar la información anterior. La influencia opera mediante el suministro de información que cambia la percepción de la conexión entre una acción y sus consecuencias de un actor. La influencia es una dimensión relacional del poder, porque debe existir un canal de comunicación entre influyentes e influenciados.

Asimismo la influencia sólo es posible cuando se produce la comunicación entre los actores sociales; un actor debe transmitir un mensaje a otro, y el segundo actor debe recibir, decodificar, interpretar y reaccionar a ese mensaje. Este aspecto intersubjetivo de la influencia política requiere que significativos canales de comunicación sean establecidos y mantenidos entre los actores. La influencia sólo es posible si las percepciones de las situaciones se pueden enmarcar en formas que sean convincentes para el público (Knoke, 1990).

La segunda forma fundamental de poder, la dominación, es una relación en la que un actor controla el comportamiento de otro actor mediante el ofrecimiento o la retención de algún beneficio o daño. En otras palabras, un actor promete u ofrece una sanción (recompensa o castigo) a un actor con el fin de obtener el cumplimiento de sus órdenes. La dominación es claramente relacional, porque

³⁶ Citado en Knoke David “*Political Network: The Structural Perspective*”. (1990:1)

se trata de un actor que valora (o aborrece) el intercambio de algunos de recursos, para la obediencia de otro actor.

En cada relación de dominación existe la posibilidad de un uso del poder de manera coercitiva como lo es por, la fuerza, a través de la coacción, la manipulación o usando la violencia en sí misma.

El cuarto y último componente del ámbito de política corresponde a las acciones colectivas, entendidas éstas, como coaliciones o las alianzas entre organizaciones que surgen con motivo de las luchas políticas por los recursos y los intereses en juego, con el objetivo de emprender las acciones políticas coordinadas apuntadas en lograr metas en común. Una acción colectiva implica dos o más organizaciones que trabajan en un esfuerzo conjunto para obtener un resultado de política preferido. Para que exista una acción colectiva es necesario algunas precondiciones como el reconocimiento mutuo entre las organizaciones que comparten objetivos comunes, seguido de la formación de conexiones para emprender actividades de cooperación.

Desde esta perspectiva, para Sabatier (1988, 1991) las redes de políticas públicas están compuestas por determinado número de “coaliciones promotoras”, que pueden distinguirse entre sí por sus preferencias y recursos.

Por lo tanto en un subsistema de políticas públicas habrá una multiplicidad de coaliciones promotoras que compiten por ejercer su influencia sobre y en el proceso de toma de decisiones. Los “intermediarios de políticas públicas” se conciben como actores preocupados por encontrar acuerdos conciliatorios razonables o factibles entre las posturas que defienden las coaliciones. Los intermediarios pueden ser servidores públicos, funcionarios electos, grupos de interés o tribunales. Las coaliciones buscan alterar el comportamiento de las instituciones gubernamentales con el fin de cumplir objetivos específicos en aspectos centrales de las políticas públicas. Buscan propiciar el cambio mediante el uso de “instrumentos de orientación” directos e indirectos. La consecuente influencia o modificación, tal como se refleja en los resultados y los impactos de las políticas públicas, completa la “red a través de la retroalimentación” de las convicciones y los recursos de las coaliciones. Sabatier³⁷ lo describe como un proceso de “aprendizaje orientado a las

³⁷ En el texto de Wayne Parsons “Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas” (2007:226, 227 y228).

políticas públicas”, es decir, las coaliciones aprenden de la experiencia del cambio y se esfuerzan por reorientar sus ideas y estrategias canalizadoras de políticas públicas con el fin de comprender mejor el mundo y sus propios objetivos de políticas públicas.

Los actores en el sistema de decisión colectiva

En perspectiva del análisis institucional, los actores políticos que compiten por el poder y la influencia en la dirección de las decisiones de política pública, se mueven al impulso de deberes y funciones institucionales, así como del interés personal calculado y la distribución de recursos. La política, desde esta perspectiva se organiza en torno a la lucha de intereses y a la imposición de recursos para obtener resultados políticos (March y Olsen, 1997).

Los actores políticos no sólo responden a sus entornos sino que, a su vez, también los crean en el marco de una determinada estructura institucional. Para March y Olsen (1997) los resultados políticos, son una función de tres factores primarios: la distribución de las preferencias (intereses) entre actores, la distribución de recursos (poderes) y las restricciones impuestas por las reglas del juego (constituciones). Las reglas significan las leyes, rutinas, procedimientos, convenciones, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Las reglas del juego resulta un contexto en el marco del cual se configuran los sistemas de decisión colectiva y se producen los resultados políticos. Éstas condicionan las preferencias y recursos de los actores, así como las relaciones que entre ellos se desarrollan. En cuanto a los intereses de los actores, podemos mencionar que éstos tienen preferencias relativamente poco estables que en algunos casos compiten o se complementan según sea el caso. En el juego de intereses, que se da en un contexto de reglas institucionales, los actores activan sus preferencias de acuerdo a estímulos específicos que provienen de un problema político particular o tema a decidir.

Los recursos políticos también se determinan de una manera parcialmente endógena. Las instituciones políticas afectan la distribución de recursos, que condiciona el poder de los actores. La riqueza, la posición social, la reputación de poder y el conocimiento de las alternativas como recursos de los actores, no resultan exógenos respecto de los procesos y las instituciones políticas. Por ejemplo el desempeño en un cargo público (posición social) confiere legitimidad y derechos de participación, aparte de alterar la distribución del poder y el acceso al mismo. También los resultados de los procesos políticos, como los

desempeños electorales, modifican las reputaciones de poder que a su vez modifican los resultados políticos.

Asimismo los recursos de acción³⁸ permiten a un actor influenciar en algunos aspectos y grados de un resultado político determinado. Éstos son creados por reglas institucionales que definen competencias y garantizan o limitan los derechos de participación, de veto, o de autonomía de la decisión en algunos aspectos del proceso político (Scharpf, 1997).

La literatura ha sugerido que la importancia de los actores en las decisiones colectivas está en función de su pertenencia a distintos sectores de la vida social y política. Los sectores particularmente referidos por la literatura son el gobierno, en particular reforzando el rol de los liderazgos³⁹, la burocracia, personificada en los empleados y el sindicato, y los grupos de interés/presión representados por empresas, entidades profesionales y actores sociales como organizaciones no gubernamentales.

El gobierno comprende la dirección política general del Estado y de la sociedad y por lo tanto, es quien establece las políticas públicas⁴⁰. Éstas, a su vez, son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. Asimismo, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos, motivados por su propio interés, consiste en llegar a establecer las políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resulten inconvenientes (Lahera, 2004).

Por su lado, los grupos de interés/presión son un canal importante, mediante el cual, distintos sectores de la sociedad pueden expresar sus opiniones a los decisores de política. Su participación en el diseño de políticas puede mejorar

³⁸ Para Scharpf define a los recursos políticos como recursos de acción, entre los que se pueden incluir: propiedades personales, tales como, fuerza física, inteligencia, capital humano o social (entendido como redes de relaciones), recursos físicos como dinero, capacidades tecnológicas, acceso privilegiado a información, estabilidad o permanencia en los cargos, entre otros.

³⁹ Ver Stone (1997).

⁴⁰ Ver Cravacuore (2002).

la decisión mediante el apoyo de políticas que están dentro de sus preferencias o bloqueando políticas cuando no reflejan sus intereses.

De este modo, las presiones de los grupos de interés/presión por establecer sus preferencias pueden problematizar los objetivos de los decisores de política, en cuanto a diseñar o implementar las políticas públicas que establece el gobierno, generalmente imponiendo distintos tipos de costes a lo público (Dür y De Bièvre, 2007).

La burocracia también resulta un sector de particular en tanto puede convertirse en un actor del sistema de decisión colectiva. La administración pública es simultáneamente parte del tejido político institucional que puede dificultar la construcción de políticas públicas, que a su vez es producto de los incentivos y sistema de relacionamiento de actores involucrados en dicho tejido.

Como dice Przeworsk (2004:196) “la burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos. No debe ser autónoma. Pero aquellos que toman las decisiones desean utilizar a la burocracia para fines partidarios. Esta situación expone a las burocracias a presiones contradictorias. Si la burocracia implementa las decisiones de los políticos que están en el gobierno, ella se convierte, en alguna medida, al menos, en un instrumento para consolidar ventajas políticas. Por el contrario, si la burocracia fuera autónoma, entonces ya no podría ser un instrumento de lo público”.

La burocracia⁴¹ y sus decisiones son el reflejo de las tensiones y conflictos presentes en las estructuras y prácticas políticas.

Uno de los motivos de freno a la construcción de políticas públicas, es la confrontación dentro de la administración pública de dos tipos de lógicas contradictorias. Existe una lógica que supone que la decisión es elección basada en los valores y expectativas de los actores, y la lógica de la estructura política que admite que la decisión es cumplimiento de deberes y obligaciones. La diferencia es importante. Desde una lógica política, suponemos que los actores consultan sus preferencias personales y sus expectativas subjetivas, y luego eligen acciones que son lo más coherentes posible con esas preferencias y expectativas. Desde una lógica burocrática, suponemos que los actores

⁴¹ Denominación que busca sintetizar los distintos elementos de la organización burocrática.

políticos asocian determinadas acciones con determinadas situaciones mediante reglas de adecuación. Lo que es adecuado para una persona cualquiera en una situación particular viene definido por el sistema social y político y es transmitido a través de la socialización. Si el comportamiento individual está regido por reglas dentro de una estructura política, entonces es posible imaginar que la experiencia histórica se acumula con el paso de las generaciones de experiencia individual (Iacoviello, Zuvanic y Tomassi, 2003). Claramente los políticos se encuentran en la primera lógica y los burócratas en la segunda.

Se suma a esto la alta volatilidad de las estructuras, y la alta tasa de rotación de los funcionarios políticos, haciendo el entorno aún más inestable. Es así que aún en los casos en que se logra un mínimo consenso sobre las prioridades estratégicas en la organización, es poco probable que éstas se mantengan en el tiempo debido a los cambios en los niveles políticos. Esta situación baja aún más la credibilidad de cualquier nueva iniciativa, y genera en los funcionarios de línea una natural reacción de escepticismo.

Para Lefort (1984), en la estructuración de las políticas públicas, la acción de las administraciones públicas está regida por dos mandatos básicos: seguir una línea jerárquica de poder (en la definición de los roles, las funciones, las condiciones de acceso, los controles y las sanciones) y operar bajo relaciones de intercambio (en la regulación de los mecanismos, la aplicación de los recursos y la realización de las tareas). Mientras que el seguimiento de una línea jerárquica presupone la existencia de una estructura de poder en las organizaciones, la operación bajo relaciones de intercambio implica una particular distribución funcional de ese poder en los distintos niveles de la organización.

La burocracia, emerge como un sistema de relaciones que tiende a constituir y hacer prevalecer un cierto orden en las organizaciones públicas y privadas. Los mandatos de estructuración jerárquica y de operación de intercambio se concretan en la existencia de una autonomía estatutaria que, bajo una expresión jurídica-formal (leyes, decretos o reglamentaciones) establece un sistema de poderes y contrapoderes a través del cual se busca imprimir equilibrio y neutralidad a las acciones y decisiones de los burócratas. La autonomía estatutaria busca que los privilegios personales (políticos,

económicos o sociales) tiendan a desaparecer en favor de los principios organizacionales y que las actividades estén subordinadas a la aplicación de una norma ligada a una finalidad objetiva y técnicamente delimitada (Lefort, 1984).

Sin embargo, los distintos grados de fragilidad institucional que generan las luchas por la dirección política, hacen que la autonomía estatutaria se degrade como régimen de la práctica burocrática, para convertirse en el referente de las tensiones y los conflictos del momento. En medio de la confrontación, las luchas por el control "territorial" se trasladan a las luchas por el control político y burocrático del aparato público. Las luchas por la "institucionalidad", como luchas por el disciplinamiento organizacional y administrativo, adquieren el sentido de las luchas por buscar la validación social del control político/burocrático obtenido por un(os) sector(es) a costa de otro(s). Lejos del carácter equilibrado y neutral que busca imponer en la acción burocrática, la autonomía estatutaria se invoca como factor de confrontación para delimitar y afirmar poderes intra e inter-organizacionales (Lefort, 1984).

De los principios ideales de la organización burocrática se transita hacia la realidad de los principios del "poder burocrático". Lejos de las visiones instrumentalistas que caracterizan los análisis del fenómeno burocrático, el concepto de poder burocrático está asociado al de una fuerza política autónoma que, teniendo como función primordial la traducción de las políticas y estrategias globales en acciones puntuales, tiende a constituirse estructuralmente en un factor de interferencia y bloqueo a la acción unificada y racional de las organizaciones gubernativas en el cumplimiento de sus propósitos. Por su naturaleza, el poder burocrático se define como una relación asimétrica de dependencia entre dos o más actores organizacionales, que en presencia de conflictos adquiere caracteres unidimensionales cuando se trata de una problemática puntual, o caracteres estructurales cuando el conflicto está inmerso en el sistema y sus instituciones políticas, económicas y sociales (Brown y Erie, 1984).

El poder burocrático prospera en las organizaciones caracterizadas por la fragmentación de las actividades, la segmentación de las funciones y la multiplicación de los centros de decisión. Cuanto mayor sea la fragmentación, la segmentación o la diseminación de las decisiones, mayor será el poder

burocrático que se constituya y mayor va a ser el grado de conflictividad intraorganizacional. El seguimiento de una línea jerárquica es desplazado por la irrupción de una multiplicidad de frentes de poder en donde cada uno no logra imponerse completamente sobre los demás. Lo que en principio se plantea como una relación de intercambio, posteriormente se degrada como una relación de dependencia. La lucha por el poder burocrático se desarrolla como una tensión desatada por el control político y funcional sobre los tres factores críticos del poder organizacional: la lucha por el control de las decisiones legales, que no sólo implica la lucha por el control sobre las actividades internas de la organización, sino también el control externo sobre la cantidad, calidad y alcance de sus decisiones. La lucha por el desarrollo de un ámbito definido de competencias implica el control sobre aquellos segmentos de la organización que por la especialización y complejidad del conocimiento o por la integralidad de las actividades que realizan, resultan claves en el conjunto del proceso organizacional y administrativo. La lucha por el control de los vínculos externos implica la lucha por controlar la movilización de clientelas que les asegura a los burócratas adquirir legitimidad y apoyo continuado (Brown y Erie, 1984).

El poder burocrático refleja la existencia de mayores o menores niveles de autonomía burocrática que se generan en el interior de las organizaciones. Más que un poder de feudo, el poder burocrático es el poder que se produce al controlar la información, el manejo de los recursos y los vínculos económicos y sociales de las organizaciones. Tanto los que fluyen desde el exterior hacia el interior de las organizaciones (en el despliegue de las políticas y estrategias), como en los que fluyen desde el interior hacia el exterior de las organizaciones (en la aplicación de recursos, competencias, proyectos) (Guy Peters, 1999).

Recursos orientados a la decisión política

En el modelo de dependencia de recursos, el poder es un concepto central y está conectado con la posesión de recursos o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre los actores (Scharpf, 1978).

Por su lado Laumann y Pappi (1976) identificaron dos aspectos fundamentales de los recursos de influencia que a menudo han sido vistos como pertinentes. Como Weber sugirió primero, el locus de base de influencia distingue entre recursos que están en relación con la posición social (ej. La autoridad de oficina) y los que subyacen a las características personales del actor que ejercita la influencia (ej. carisma personal). Esta distinción es de importancia particular para determinar la estabilidad relativa de un recurso de influencia en términos de condiciones de acceso, uso y habilidad de ser transferida de un actor a otro.

El segundo aspecto del recurso de influencia, hace especial énfasis en su alcance eficaz, generalidad, o convertibilidad. Aquí distinguimos entre recursos que pueden ser utilizados en una amplia variedad de situaciones de influencia concreta de manera positiva o negativa, como el dinero, y los que son más restringidos en su eficacia a una limitada gama de situaciones apropiadas en el cual pueden ser utilizadas, como el conocimiento experto.

El enfoque de la dependencia de recursos, explica que las organizaciones no pueden producir para ellas todo los recursos necesarios a fin de sostenerse: dinero, conexiones, influencia, prestigio, fuerza laboral, información, conocimiento experto. Para adquirir recursos esenciales, tienen que interactuar con otras organizaciones que controlan esos insumos valorados. Por lo tanto, todas las organizaciones dependen de sus entornos para los recursos escasos. Según Benson (1978) las organizaciones al interactuar con otras, adquieren los recursos necesarios para el alcance de los objetivos y para sobrevivir, ya que ninguna organización puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Estas interdependencias crean redes de organizaciones que interactúan. (Benson, 1978).

Para el principio básico de la dependencia/poder de Emerson⁴², que establece que para un par de actores, el poder relativo de cada uno es determinado por la dependencia de alguno de ellos de los recursos valorados por uno y controlados por el otro. Para el mencionado autor, el poder es inverso a la dependencia; aquel actor con menos interés en intercambiar tiene la ventaja y mayor capacidad de dictar los plazos del intercambio.

Cuanta más crítica es una actividad para una organización y su escasez es más grande, más potente llegan a ser las personas y posiciones que pueden satisfacer la demanda. (Knoke, 1990).

Para Scharpf “es poco creíble, sino imposible, que una política pública de cualquier importancia pueda resultar del proceso de decisión de cualquier único actor individual. La formación e implementación de una política es inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados” (Scharpf, 1978:346).

A pesar de que estos actores pueden intentar imponer sus intereses en la organización como totalidad, típicamente ninguno por él puede imponer su voluntad unilateral. En cambio, para ser capaz de influir en la estrategia corporativa, grupos de actores que poseen preferencias similares tienen que formar alianzas y negociar entre ellas y con otros grupos de interés sobre la distribución de recursos colectivos.

La noción de red que debe ser manejada, es un sistema de interesados o involucrados interdependientes.

También las organizaciones pueden tratar de evitar o influir en la interdependencia adquiriendo recursos cruciales, encontrando recursos alternativos, adquiriendo poderes de autoridad para cohesionar a otros actores o cambiando las expectativas y metas (Aldrich, 1979).

En otras palabras, las organizaciones buscan dominar la red de relaciones de intercambio, controlando aquellos recursos críticos a otros, de este modo estableciendo los términos de intercambio. Intentan comprometerse en intercambios que les implican el menor costo a ellos en pérdida de autonomía y poder.

⁴² Citado en Knoke David “*Political Network: The Structural Perspective*”.

Finalmente un antecedente de particular relevancia para este estudio de caso es el estudio de Laumann y Knoke (1987), al señalarnos que “a pesar de su falta de autoridad formal de toma de decisiones, muchos participantes privados tienen suficiente impacto político para asegurar que sus intereses serán tomados en cuenta. Este reconocimiento mutuo, crea y sostiene la legitimidad de la implicación de los actores principales en los temas y eventos del dominio... En la explicación de la mayoría de las decisiones, puede ignorarse las organizaciones periféricas... Dentro del grupo de participantes centrales, sin embargo, existe un sistema de conocimiento sobre la interacción inter organizacional relativamente denso”. (Lauman y Knoke, 1987:375).

Esta literatura nos permite situar el enfoque de redes en las distintas perspectivas de análisis de políticas públicas en ciencia política.

Asimismo focalizar nuestra observación en las características de las redes de políticas públicas como sistemas de elección social y mostrar las relaciones e interacciones de los actores dentro del marco del sistema de decisión colectiva, como poseedores de intereses y recursos de poder.

De la misma forma conceptualizamos las características particulares de la burocracia y singular importancia dentro de estudio de caso.

Con la finalidad de continuar con el siguiente capítulo, establecemos los siguientes objetivos para este trabajo de investigación:

Objetivo General

- Analizar las características y resultados del sistema de decisión colectiva en el área de saneamiento aguas y efluentes cloacales de la Municipalidad de Córdoba en el período 2004-2007.

Objetivos particulares

- Describir y analizar los actores intervinientes en el sistema de decisión colectiva.
- Observar y analizar las relaciones de intercambio que establecen los actores en el ámbito de política.

- Analizar los intereses y recursos de los actores intervinientes en el sistema de decisión colectiva.
- Analizar las relaciones de poder que se dieron en el sistema de decisión colectiva y sus posibles impactos.

Capítulo III: metodología y diseño de investigación

En base a los objetivos propuestos en el marco teórico-analítico, en este capítulo nos focalizaremos en analizar y detallar las razones de la opción por el método del estudio de casos como herramienta metodológica que nos permite un análisis detallado de un fenómeno en particular.

Asimismo, situarnos en el enfoque de redes de políticas públicas por el cual optamos, nos permite circunscribir el tipo de análisis estructural de redes a aplicar, e intentar comprender las características del sistema de decisión colectiva en el área de política seleccionado.

Por su lado, las dimensiones o propiedades a analizar son los conceptos teóricos o entidades relevantes, planteados con la finalidad de dar el marco analítico a desarrollarse en el capítulo de resultados.

Por último, las técnicas de investigación empírica, a través de un cuestionario semi-estructurado y con características para actores de élite. Con diferentes métodos y con la técnica de la bola de nieve, se llegó a determinar los actores relevantes en el sistema de decisión colectiva de la política pública analizada.

El estudio de casos

La razón por la cual se optó por la metodología de los estudios de casos, es que éstos son generalmente más ricos en la descripción y comprensión de fenómenos complejos, precisamente donde los métodos estadísticos y modelos formales son débiles. George y Bennett (2004) nos dicen que el método de estudio de casos investiga en detalle un único caso como es nuestra problemática planteada en el capítulo I. Asimismo la particularidad de nuestro caso es un análisis intra-casos y no una comparación entre casos.

Por su lado Coller (2000), nos señala tres ventajas de esta metodología que la hacen más acertada para abordar nuestra problemática: tienen gran potencial para ampliar el vigor de los conceptos al refinar los conceptos a un mayor nivel de validez para un menor número de casos; nos permite interpretar, describir o examinar en detalle el rol de los mecanismos causales al examinar la forma en que operan en los casos individuales, y su capacidad para hacer frente a la complejidad de la causalidad.

Como primera fortaleza, los estudios de caso permiten a un investigador lograr altos niveles de validez conceptual, o identificar y medir los indicadores que mejor representan los conceptos teóricos que el investigador pretende medir. Muchas de los conceptos de interés que en este trabajo de investigación, tales como el poder⁴³, intereses, recursos, y así sucesivamente, son difíciles de observar y medir. Esto requiere un examen detallado de los factores contextuales, que es extremadamente difícil de hacer en los estudios estadísticos, pero que son comunes en los estudios de casos.

En segundo lugar, estudios de casos examinan el funcionamiento de los mecanismos causales en detalle por cada caso. Dentro de un único caso, podemos ver un gran número de variables que intervienen e inductivamente observar aspectos inesperados del funcionamiento de un mecanismo de causalidad o ayudar a identificar las condiciones presentes en caso de activar el mecanismo causal. Consideramos que los mecanismos funcionan sólo bajo ciertas condiciones. Estudios estadísticos, que omiten todos los factores contextuales, excepto las que están codificadas en las variables seleccionadas para la medición o utilizados para la constitución de una población de los casos, necesariamente dejan de lado muchas variables contextuales y variables intervinientes.

En tercer lugar, poseen como ventaja los estudios de caso, la capacidad para describir y explicar relaciones complejas de causalidad e interacción a través del proceso de localización de pruebas para documentarlas. Análogamente, los métodos estadísticos pueden modelar varios tipos de relaciones complejas de causalidad e interacción, pero sólo a costa de exigir un gran tamaño de la muestra, y los modelos de interacción no lineales rápidamente llegan a ser difíciles y complejos de interpretar.

El objeto de estudio del presente trabajo de investigación es lo que se designa como “dominio de política” (policy domain) o sistema de decisión colectiva del área de saneamiento cloacal de la Municipalidad de Córdoba. Es importante conocer por qué motivos, luego de varios años de indefiniciones, el área de políticas no ha podido definir e implementar políticas públicas tendientes a dar una solución óptima al sistema de saneamiento cloacas en la ciudad de

⁴³ Entendido como influencia en clave relacional.

Córdoba. Si bien existieron enunciaciones y alternativas de políticas viables de ser gestionadas en el área de políticas durante los años 2004-2007 (véase capítulo I), no se observa como correlato su cristalización u operativización correspondiente en una política pública determinada.

Estamos frente a un estudio de caso de un área de políticas específica y de un gobierno local, que busca a través de un caso ejemplar, describir y comprender heurísticamente un fenómeno político determinado.

En este caso el área de políticas es el sistema de saneamiento cloacal de la Municipalidad de Córdoba entre los años 2004-2007, en donde intervienen una serie de actores públicos y privados que configuran un entramado singular de relaciones políticas que se definen a partir de los intereses y recursos de los actores involucrados.

La ejemplaridad del caso demuestra que las políticas públicas no son una simple enunciación formal de las burocracias administrativas, sino un complejo entramado de relaciones políticas entre los actores que buscan satisfacer sus intereses al momento de la toma de las decisiones de política pública (o la no política).

El estudio de este caso particular busca describir el fenómeno de las influencias en materia de políticas públicas de actores supuestamente ajenos a esa esfera de decisiones. Asimismo, detallar el funcionamiento de las redes de actores en torno a la política, puede ser la explicación a los interrogantes y observaciones planteadas.

Cabe aclarar que la intención en un primer momento, es la de describir el comportamiento y la variabilidad de este fenómeno singular en un caso determinado, dejando para otro momento o trabajo, la posibilidad de extrapolarlo o compararlo con fenómenos similares dentro del complejo panorama de la administración pública local.

Enfoques de redes de políticas públicas

El concepto de “redes de políticas públicas” (policy network), adquiere relevancia en el análisis de las políticas públicas en las últimas décadas. De forma genérica, se utiliza para reflejar los aspectos relacionales en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Un policy network es un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política. La interdependencia es el concepto básico con el que se expresa la necesidad de mantener relaciones estables entre actores diversos con el fin de conseguir objetivos políticos. Esta comunidad de actores se convierte en un foro especializado donde se intercambian recursos e información, se elaboran y discuten propuestas, se negocian transacciones y se definen o no las políticas.

La proliferación de redes políticas supone un cambio importante en la forma de entender las políticas públicas y el papel del Estado. Rompe con la idea de Estado monolítico, capaz de definir de forma autónoma el desarrollo de las políticas.

En el análisis de redes se entiende que las materias objeto de intervención gubernamental son demasiado amplias y complejas como para poder gestionarse a través de un modelo único. El objetivo de la investigación es captar esa diversidad en las pautas de interacción entre organizaciones públicas y privadas y explicar su impacto en el resultado político. Ello implica que las cuestiones relativas a quién gobierna, cómo gobierna y por qué, dependen del ámbito sobre el cual se lleve a cabo la investigación, es una cuestión empírica que debe abordarse a través del análisis de casos concretos. Otra de las características del análisis de redes es el énfasis en la desagregación del análisis. La investigación se centra en el ámbito sectorial con el fin de captar las peculiaridades de cada subsistema político.

El análisis de redes significa un cambio importante al poner de manifiesto la relevancia de los factores institucionales en el proceso de elaboración de las políticas públicas. El policy network hace referencia a un marco institucional específico en el que interactúan diferentes organizaciones públicas y privadas con el fin de gestionar problemas sociales. Se refiere a las reglas del juego

existentes en cada subsistema político, que condicionan la forma en que los actores participan, definen sus objetivos y estrategias y estructuran sus relaciones con otros actores. Su desarrollo pone de manifiesto cómo el análisis de las políticas públicas no puede ser entendido únicamente como un proceso guiado por las luchas entre grupos de presión por imponer sus preferencias e intereses sobre el resultado político, ni como el resultado de la acción autónoma del Estado. El grado de movilización de los grupos sociales y la autonomía del Estado son variables importantes que deben analizarse, no como variables aisladas, sino a partir de su interconexión, teniendo en cuenta el contexto institucional en el que actúan. La capacidad de un grupo de interés para llevar a cabo sus objetivos políticos no depende únicamente de su capacidad para movilizarse y monopolizar la representación de un grupo social concreto, sino también de la posición que ocupa la organización en el policy network.

Tanto la forma y el contenido de las relaciones entre los actores u organizaciones tienen importantes consecuencias para la formación de intereses y comportamientos políticos. Independientemente de las particularidades de un análisis estructural, prácticamente todos los análisis de redes comparten la presunción de que una completa explicación de algunos fenómenos sociales exige el conocimiento de las relaciones entre los actores del sistema. Hacer caso omiso de las estructuras, proporciona en el mejor de los casos, una explicación deficiente y, en el peor, una incorrecta.

El objetivo básico de un análisis estructural de la política es explicar la distribución del poder entre los actores de un sistema social en función de las posiciones que ocupan en la red. Una posición de poder surge de su prominencia en las redes cuando valoran la influencia, intercambios, preferencias y recursos que poseen los actores en el sistema de decisión colectiva (Knoke, 1990).

La estructura de las relaciones entre los actores y la ubicación de cada uno de los actores en la red tiene importantes consecuencias de comportamiento, percepción y actitudinal tanto para las unidades individuales y para los sistemas en su conjunto.

Para Hanf y O'Toole (1992) en el estudio de redes de políticas públicas, es posible distinguir tres tradiciones generales en el análisis de redes.

La primera, se encuentra en aquellos autores con un interés en los subsistemas y comunidades de política, y su enfoque de estudio es principalmente las condiciones estructurales bajo las cuales es formulada la política pública.

En este enfoque el gobierno moderno es caracterizado por sistemas de decisión con una diferenciación desagregada en lo territorial y funcional, con capacidad de resolución de problemas a partir de un conjunto de subsistemas de actores con tareas especializadas y de competencia limitada y recursos. Como resultado, actores relativamente independientes, quiénes necesitan trabajar juntos de una manera u otra, representan y prosiguen diferentes intereses por separado, a menudo ocasionando cursos de acción contrapuestos (Hanf y O`Toole 1992).

Las políticas públicas no son producto de la acción unilateral del Estado, si no, el resultado de procesos colectivos de decisión. Es por ello que las decisiones colectivas son típicamente el resultado de agregación de preferencias; donde las políticas y los procesos de decisión, son una elección colectiva o social tiene que ser hecha y es producto de redes de política como sistemas de elección social.

Para una mejor comprensión de cómo los conflictos sociales son el resultado de decisiones colectivas obligatorias requiere el mapeo sistemático de relaciones estructurales sociales entre actores capaces de participar adentro y de influir los resultados en las de luchas de política local (Knoke y Pappi, 1991). Un segundo grupo toma como su punto de salida la crisis percibida de gobernanza, y dirige la función de gobierno en un contexto cada vez más inter-organizacional.

En este segundo enfoque el concepto de las redes se refiere a las interacciones de muchos actores separados pero interdependientes que actúan de una manera guiada en sus propias preferencias pero sin embargo coordinan sus acciones por sus interdependencias de recursos e intereses.

En este sentido básico, el término red meramente denota el hecho que la elaboración e implementación de políticas, implica un gran número y variedad de actores públicos y privados de los diferentes niveles y áreas funcionales del gobierno y la sociedad. Poniendo énfasis en las interrelaciones y en las interdependencias de estos actores, la red pone atención en el patrón de

conexiones e interacciones entre ellos y a la manera en el cual éstas afectan el comportamiento de las organizaciones. Utilizado de este modo, el concepto de red ayuda fácilmente a entender que todas las organizaciones son implicadas en relaciones de una manera u otra con otras organizaciones en su entorno (Hanf y O`Toole, 1992).

Finalmente, hay aquellos interesados en el análisis de implementación de política por estructuras multi-actor, y en los problemas de manejo de redes inter-organizacionales.

Como hemos visto desde la perspectiva interorganizacional, la investigación sobre implementación examina la acción política de una manera en la cual los actores implicados organizan y coordinan sus actividades interrelacionadas. Aquí las preocupaciones primarias son los límites a la coordinación de relaciones interorganizacionales, así como el diseño e implementación de prácticas de administración que efectúan el grado requerido de colaboración y acción conjunta entre varios actores. Sintéticamente, el problema es la combinación de "arenas de acción" en situaciones de decisión caracterizadas cada vez más por largas cadenas de acción. Esto implica no únicamente el enlazando de niveles diferentes de gobierno y administración, sino también juntar a los actores públicos y privados requeridos para acción conjunta en cualquier nivel de gobierno (Hanf y O`Toole, 1992).

Esta aproximación fue pretendida como un método para el análisis de interacciones entre un conjunto de actores públicos y privados implicados en diferentes actividades funcionales con consideración a la implementación de un programa particular, o el manejo de un problema específico, en una localidad determinada. Como tal ofrece una estrategia para analizar la acción real de actores públicos y privados donde cooperan o no en la implementación de un programa.

Naturalmente, estos no necesariamente tienen que ser categorías mutuamente excluyentes. Sin embargo, nuestro caso de estudios acotado temporalmente y focalizado en una política pública determinada, se enmarca en la primera corriente debidamente explicitada.

Propiedades a analizar

- *Sistema de decisión colectiva (policy domain)*: cualquier subsistema político en el cual los participantes son identificados por especificar y definir un criterio de mutua relevancia o la orientación común enfocada en la formulación, defendiendo y seleccionando cursos de acción. Un núcleo del policy domain consiste en aquellos actores cuyos intereses y acciones tienen que ser tomados a cuenta por los otros participantes. Cada policy domain abarca una diversidad de asuntos controversiales de política, grupos de interés y autoridades públicas, cada uno buscando influir en las decisiones definitivas sobre asuntos de importancia para ellos y su sector. En cada policy domain los actores poseen relaciones de influencia e intercambio entre ellos. Asimismo a partir de esas relaciones se configuran subgrupos cohesivos también denominados clusters (Knocke, Pappi, Broadbent y Tsujinaka, 1996).
- *Intereses de los actores*: describen las preferencias básicas de los actores identificadas con las condiciones de supervivencia de la organización (conservación), autonomía y crecimiento que dependen del ambiente institucional dentro del cual la organización funciona. Los actores tienen preferencias relativamente poco estables que en algunos casos compiten o se complementan según sea el caso. Este juego de intereses y su correspondiente resultado, más las reglas institucionales dadas de una organización, determina que los actores activen sus preferencias de acuerdo a estímulos específicos que provienen de un problema político particular o tema a decidir. (Scharpf, 1997; Olsen y March, 1993).
- *Recursos de los actores*: algo que puede ser usado para influir en las opciones específicas o las estrategias de otro actor. O bien, las capacidades que permiten a un actor influenciar en algunos aspectos y grados de un resultado político determinado. Esto incluye propiedades personales, tales como, recursos de autoridad, económicos, prestigio, de intermediación, la disposición de mano de obra, el conocimiento o experticia, las vinculaciones y la influencia en subgrupos (Laumann y Pappi, 1976).

- *Relaciones de poder entre los actores:* son interacciones asimétricas reales o potenciales, en la cual un actor social ejerce el control sobre el comportamiento de otro. En el marco del sistema de decisión colectiva, las relaciones de poder son la combinación de dos dimensiones fundamentales: la influencia y la dominación (Knoke, 1990).

Técnica de investigación empírica

La metodología de recolección de datos que se utilizó fue la entrevista de élites (véase anexo nº 1). Este tipo de entrevista se realiza para aquellos actores que requieren un tratamiento no estandarizado. Las entrevistas de élites difieren sustancialmente de aquellas altamente estructuradas y estandarizadas que son más frecuentes.

Existe un número de razones para esta diferencia. Primero, el investigador generalmente carece de cierta información para diseñar un efectivo cuestionario estructurado y estandarizado. La única forma que a veces tiene el investigador es interrogar directamente al participante. Segundo, el investigador está usualmente interesado en la interpretación personal del participante sobre determinados asuntos y materias. Finalmente, con este tipo de técnica, los participantes acceden a responder a cierto tipo de preguntas y a dar información que de un modo estructurado y estandarizado no estarían dispuestos a hacerlo (George y Bennett, 2004).

A fin de tener un criterio de selección de los actores se utilizaron cuatro técnicas genéricas:

- Método posicional: organizaciones que ocupan los roles claves en el sistema analítico, como las posiciones elegidas o ejecutivas en las principales unidades gubernamentales, profesionales, laborales, empresariales, etc.
- Método decisional: otros actores que participan en la elaboración de las decisiones políticas obligatorias para el conjunto del sistema.
- Método reputacional: actores considerados por observadores bien informados con la capacidad de poder real o potencial para afectar resultados políticos con regularidad y considerablemente.
- Métodos relacionales: los actores que mantienen relaciones políticas importantes con otros miembros de sistema, que no fueron descubiertos durante preguntas sobre reputaciones de poder de élites.

En primer lugar se realizó un estudio exploratorio de opinión a funcionarios e individuos, que por sus roles posicionales estratégicos, tuvieron competencia y participación en el ámbito de la política de saneamiento municipal. Estos actores constituyeron la primera lista de actores donde inició la bola de nieve.

Seguidamente se constató aquellos actores que tuviesen participación en las decisiones del ámbito de política por sus competencias en la materia. Asimismo se incorporaron actores referenciados por otros por poseer capacidad para influenciar en los resultados políticos.

Actores posicionales y decisionales
Intendente (Municipalidad de Córdoba)
Concejal (Municipalidad de Córdoba)
Secretario de Obras Públicas (Municipalidad de Córdoba)
Subsecretario de Obras Públicas (Municipalidad de Córdoba)
Director de Redes Sanitarias y Gas
Dirección de Prevención y Gestión Ambiental
Dirección de Habilitación de Negocios
Director de Urbanismo
Director de Obras Privadas y Uso del Suelo
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (Enohsa - Gobierno Nacional)
Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (Dipas - Gobierno Provincial)
Agencia Córdoba Ambiente (Gobierno Provincial)
Técnicos de la dirección de Redes Sanitarias y Gas

Tabla nº 2

Actores reputacionales y relacionales
Colegio de Arquitectos (CA)
Colegio de Ingenieros Civiles (CIC)
Cámara Argentina de la Construcción (CAC)
Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC)
Cámara de Corredores Inmobiliarios (CACIC)
Fundación para la defensa del ambiente (Funam)
Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha)

Actores reputacionales y relacionales
Servicio Habitacional y de Acción Social (Sehas)
Sindicato Unión de Obreros y Empleados Municipales (Suoem)
Techint (empresa constructora)

Tabla nº 3

Tomando en cuenta los actores seleccionados por los cuatro métodos mencionados, se llegó a 23 actores. Si bien todos se consideran en análisis del policy domain, se incorporaron a la muestra de entrevistados los posicionales-decisionales⁴⁴ y aquellos reputacionales-relacionales que obtuvieron al menos dos menciones⁴⁵. A éstos se les realizó una entrevista semi-estructurada en profundidad⁴⁶.

Los actores entrevistados son los siguientes⁴⁷:

Lista de actores entrevistados
Sector Gubernamental
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (Enohsa - Gobierno Nacional)
Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (Dipas - Gobierno Provincial)
Agencia Córdoba Ambiente (Gobierno Provincial)
Intendente (Municipalidad de Córdoba)
Concejal (Municipalidad de Córdoba)
Secretario de Obras Públicas (Municipalidad de Córdoba)

⁴⁴ Los casos del Secretario de Obras Públicas y del Director de Redes Sanitarias y Gas se observó que en el período analizado del ámbito de política 2004-2007, existieron recambio de funcionarios, por lo tanto fue necesario contemplar esta situación y hacer una entrevista a los antiguos y nuevos funcionarios del área. Dentro del sector de funcionarios políticos del Estado municipal, no se pudo entrevistar al Subsecretario de Obras Públicas de la primera etapa de gestión, debido a que no se lo pudo localizar. Por lo tanto, el funcionario de la Subsecretaría de Obras Públicas que si se pudo entrevistar corresponde a la segunda etapa de gestión del período 2004-2007.

⁴⁵ No cumplían esta pauta los siguientes actores: Director de Habilitación de Negocios, Organizaciones Barriales y las Universidades.

⁴⁶ Véase en el anexo nº 1 el cuestionario utilizado.

⁴⁷ Pese a los reiterados intentos, no pudo ser entrevistado el actor Techint, el Director de Urbanismo, el Director de Obras Privadas y Uso del Suelo y el Director de Prevención y Gestión Ambiental, pertenecientes a la Municipalidad de Córdoba

Lista de actores entrevistados
Subsecretario de Obras Públicas (Municipalidad de Córdoba)
Director de Redes Sanitarias y Gas
Técnicos de la dirección de Redes Sanitarias y Gas
Sector no Gubernamental
Sindicato Unión de Obreros y Empleados Municipales (Suoem)
Colegio de Arquitectos (CA)
Colegio de Ingenieros Civiles (CIC)
Cámara Argentina de la Construcción (CAC)
Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC)
Cámara de Corredores Inmobiliarios (CACIC)
Fundación para la defensa del ambiente (Funam)
Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha)
Servicio Habitacional y de Acción Social (Sehas)

Tabla nº 4

Capítulo IV: Características del sistema de decisión colectiva en el área de política estudiada

En este capítulo se analizará la constelación de actores que participan en el sistema de decisión colectiva (policy domain) del área de política “saneamiento de aguas y efluentes cloacales” de la municipalidad de Córdoba en la gestión de gobierno 2003-2007.

En la constelación de actores que interviene en el sistema de decisión colectiva se identificará la red de vinculaciones o intercambios que realizan los actores y sectores que participan de la misma. Las redes de relaciones entre los actores resultan un ámbito muy pertinente para estudiar la existencia y frecuencia de las interacciones entre los actores. Estas redes hacen visible la estructura de intercambios entre los actores y sectores, y los grupos socio-políticos a partir de la cohesión entre actores del policy domain.

Constelación de actores y sectores en el ámbito de política

Los actores que fueron seleccionados poseen participación en el ámbito de política a través de sus relaciones de poder y redes de intercambio.

Su participación puede deberse a múltiples opciones, tales como ser parte de las decisiones del ámbito de política, poseer preferencias convergentes o divergentes con los decidores políticos con respecto a los objetivos de política, formar parte de las redes de políticas públicas, tener recursos de poder necesarios para decidir e implementar una política pública. etc.

Existe una marcada diferenciación a grandes rasgos entre los que son actores gubernamentales y los no gubernamentales. Entre los primeros, está la clásica división entre los distintos niveles gubernamentales de nuestro sistema federal: nacionales, provinciales y locales. Por su lado, los no gubernamentales o privados, se encuentran: los colegios profesionales relacionados con el desarrollo urbano, los sectores empresariales de este rubro, las organizaciones no gubernamentales con interés en la problemática medio ambiental y el sindicato de empleados municipales como organización del interés colectivo de los trabajadores.

Actores intervinientes:

- **Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento – Enohsa** (Estado Nacional): este es el organismo nacional con competencia en políticas de saneamiento cloacal. Posee financiamiento propio para municipios y provincias que carecen del mismo o son insuficientes.
- **Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento – Dipas** (Estado Provincial): este es el organismo provincial con competencia en políticas de saneamiento cloacal. Ejerce a nivel provincial el poder de policía en los ríos.
- **Agencia Córdoba Ambiente – ACA** (Estado Provincial): este es el organismo provincial con competencia en políticas ambientales. Regula y monitorea la situación medioambiental en todo el ámbito provincial.
- **Intendente – INT** (Funcionario político del Estado Municipal): como autoridad máxima del gobierno local de la Ciudad de Córdoba, es quien posee la decisión final en materia de política saneamiento cloacal.
- **Concejo Deliberante – Concejal** (Funcionario político del Estado Municipal): se optó por incluir al Presidente de la Comisión de Servicios Públicos y Vicepresidente de la Comisión de Desarrollo Urbano a la vez, en representación del cuerpo legislativo del Estado municipal, por su ingerencia en materia de política de saneamiento cloacal.
- **Secretario de Obras Públicas – SOP** (Funcionario político del Estado Municipal): autoridad sectorial máxima del Departamento Ejecutivo municipal con competencia en materia de política de saneamiento cloacal.
- **Subsecretario de Obras Públicas – SSOP** (Funcionario político del Estado Municipal): autoridad jerárquica municipal con competencia en materia de política de saneamiento cloacal.
- **Director de Redes Sanitarias y Gas – DRS** (Funcionario político del Estado Municipal): autoridad municipal específica encargada de ejecutar las políticas de saneamiento municipal.

- **Director de Prevención y Gestión Ambiental – DpyGA** (Funcionario político del Estado Municipal): autoridad municipal específica encargada de ejecutar las políticas ambientales municipales.
- **Director de Habilitación de Negocios – DHN** (Funcionario político del Estado Municipal): autoridad municipal específica encargada de controlar la legalidad de la actividad comercial en la ciudad.
- **Director de Urbanismo – DU** (Funcionario político del Estado Municipal): autoridad municipal específica encargada de ejecutar las políticas de desarrollo urbano municipal.
- **Director de Obras Privadas y Uso del Suelo – DOPUS** (Funcionario político del Estado Municipal): autoridad municipal específica encargada de regular el uso del suelo y control de las obras privadas a ejecutar en la ciudad.
- **Técnicos de la dirección de Redes Sanitarias y Gas – PTDRSyG** (Burocracia municipal): personal calificado perteneciente a la dirección de Redes Sanitarias y Gas, encargado de asesorar y diseñar/ejecutar las políticas de saneamiento cloacal.
- **Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales – SUOEM** (Burocracia municipal): corporación que actúa en defensa de los derechos de los agentes que trabajan en relación de dependencia del Estado municipal.
- **Colegio de Arquitectos – CA** (Sector de intereses empresariales): corporación que agrupa los profesionales de la arquitectura en la Provincia de Córdoba.
- **Colegio de Ingenieros Civiles – CIC** (Sector de intereses empresariales): corporación que agrupa los profesionales de la ingeniería civil en la Provincia de Córdoba.
- **Cámara Argentina de la Construcción – CAC** (Sector de intereses empresariales): corporación que agrupa las empresas constructoras que participan de las licitaciones de obras públicas nacionales, provinciales y locales.
- **Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba – CEDUC** (Sector de intereses empresariales): corporación que agrupa los

intereses de los grupos desarrollistas urbanos de la Provincia de Córdoba.

- **Cámara de Corredores Inmobiliarios – CACIC** (Sector de intereses empresariales): corporación que agrupa los intereses de las empresas inmobiliarias de la Provincia de Córdoba.
- **Techint – empresa constructora** (Sector de intereses empresariales): empresa multinacional argentina con intereses en las grandes obras públicas a nivel nacional.
- **Fundación para defensa del ambiente – Funam** (Sociedad civil organizada): organización no gubernamental con interés en la protección y cuidado del ambiente.
- **Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente – Cedha** (Sociedad civil organizada): organización no gubernamental con interés en la protección y cuidado del ambiente.
- **Servicios Habitacional y de Acción Social – Sehas** (Sociedad civil organizada): organización no gubernamental con interés en la protección y cuidado del ambiente.

Sistema de Decisión Colectiva

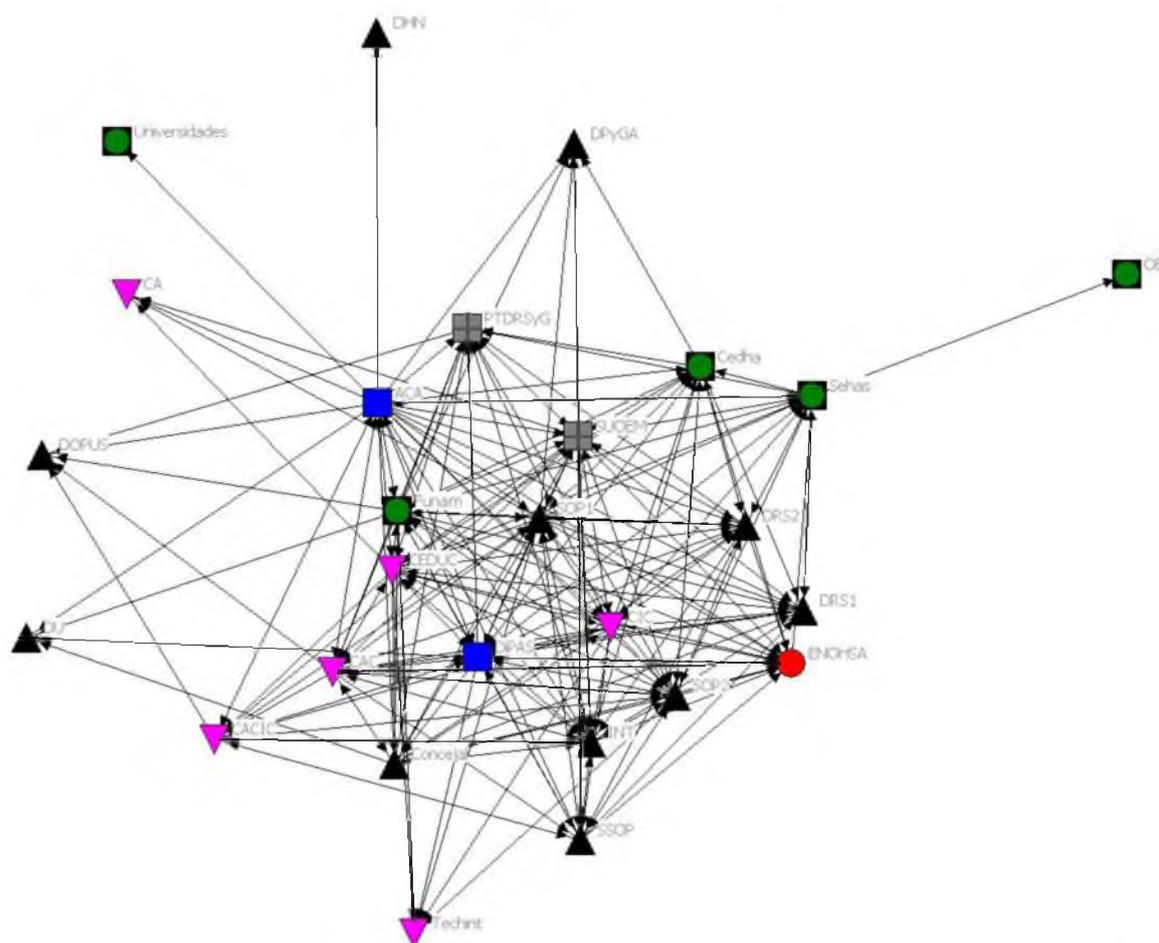


Gráfico nº 3

Referencias de los tipos de nodos

- ▲ Funcionarios políticos municipales
- ▼ Intereses empresariales
- Estado nacional
- Burocracia municipal
- Estado provincial
- Sociedad civil organizada

En el presente gráfico encontramos una red que posee un importante nivel de conectividad en todos sus actores. Existe un núcleo cohesivo que integra a la mayoría de los actores y pocos de ellos son periféricos. Se observa la presencia numerosa y fuertemente conectada de parte de los actores con intereses económicos con los actores representantes tanto del gobierno local como el gobierno provincial.

Cabe destacar que en el sistema de decisión colectiva y en su núcleo existen actores que pertenecen a diversos sectores sociales y políticos. Dentro de cada sector existen actores más centrales unos que otros. En el caso del sector de intereses empresariales, de los seis actores que intervienen en el sistema de decisión colectiva tres se resultan relativamente más periféricos (Colegio de Arquitectos, Cámara de Corredores Inmobiliarios), los tres que se destacan son: Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba, Cámara Argentina de la Construcción y el Colegio de Ingenieros Civiles.

El sector de la sociedad civil organizada introduce sólo un actor en el centro del sistema, dos en una posición lateral (las ong's Cedha y Sehas) y dos sumamente periféricos (los actores denominados Universidades y Organizaciones Barriales). El actor que se destaca de este sector es la Funam por su posición central.

Con respecto a los funcionarios políticos del gobierno local, de once actores siete (Intendente, Concejal, Secretario de Obras Públicas 1 y 2, Director de Redes Sanitarias y Gas 1 y 2 y el Subsecretario de Obras Públicas) poseen una posición estructural en el núcleo de mayor cohesividad. Los cuatro actores más bien periféricos son: Director de de Urbanismo, Director de Habilitación de Negocios, Director de Obras Privadas y Uso del Suelo y el Director de Prevención y Gestión Ambiental.

Seguidamente, el sector denominado burocracia municipal posee dos actores relevantes, pero uno más central (Suoem) que el otro (Técnicos de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas).

De igual modo el Estado provincial, posee dos actores importantes pero la Dipas se caracteriza por un mayor grado de centralidad que la Agencia Córdoba Ambiente.

Finalmente, el Estado nacional representado por un solo actor, se encuentra en un lugar de la red con algún grado de centralidad.

Sectores intervinientes:

Dentro de la comunidad de la política pública de saneamiento, se agruparon los actores intervinientes en el sistema de decisión colectiva fundamentalmente en seis sectores socio-políticos:

- Sector de intereses empresariales: Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros Civiles, Cámara Argentina de la Construcción, Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba, Cámara de Corredores Inmobiliarios, Techint – empresa constructora.
- Funcionarios políticos del Estado municipal: Intendente, Concejal, Secretario de Obras Públicas, Subsecretario de Obras Públicas, Director de Redes Sanitarias y Gas, Director de Prevención y Gestión Ambiental, Dirección de Habilitación de Negocios, Director de Urbanismo.
- Burocracia municipal: Técnicos de la dirección de redes sanitarias y gas y sindicato unión de obreros y empleados municipales.
- Estado provincial: Dipas (Dirección Provincial de Agua y Saneamiento) y la Agencia Córdoba Ambiente.
- Estado nacional: Enohsa (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento)
- Sociedad civil organizada: Fundación para defensa del ambiente – Funam, Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente – Cedha, Servicios Habitacional y de Acción Social – Sehas, Universidades y Organizaciones barriales.

Sectores del Sistema de Decisión Colectiva

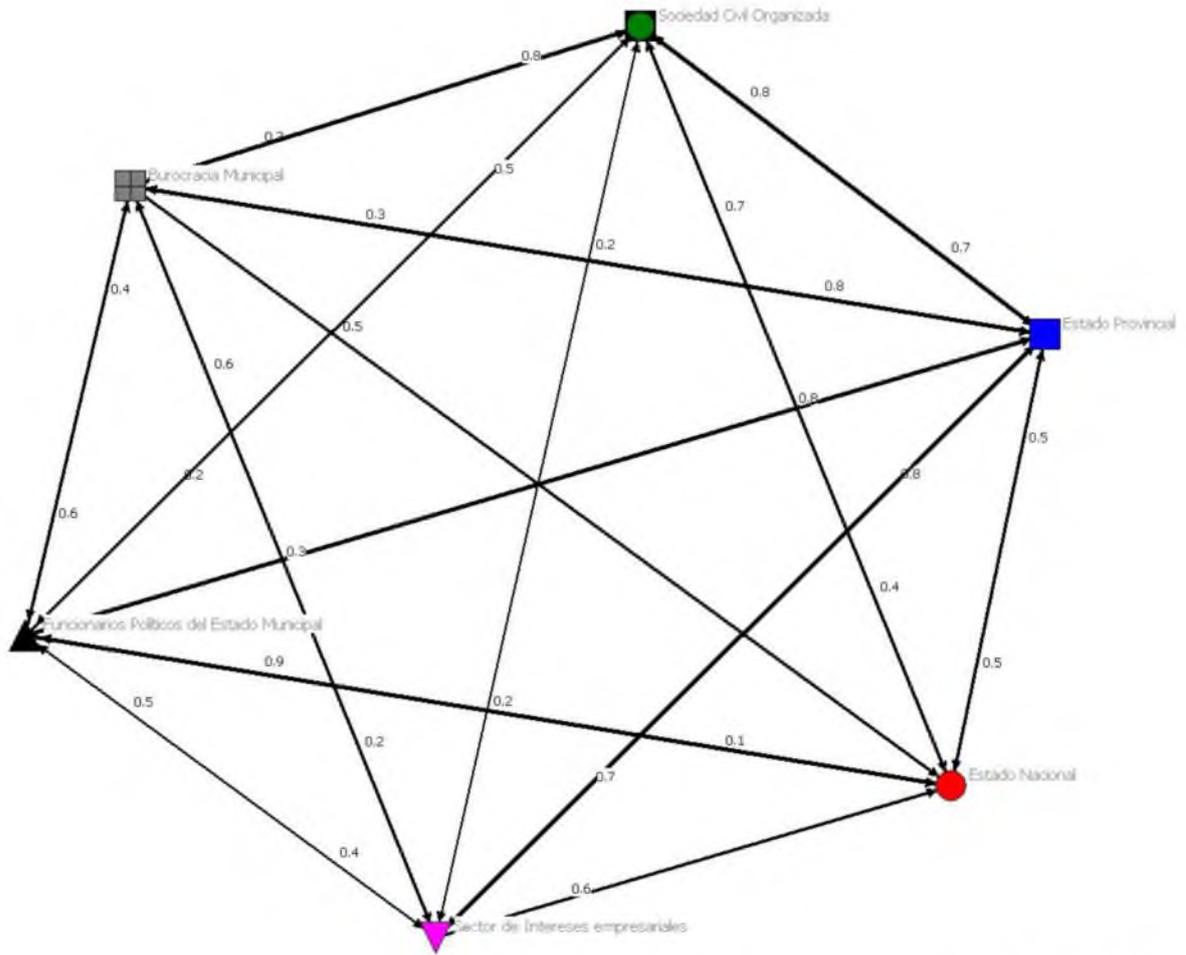


Gráfico nº 4

Referencias de los tipos de nodos

- ▲ Funcionarios políticos municipales
- ▼ Intereses empresariales
- Estado nacional
- Burocracia municipal
- Estado provincial
- Sociedad civil organizada

Influencia por bloques en el Sistema de Decisión Colectiva

Miembros	1	2	3	4	5	6
1 (Estado Nacional)		0.5000	0.0909	0.0000	0.0000	0.4000
2 (Estado Provincial)	0.5000	0.5000	0.8182	0.7500	0.8333	0.7000
3 (Funcionarios Políticos del Estado Municipal)	0.8571	0.2857	0.4000	0.5714	0.4524	0.1714
4 (Burocracia municipal)	0.5000	0.2500	0.4091	1.0000	0.5833	0.3000
5 (Sector de intereses empresariales)	0.6000	0.7000	0.4182	0.2000	0.4400	0.2400
6 (Sociedad civil organizada)	0.6667	0.8333	0.5455	0.8333	0.2222	0.3333

Tabla nº 5

En gráfico nº 4 y la tabla nº 5, representamos en la estructura del policy domain en qué grado cada sector consideró o no influyente al resto del sistema de decisión colectiva.

En el caso del sector como el Estado nacional, consideró influyente en primer lugar a los sectores del Estado provincial y la sociedad civil organizada. Marginalmente mencionó al sector de los funcionarios políticos del Estado municipal.

El sector del Estado provincial, evaluó como influyentes a todos los sectores de manera considerable para la estructura del sistema de decisión colectiva.

En cambio, para los funcionarios políticos del Estado municipal, sus consideraciones de mayor influencia provienen del Estado nacional y la burocracia municipal. Seguidamente tenemos al sector de intereses empresariales y a sí mismo. De manera muy periférica ubica al Estado provincial y a la sociedad civil organizada.

La burocracia municipal, por su lado, se considera a sí misma como influyente y en segundo y tercer lugar al sector de intereses empresariales y al Estado nacional respectivamente. Luego ubica al sector de los funcionarios políticos del Estado municipal, a la sociedad civil organizada y por último al Estado provincial.

El sector de los intereses empresariales, ubicó como más influyente al Estado provincial, seguido del Estado nacional. A su mismo sector y a los funcionarios

Referencias de los tipos de nodos

- ▲ Funcionarios políticos municipales
- ▼ Intereses empresariales
- Estado nacional
- Burocracia municipal
- Estado provincial
- Sociedad civil organizada

En este gráfico se observa una importante densidad de intercambios principalmente con los actores pertenecientes al núcleo duro del sector de funcionarios políticos del Estado municipal (intendente, Secretario de Obras Públicas, Subsecretario de Obras Públicas, Director de Redes Sanitarias y Gas). Asimismo los intercambios con los actores de este sector, son de menor intensidad a medida que observamos otros actores, tales como, Concejal, Dirección de Prevención y Gestión Ambiental, o se tornan nulos con los directores de Urbanismo, Obras Privadas y Uso del Suelo y Habilitación de Negocios.

En cuanto a los intercambios con los actores pertenecientes al sector de intereses empresariales, podemos destacar una mayor intensidad de los intercambios con los actores Colegio de Ingenieros, Cámara Argentina de la Construcción y la Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba. Sin embargo, actores de este mismo sector, como el Colegio de Arquitectos, la Cámara de Corredores Inmobiliarios y la empresa constructora Techint, se ubican en un sector más marginal en el grado de intercambios.

En el mismo sentido los actores del sector de la Burocracia municipal, poseen desempeños distintos, teniendo un mayor intercambio los Técnicos de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas que la cúpula sindical.

Asimismo, sucede con los actores del Estado provincial, donde la Dipas posee una mayor relevancia que la Agencia Córdoba Ambiente.

Con respecto al Enohsa, único actor del Estado nacional, los intercambios son de singular importancia.

Finalmente, los actores de la Sociedad civil organizada poseen resultados muy dispares, ya que en un extremo tenemos al Cedha y Sehas con intercambios importantes y en otro extremos a la Funam, Organizaciones barriales con un bajo intercambio o nulo si tomamos a las Universidades.

Redes de intercambios e interacciones entre los sectores:

Vinculaciones entre sectores socio-políticos en el sistema de decisión colectiva

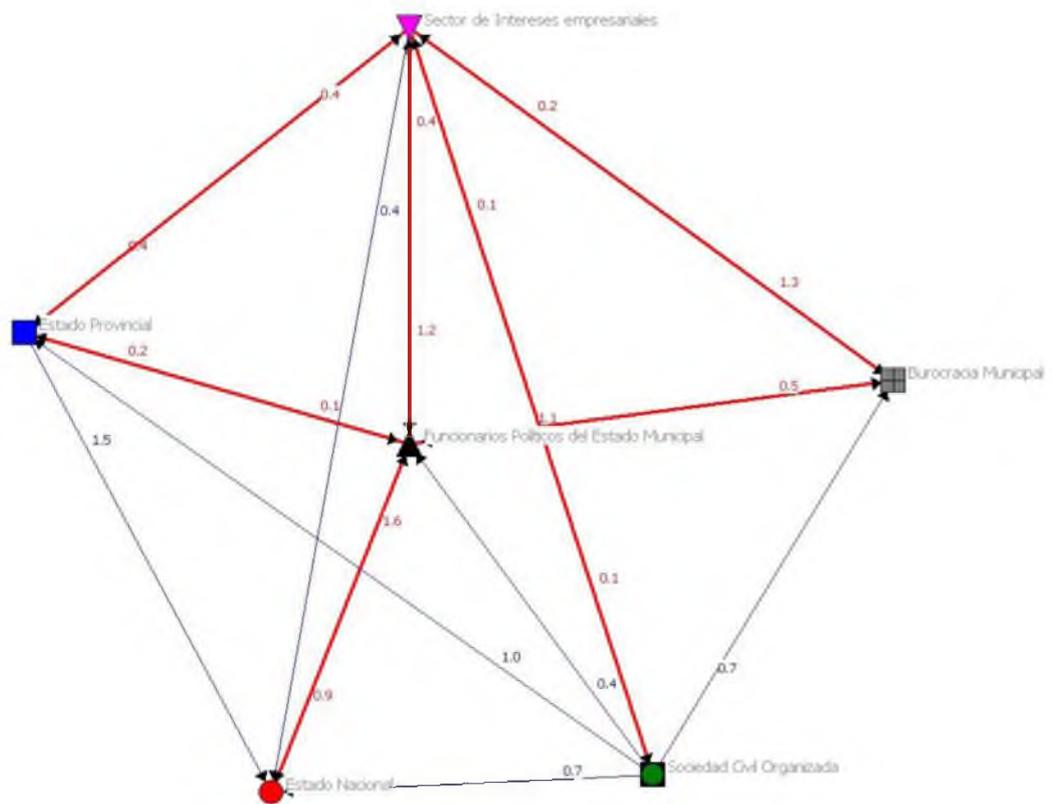


Gráfico nº 6

Referencias de los tipos de nodos

- ▲ Funcionarios políticos municipales
- ▼ Intereses empresariales
- Estado nacional
- Burocracia municipal
- Estado provincial
- Sociedad civil organizada

Vinculaciones por bloques en el Sistema de Decisión Colectiva

Miembros	1	2	3	4	5	6
1 (Estado Nacional)		0.0000	0.4545	0.0000	0.0000	0.0000
2 (Estado Provincial)	0.5000	0.5000	0.0909	0.0000	0.2500	0.0000
3 (Funcionarios Políticos del Estado Municipal)	0.5714	0.0714	0.2000	0.4286	0.4524	0.0000
4 (Burocracia municipal)	0.0000	0.0000	0.2273	0.0000	0.4167	0.0000
5 (Sector de intereses empresariales)	0.2000	0.2000	0.2182	0.1000	0.3600	0.12000
6 (Sociedad civil organizada)	0.3333	0.5000	0.2424	0.5000	0.1111	0.2500

Tabla nº 6

Este gráfico busca mostrar y reflejar la importancia relativa de los sectores entre sí.

En este sentido cabe destacar que sobresalen los intercambios referenciados con el sector de los Funcionarios políticos del Estado municipal y con el sector de intereses Empresariales. Esto nos indica que en la comunidad de la política pública, existen varios sectores que reconocen poseer distintos grados de intercambio con esos dos sectores. La intensidad está determinada por los valores que le asigna cada sector al intercambio con el otro sector.

Asimismo las líneas de color rojo nos determinan que se está reconociendo una bidireccionalidad en el intercambio entre los sector. En cambio en las líneas de color azul, intercambio unidireccional, un sólo sector reconoce el intercambio con el otro, sin que este último haga lo mismo.

En contraposición, sectores como la Burocracia municipal, el Estado provincial, el Estado nacional y la Sociedad civil organizada son poco referenciados como sectores con los cuales se mantienen relaciones de intercambio.

Como consecuencia, los sectores de los Funcionarios políticos del Estado municipal y el de intereses Empresariales (con sus diferencias hacia adentro) se constituyen en los sectores de mayor vinculación y referencia por parte de los otros sectores, ubicándolos en una posición de privilegio en el área de política. Asimismo cabe destacar la ubicación del sector de funcionarios políticos del Estado municipal que al ubicarse al centro del sistema de decisión

colectiva nos está indicando su posición de articulador central de los intercambios.

En último lugar tenemos la tabla nº 6, donde representamos numéricamente los intercambios o vinculaciones que tuvo cada sector entre sí.

En el caso del sector como el Estado nacional, tuvo vinculaciones de relativa importancia con los sectores del Estado provincial y la sociedad civil organizada.

El sector del Estado provincial mantuvo vinculaciones importantes con casi todos los sectores del ámbito de política.

En cambio, los funcionarios políticos del Estado municipal sus mayores intercambios se ubicaron con el Estado nacional y la Burocracia municipal.

La Burocracia municipal tuvo principalmente sus vinculaciones con el sector de intereses empresariales y en menor intensidad con los funcionarios políticos del Estado municipal.

El sector de los intereses empresariales, ubicó sus preferencias de intercambio y relaciones con el Estado nacional y el Estado provincial.

Finalmente el sector de la sociedad civil organizada se vinculó especialmente con el Estado provincial y la Burocracia municipal.

Subgrupos cohesivos entre los actores:

Árbol de cohesiones y relaciones de intercambio

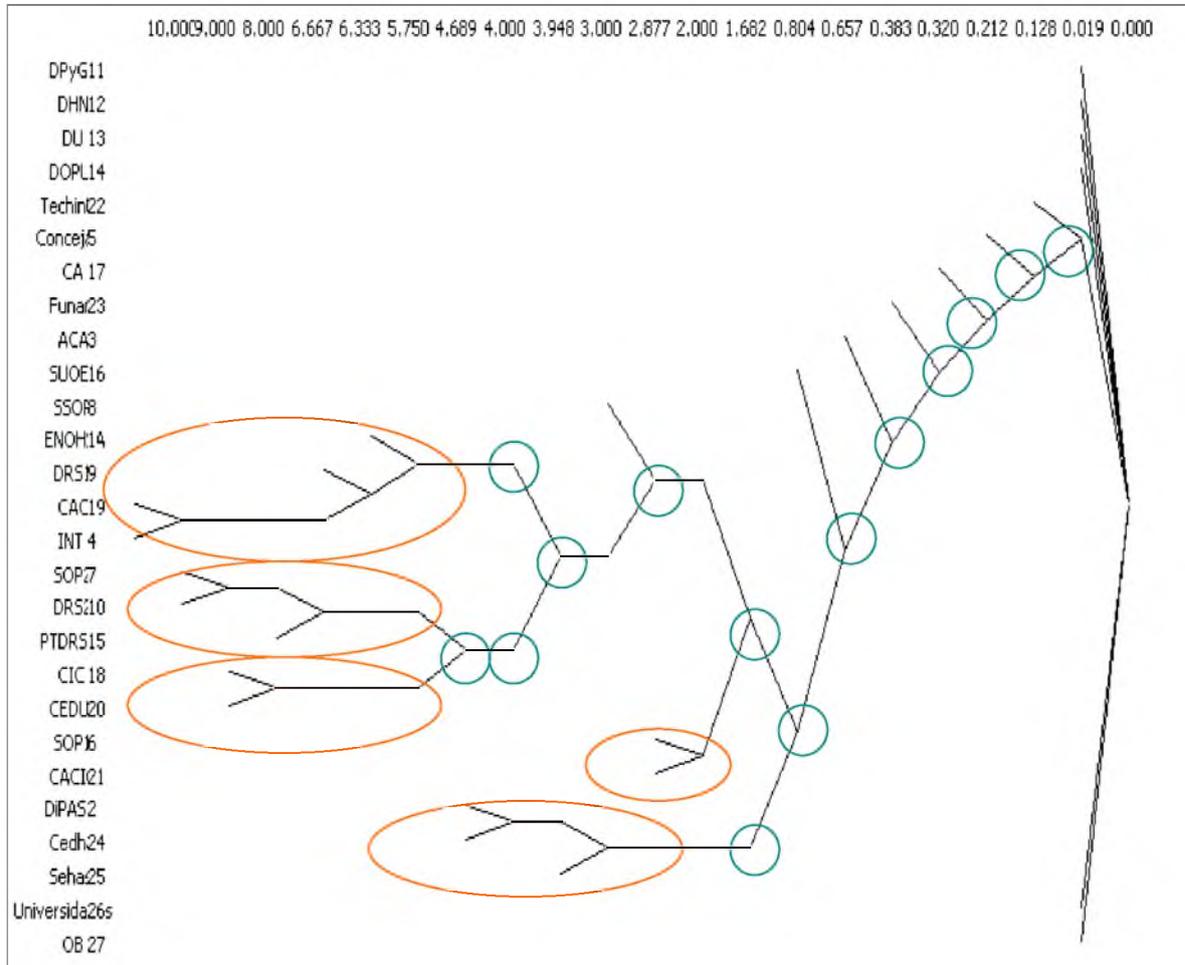


Gráfico n° 7

Referencias

- Subgrupos cohesivos
- Puntos de cohesión

En este gráfico observamos un árbol de cohesión por cliques⁴⁸. Esta técnica permite observar la formación clusters de actores y el nivel en el que estos cohesionan en la red de intercambios. El gráfico n° 7 permite ver una estructura con un grupo mayor que cohesionan a valores mayores a 2,877. Este grupo está

⁴⁸ Se utilizó en el software Ucinet la herramienta "clique de 3 actores".

integrado desde el actor Subsecretaría de Obras Públicas hasta Cámara de Desarrollistas Urbanos de Córdoba. Cabe destacar, que este grupo no se presenta uniforme, sino que está constituido por diversos subgrupos con distintos puntos de cohesión.

El primero de esos subgrupos que observamos con un alto grado de cohesión a valor de 10, es el formado entre la Cámara Argentina de la Construcción y el Intendente. A este mismo subgrupo con un valor de 6,333, se suma la Dirección de Redes Sanitarias y Gas y con un valor de 5,750 lo hace el Enohsa.

Seguidamente con valor 9 se encuentra otro subgrupo cohesionado entre la Secretaría de Obras Públicas y el Director de Redes Sanitarias y Gas. A su vez a éste, se le adiciona con un valor de 6,667 los técnicos de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas.

Finalmente a este grupo mayor se le agrega el Colegio de Ingenieros Civiles conjuntamente con la Cámara de Desarrollistas Urbanos de Córdoba que conforman un subgrupo cohesionado con un valor de 8.

Por último cabe destacar la conformación de dos grupos bastante menos importantes que el anterior, que cohesionan a valores mayores de 1,682.

Primero tenemos un grupo cohesivo conformado por la Dipas y Cedha con valor 4 y el Sehas con un valor 3 y en segundo lugar, otro grupo compuesto por la Secretaría de Obras Públicas y la Cámara de Corredores Inmobiliarios a valor 2.

Cada uno de estos subgrupos cohesivos, a partir del análisis de la cohesión de cliques, posee actores con importantes flujos de intercambio entre ellos y que pueden distinguirse entre sí por sus preferencias y recursos. Los mayores niveles de intercambio implican mayores vinculaciones y relaciones entre los actores que forman el subgrupo cohesivo.

De igual modo, observamos que algunos actores no logran formar subgrupos cohesivos importantes y poseen puntos de corte con valores muy bajos. En el caso del Suoem recién se agrega al árbol de cliques con un valor de 0,657, lo que nos indica un nivel intercambio marginal. Lo mismo sucede con actores como la Agencia Córdoba Ambiente, Funam, Colegio de Arquitectos, Concejal, etc.

Capítulo V: Preferencias, recursos y relaciones de poder en el Sistema de Decisión Colectiva

En este capítulo en primer lugar se muestra una matriz con las preferencias de cada uno de los actores sobre la base de las dos alternativas de políticas públicas analizadas.

Seguidamente se establece una tipología con los recursos de poder a partir de las características de los actores y se realiza una comparación a fin de visualizar sus diferencias y realizar comparaciones entre ellos.

Finalmente, a partir de las preferencias y recursos de los actores pertenecientes al ámbito de política pública, se analizan las relaciones de poder entre ellos para describir los comportamientos observables. Para ellos se analizará la constelación de actores que participan en el policy domain a partir de la redes de influencia entre los actores. Éstas nos muestran de qué manera está constituido el policy domain y la importancia relativa de cada uno de los actores que son parte del mismo.

Preferencias de los actores

Describen los intereses básicos de los actores identificadas con las condiciones de supervivencia de la organización (conservación), autonomía y crecimiento que dependen del ambiente institucional dentro del cual la organización funciona. Los actores tienen preferencias relativamente poco estables que en algunos casos compiten o se complementan según sea el caso. Este juego de intereses y su correspondiente resultado, más las reglas institucionales dadas de una organización, determina que los actores activen sus preferencias de acuerdo a estímulos específicos que provienen de un problema político particular o tema a decidir (Scharpf (1997); Olsen y March (1993)).

Recordando, que la primera de las alternativas de política era crear una empresa cuyo dueño sea la Municipalidad de Córdoba, denominada Alcantarillado Municipal Sociedad del Estado (Amse), con la finalidad de prestar el servicio público de saneamiento cloacal dentro de la jurisdicción de Córdoba, y al mismo tiempo, implementar un fideicomiso Saneamiento Urbano, para financiar los gastos e inversiones de la empresa y en donde se depositaría

la recaudación correspondiente a la tasa facturada por los servicios de saneamiento de la ciudad.

En segundo lugar, teníamos la propuesta de Iniciativa Privada, a partir de la empresa constructora Techint, en base a la ordenanza municipal nº 8.519. La propuesta contemplaba la posibilidad de realizar las obras de tendido de redes cloacales y ampliación de la planta de tratamiento en la ciudad de Córdoba, según los términos y alcances del Plan Integral de Cloacas.

Primera alternativa de política: Sociedad del Estado y Fideicomiso de Saneamiento Urbano.

A fin de describir las preferencias de los actores se procederá a sintetizar las opiniones de los mismos.

En primer lugar tenemos al sector de intereses empresariales en el cual todos los actores se mostraron favorables a una alternativa de política con estas características. Sin embargo actores como el Colegio de Arquitectos y la Cámara de Corredores Inmobiliarios no demostraron una activa participación en la temática. En cambio, actores claves como la Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba y la Cámara Argentina de la Construcción soslayaron una convivencia e intercambio poco favorable con el municipio. El Colegio de Ingenieros Civiles manifestó una participación más activa e una intermediación más importante. Las siguientes declaraciones de algunos de estos actores destacan sus apreciaciones en las siguientes preguntas⁴⁹ en relación a la iniciativa de Sociedad del Estado – Fideicomiso de Saneamiento Urbano

El presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de la Provincia de Córdoba, dijo:

1) “La Sociedad del Estado es una herramienta válida para enfrentar la problemática planteada y el Fideicomiso es una figura financiera y legal que garantiza el recupero de los

⁴⁹ 1) ¿Qué opinión le merece esta iniciativa?. 2) ¿Llevó a cabo alguna acción su organización ante esta iniciativa? (qué recursos utilizó, con quién habló).

fondos. Es uno de los recursos públicos para generar emprendimientos en ausencia de fondos, como lo viene haciendo Río Cuarto.”

2) “Participamos de las reuniones del PECba, que en términos generales fueron positivas”.

El presidente de la Cámara Argentina de la Construcción, opinó:

1) “Es muy complicado. Las organizaciones públicas funcionan muy mal. Y estos instrumentos (refiriéndose a la Sociedad del Estado y el Fideicomiso) no van a ser ejecutados eficientemente por el Estado. No hay resultados en el sector estatal”.

2) “Se ha tratado de aportar conocimientos pero es difícil”.

El presidente de la Cámara de Desarrollistas Urbanos Argentina de la Construcción, consideró:

1) “Son buenas ideas para implementarlas. Como herramienta es muy válida para que la plata no se vaya a sueldos”.

2) “Con la administración Juez tuvimos muchos problemas para relacionarnos”.

Seguidamente en el sector de los funcionarios políticos del Estado municipal todos los actores se mostraron favorables a una alternativa de política con estas características. El Intendente adujo la falta de cooperación del sector de intereses empresariales. El representante del Concejo Deliberante no manifestó mayor compromiso en esta alternativa más que su opinión positiva sobre la misma. El Secretario de Obras Públicas y Director de Redes Sanitarias y Gas manifestaron una alta oposición del sindicato de empleados municipales y lo señalaron como el principal actor de veto o bloqueo de la política. Las siguientes declaraciones de algunos de estos actores destacan sus opiniones con respecto a la alternativa de política:

El Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Córdoba, dijo:

- 1) "Cualquiera de los mecanismos funcionan bien y son posibles".
- 2) "Lo armamos con el Arq. Rocco con el propósito de ofrecer una opción".

El Director de Redes Sanitarias y Gas de la Municipalidad de Córdoba, afirmó:

- 1) "Es una alternativa para evitar la burocracia administrativa en la contratación y provisión de equipos y materiales de mantenimiento y también es una institución responsable para hacer viable la devolución de cualquier crédito".
- 2) "Fue mal vista por los empleados que se opusieron a la misma con el apoyo del Suoem. El fideicomiso si bien no despierta lo mismo, es letra muerta sin la Sociedad del Estado".

Por su lado el sector de la burocracia municipal, por un lado los técnicos de la dirección de redes sanitarias y gas se mostraron de acuerdo con una iniciativa de estas características pero manifestaron que el rechazo provino de los trabajadores municipales. Por el otro el sindicato de empleados municipales se manifestó un total rechazo y un pedido hacia el Intendente de renuncia de los funcionarios que impulsaban una medida de tales características. Las siguientes declaraciones de los actores destacan sus consideraciones con respecto a la alternativa de política:

Uno de los miembros del equipo técnico de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas de la Municipalidad de Córdoba, opinó:

- 1) "No son soluciones óptimas pero son soluciones al fin".
- 2) "Los empleados del área se opusieron".
- 3) "Porque creían que era el paso previo a la privatización del sistema y la oposición de los empleados hizo caer la

iniciativa. Ni siquiera se llegó a la discusión pública; murió antes de nacer”.

El representante gremial del área de saneamiento cloacal de la Municipalidad de Córdoba, opinó:

1) “Apenas conocimos ambas iniciativas comenzamos un plan de lucha que le costó el puesto al entonces Director de Redes Sanitarias y Gas Ing. Luis Salduna. Hay una ordenanza que dice que lo que se recauda por cloacas debe reinvertirse en el sistema. La idea era hacer participar a las entidades privadas para entregarle la mayor cantidad de acciones. Era un comienzo de proceso de privatización encubierta, donde los privados se iban a hacer de los derechos por cloacas y el Estado de la infraestructura. En definitiva pierde el Estado, o sea, todos y los privados se apropian de algo que es de todos. Además nos afectaba el salario, la prestación y nos quitaban mano de obra porque iba a ser reemplazada por privados. El Estado no puede estar ausente en servicios que son esenciales para la comunidad.

2) “Asamblea, paro y pedido de renuncia del Director. En 48hs nos avisaron que nuestra petición se cumplió”.

En cuarto lugar tenemos al Estado provincial, en el cual si bien ambos actores tanto la Dipas como la Agencia Córdoba Ambiente consideraron positiva la alternativa, la Dipas manifestó una falta de capacidad de gestión por parte del Estado municipal para implementar una alternativa como la mencionada. En tanto la Agencia Córdoba Ambiente no manifestó nada en particular.

Director Provincial de Agua y Saneamiento (DIPAS), ponderó:

1) “Son una buena solución para el desarrollo”.

2) “No”.

En tanto Estado nacional, a través, del Enohsa consideró como viable una alternativa de este tipo pero no manifestó nada más en particular.

Por último entre lo que se denomina como sociedad civil organizada, tanto la Funam, el Cedha como el Sehas consideraron viable una opción de política como la expuesta. Asimismo los tres actores no mostraron una mayor participación que su respaldo a este tipo de iniciativas. Las siguientes manifestaciones de un actor destacan sus consideraciones con respecto a la iniciativa:

Un miembro de la organización no gubernamental Sehas (Servicio Habitacional y de Acción Social), dijo:

1) "Pueden ser viables pero también deben participar los afectados y otros estamentos de la sociedad. Hay que trabajar con la participación para que no sólo los grupos de presión determinen las políticas".

2) "No".

Segunda alternativa de política: propuesta de Iniciativa Privada

En cuanto al sector de intereses empresariales, todos se mostraron favorables a una alternativa de política con estas características. Sin embargo actores como el Colegio de Arquitectos y la Cámara de Corredores Inmobiliarios no demostraron una activa participación en la temática. En cambio, actores como la Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba y el Colegio de Ingenieros Civiles manifestaron que sólo conocían de la alternativa de política, lo que fue de público conocimiento y que estaban de acuerdo con toda iniciativa que contribuyese a solucionar definitivamente el problema del saneamiento en la ciudad. Mientras tanto la Cámara Argentina de la Construcción manifestó una participación más activa y un fuerte interés. Las siguientes declaraciones de algunos de estos actores destacan sus apreciaciones en las siguientes preguntas⁵⁰ en relación a la iniciativa privada:

⁵⁰ 1) ¿Qué opinión le merece esta iniciativa?. 2) ¿Llevó a cabo alguna acción su organización ante esta iniciativa? (qué recursos utilizó, con quién habló).

El presidente de la Cámara Argentina de la Construcción, opinó:

1) "Es una iniciativa muy interesante, muy estudiada con un anteproyecto bastante pormenorizado que le falta cálculo de ingeniería. Con las grandes etapas de construcción bien definidas, los conductos principales diseñados, con la ampliación de la planta de tratamiento, etc. Eso está en manos del Intendente".

2) "Cuando lo compramos a Techint era un proyecto muy elemental y se hizo una inversión muy fuerte para hacerlo más real y posible al proyecto. Si lo entregamos al Intendente y al Enohsa. En el 2005 tendría que haber sido tratada en el Concejo Deliberante pero no pasó nada y fracasó".

El presidente de la Cámara de Desarrollistas Urbanos Argentina de la Construcción, consideró:

1) "Es mas o menos lo mismo que el PIC (Plan Integral de Cloacas)".

2) "Apoyamos cualquier gestión sobre saneamiento. Lo importante es que se haga. Lo haga el municipio o una empresa. No tenemos conflicto con las empresas constructoras en este tema porque nosotros necesitamos que nuestros desarrollos urbanos tengan la infraestructura cloacal necesaria para brindar servicios".

Por su lado los funcionarios políticos del Estado municipal, salvo el Concejal, todos se mostraron favorables a una alternativa de política con estas características. Sin embargo existe una alta variabilidad en las respuestas de cada uno de los actores. El Intendente alegó que el fracaso de la misma se debía a razones ajenas a su gestión. El Secretario de Obras Públicas, que fue el principal impulsor de la medida, señaló que la misma aún no está desechada y que puede tener posibilidades de ejecución. El Subsecretario de Obras Públicas manifestó que la real imposibilidad de concretar la propuesta fue la

negativa de Nación de enviar los fondos necesarios y el Director de Redes Sanitarias y Gas manifestó que la iniciativa no tenía los requisitos que exigía la ley. Por último, el representante del Concejo Deliberante se manifestó en contra de una iniciativa de este tipo. Las siguientes declaraciones de algunos de estos actores destacan sus opiniones con respecto a la alternativa de política:

El Intendente de la Municipalidad de Córdoba, estimó:

1) “Le pedimos (a Techint) que abriera la propuesta a los grupos locales. Fue una gran pelea que tuvimos con el Ministro De Vido. Nos parecíamos que bárbaro pero que fuera una UTE entre Techint y las locales. Pero no quisieron abrir el juego”.

2) “Hablamos con el titular del Enohsa, Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación, con el BID y hasta que el presidente Kirchner nos garantizó el desembolso de más de 450 millones de pesos en tres etapas desde el gobierno nacional”.

El Concejal con funciones como Presidente de la Comisión de Servicios Públicos y Vicepresidente de la Comisión de Desarrollo Urbano (bloque del Partido Nuevo), aseveró:

1) “Se presentó un proyecto muy poco claro. Todos los beneficios eran para la empresa. No correspondía con el modelo de Estado que queríamos para la ciudad. Me inclino más para un tipo de sociedad del Estado, donde el gobierno tenga más ingerencia”.

2) “Ninguna porque no fue tratado en el recinto del Concejo Deliberante”.

En tercer lugar dentro de la Burocracia municipal, los técnicos de la dirección de redes sanitarias y gas se mostraron de acuerdo con una iniciativa de estas características pero manifestaron que no se concretó porque había demasiados compromisos políticos difícil de cumplirse en tiempo y forma. Por su lado el

sindicato de empleados municipales se manifestó un total rechazo y un pedido hacia el Intendente de no avanzar en estos términos. Las declaraciones de uno de los actores respecto a esta alternativa de política, deja muy en claro su posición y acciones posteriores:

El representante gremial del área de saneamiento cloacal de la Municipalidad de Córdoba, opinó:

- 1) “Era un negocio de De Vido y era una copia del Plan Integral de Cloacas pero con precios. Uno se da cuenta de esto porque la iniciativa era de Techint y no podía ser de otra empresa”.
- 2) “Hicimos conocer nuestro rechazo al departamento ejecutivo. Para algunos dentro de la Municipalidad la propuesta de Techint era muy conveniente”.

En lo que respecta al Estado provincial, si bien ambos actores tanto la Dipas como la Agencia Córdoba Ambiente consideraron positiva la alternativa, ambos actores manifestaron desconocer las causas reales de la no concreción de la iniciativa.

Por su lado en el Estado nacional, el Enohsa consideró como viable una alternativa de este tipo pero no manifestó nada más en particular.

Finalmente en la sociedad civil organizada, tanto la Funam como el Cedha consideraron viable una opción de política como la expuesta. Sin embargo el Sehas expuso su oposición con la propuesta.

Un miembro de la organización no gubernamental Sehas (Servicio Habitacional y de Acción Social), dijo:

- 1) “Se cierra la alternativa. Se debería promover la participación a empresas locales. No hace al desarrollo local”.
- 2) “No. Sólo observación”.

Matriz de preferencias de los actores frente a las alternativas de políticas

Actor nº	Sociedad de Estado y Fideicomiso de Saneamiento Urbano				Iniciativa Privada			
	Positivo	Negativo	Ns/Nc	No corresponde ⁵¹	Positivo	Negativo	Ns/Nc	No corresponde
01	•				•			
02	•				•			
03			•				•	
04	•				•			
05			•			•		
06 – A	•							•
06 – B				•	•			
07				•	•			
08 – A	•							•
08 – B				•	•			
09	•				•			
10		•				•		
11			•				•	
12	•				•			
13	•				•			
14	•				•			
15	•				•			
16 – A			•				•	
16 – B	•				•			
16 – C	•					•		
Total	12	1	4	3	12	3	3	2

Los actores son: 01 Enohsa, 02 Dipas, 03 Agencia Córdoba Ambiente, 04 Intendente, 05 Concejal, 06 – A Secretario de Obras Públicas primera etapa de gestión, 06 – B Secretario de Obras Públicas segunda etapa de gestión, 07 Subsecretario de Obras Públicas, 08 – A Director de Redes Sanitarias y Gas primera etapa de gestión, 08 – B Director de Redes Sanitarias y Gas segunda etapa de gestión, 09 Técnicos de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas, 10 Suoem, 11 Colegio de Arquitectos, 12 Colegio de Ingenieros, 13 Cámara Argentina de la Construcción, 14 Cámara de Corredores Inmobiliarios, 15 Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba, 16 – A Cedha, 16 – B Funam, 16 – C Sehas

Tabla nº 7

⁵¹ Esta categoría se determinó para aquellos funcionarios políticos que debido a su alternancia en los puestos de gobierno, no eran autoridad política en el momento de surgimiento de la alternativa de política.

Recursos de los actores

Describen algo que puede ser usado para influir en las opciones específicas o las estrategias de otro actor. O bien, las capacidades que permiten a un actor influenciar en algunos aspectos y grados de un resultado político determinado. Esto incluye propiedades personales, tales como, coerción, conocimiento o experticia, capital humano o social (entendido como redes de relaciones), recursos físicos como dinero, capacidades tecnológicas, acceso privilegiado a información, estabilidad o permanencia en los cargos, entre otros. Asimismo también se define a recurso como cualquier atributo, circunstancia, o posesión que aumenta la habilidad de su titular para influir una persona o grupo (Knoke y Pappi (1991); Laumann y Pappi (1976); March y Olsen (1993)).

Matriz de recursos de poder de los actores en el Sistema

Actores	Recursos referenciados por los actores							
	Autoridad para decisiones de política pública	Recursos económicos	Respeto general	Intermediario	Disposición de tierra y mano de obra	Conocimiento experto	Buenas vinculaciones	Influencia en subgrupos
ENOHSA		•						
DIPAS	•					•		
ACA	•					•		
INT	•			•		•		
Concejo	•							
SOP	•					•		
SSOP	•					•		
DRS	•					•		
PTDRSyG						•		
SUOEM					•	•		•
CA			•			•	•	
CIC			•	•		•	•	
CAC				•			•	
CEDUC				•			•	
CACIC				•			•	
CEDHA			•				•	•
FUNAM			•				•	•
SEHAS			•				•	•

(Laumann y Pappi 1976:196) Tabla nº 8

En este cuadro observamos los recursos con los cuales se identifican uno actores a otros, es decir, a partir de la interacción entre dos o más actores se establece con que recursos son reconocidos cada uno de los actores expuestos.

Basándonos en la tipología de Laumann y Pappi (1976) identificamos ocho tipos de recursos que pueden apropiarse los actores: autoridad de decisión, posesión de recursos económicos, respeto general entendido como estima, de intermediación o broker, posesión de tierras y mano de obra (fuerza laboral en este caso), conocimiento experto o experticia, buenas vinculaciones e influencia en subgrupos de una comunidad.

Entre los actores a los cuales se les reconocen poseer el recursos de autoridad para decidir políticas públicas se encuentran: Dipas, Agencia Córdoba Ambiente, Intendente, Concejo, Secretario de Obras Públicas, Subsecretario de Obras Públicas, Dirección de Redes Sanitarias y Gas. Se les atribuye la responsabilidad primaria en materia de saneamiento cloacal y la capacidad de decisión política en la materia.

En el caso los recursos económicos es de singular trascendencia que los actores identificaron únicamente al Enohsa como el único actor con la capacidad económica y financiera suficiente para contribuir a la solución de la problemática. Esta identificación unívoca sobre este actor hace que su poder relativo ante el resto de los actores sea de una importancia singular.

En cuanto a recurso del respeto general, en cuanto a la capacidad de un actor de movilizar al público en beneficio y bienestar de una comunidad dada, son atribuidos a dos actores pertenecientes al sector de intereses empresariales como el Colegio de Arquitectos y el Colegio de Ingenieros Civiles. Asimismo a tres miembros del sector de la sociedad civil organizada, como el Funam, Cedha y Sehas también se le atribuyó este recurso, lo cual determina la consideración que poseen ante el resto de la comunidad de la política pública.

Un cuarto recurso es la capacidad de intermediación, en donde aparecen cuatro actores del sector de intereses empresariales muy bien identificados, Colegio de Ingenieros Civiles, Cámara Argentina de la Construcción, Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba y la Cámara de Corredores Inmobiliarios de Córdoba. Por el sector de los funcionarios políticos del Estado

municipal aparece solamente el Intendente. Este recurso apela a la posibilidad de mediar y negociar que poseen los sectores y los actores entre sí.

Por su lado, el recurso de disposición de tierra y mano de obra, se refiere a la capacidad de disponer de recursos económicos menos fluidos (en comparación con el dinero por ejemplo) pero que a su vez significan una poderosa herramienta en términos de dominación e influencia. En este punto sólo aparece referenciado el Suoem como actor monopolizador de este recurso, refiriéndose a la masa laboral municipal.

En cuanto al recurso del conocimiento experto, éste hace referencia a la experticia sobre un campo determinado de la ciencia o conocimiento. Es atribuido a todos los actores que pertenecen al sector del Estado provincial (Dipas y Agencia Córdoba Ambiente) y por el lado del sector de los funcionarios políticos del Estado municipal es atribuido a todos menos al Concejo. Asimismo tanto el Colegio de Arquitectos como el Colegio de Ingenieros Civiles también son referenciados como poseedores de este recurso por considerarlos profesionales en la materia.

Otro de los recursos importantes a la hora de analizar es el que se refiere a las buenas conexiones tanto dentro como fuera de la comunidad de la política pública. Poseer buenas conexiones implica tener a disposición de esos actores una capacidad de influencia y dominación hacia otros actores que carecen de ellos. En este caso tenemos a los actores pertenecientes tanto al sector de intereses empresariales como al sector de la sociedad civil organizada.

Por último el recurso de la influencia en subgrupos implica la disposición de personas pertenecientes a grupos altamente identificados que responden a este tipo de actores influyentes. Se ha reconocido tanto a los tres actores pertenecientes a la sociedad civil organizada como a Suoem como depositarios de este recurso que se transforma en imprescindible a la hora de generar estabilidad y certidumbre en la comunidad de la política pública.

Relaciones de poder y resultados políticos

A partir del análisis de las preferencias y recursos de poder de los actores, observamos que ambas alternativas de políticas reúnen un consenso generalizado que a priori posibilitaría la implementación de cualquiera de los enunciados. Sin embargo, se visualiza la oposición de un solo actor (Sindicato municipal) en el primero de los casos y de tres actores en el segundo (Sindicato municipal, concejal y una organización no gubernamental denominada Sehas)⁵².

Tabla de centralidad de los actores en el Sistema de Decisión Colectiva

Actor	Centralidad de grado entrante	Centralidad de grado entrante normalizada
ACA	6.000	23.077
FUNAM	7.000	26.923
SUOEM	9.000	34.615
SOP1	13.000	50.000
DIPAS	13000	50.000
CIC	9.000	34.615
CEDUC	11.000	42.308
SOP2	13.000	50.000
CAC	12.000	46.154
CONCEJAL	7.000	26.923
CEDHA	10.000	38.462
SEHAS	9.000	34.615
DRS2	12.000	46.154
SSOP	9.000	34.615
INT	16.000	61.538
CACIC	9.000	34.615
ENOHSA	13.000	50.000
DRS1	12.000	46.154
PTDRSyG	11.000	42.308
DU	4.000	15.385
DOPUS	5.000	19.231
TECHINT	6.000	23.077
CA	4.000	15.385
DPyGA	5.000	19.231
DHN	1.000	3.846
UNIVERSIDADES	1.000	3.846
OB	1.000	3.846

Tabla nº 9

⁵² Ver tabla nº 7 matriz de preferencias de los actores en página 96.

En el segundo grupo se ubican los actores con una influencia importante, pero con un menor grado de centralidad: Técnicos de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas, Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba, Colegio de Ingenieros Civiles, Cámara de Corredores Inmobiliarios, Subsecretaría de Obras Públicas, Sindicato Municipal, Cedha y Sehas.

En un tercer grupo se ubican los actores con una posición aún más periférica y de menor centralidad: Agencia Córdoba Ambiente, Funam, Concejal, Director de Urbanismo, Director de Obras Privadas y Uso del Suelo, Director de Prevención y Gestión Ambiental, Techint – empresa constructora, Colegio de Arquitectos.

En el cuarto grupo se ubican los actores con una influencia marginal y por lo tanto periférica y sin centralidad alguna: Universidades, Organizaciones barriales y Director de Habilitación de Negocios.

El análisis del capítulo V muestra que de los actores que se opusieron a las alternativas de políticas, tanto el Sindicato como la organización de la sociedad civil – Sehas, se ubican en el segundo grupo en cuanto a la importancia de su influencia y centralidad en el ámbito de política⁵³. En cambio, el actor denominado Concejal, se ubica en el tercer grupo con una influencia y centralidad periférica.

En cuanto a los intercambios de los actores en el policy domain vemos como tanto el Sindicato como el Sehas poseen un intercambio no muy importante y más bien secundario. Para el actor denominado Concejal, el intercambio es marginal con los otros actores de la red⁵⁴.

Esto muestra que existen actores opositores a las alternativas de políticas con características de influencia relativa y con una posición marginal en la estructura de relaciones de intercambio⁵⁵.

Por otro lado, los actores entrevistados advierten que el Suoem (Sindicato municipal) posee dos recursos de vital importancia para el ámbito de política: la influencia en subgrupos y la disposición de la mano de obra, es decir, la fuerza laboral.

⁵³ Ver tabla nº 9 y gráfico nº y su correspondiente análisis en las páginas 104, 105 y 106.

⁵⁴ Ver gráfico nº 5 y su análisis en páginas 80 y 81.

⁵⁵ Ver tabla nº 8 matriz de recursos de poder de los actores en página 97.

Las siguientes declaraciones de actores entrevistados, muestran cómo se establecieron acciones y relaciones entre los actores⁵⁶ en relación a las dos iniciativas analizadas, la Sociedad del Estado - Fideicomiso de Saneamiento Urbano y la Iniciativa Privada:

Primera alternativa de política: Sociedad del Estado y Fideicomiso de Saneamiento Urbano.

El presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de la Provincia de Córdoba, dijo:

“Los empleados no quieren salir de los beneficios que tienen en la Municipalidad de Córdoba. Además no hubo suficiente maduración entre el sector el sector gremial y el sector político de la Municipalidad”.

El presidente de la Cámara Argentina de la Construcción, opinó:

“Es difícil. Todas las experiencias han fracasado. Al Estado le sale más barato subvencionar algo bien proyectado y bien controlado. El Estado debe tener entes bien controladores y sanos”.

El presidente de la Cámara de Desarrollistas Urbanos Argentina de la Construcción, consideró:

“Hacía muchos anuncios y no hacía nada después. Le faltó ejecutividad. Hicieron el decreto para el plan director, armaron el consejo de planificación urbana y nunca nos juntamos para el lanzamiento y su continuidad”.

El Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Córdoba, dijo:

⁵⁶ 1) En su opinión ¿Por qué cree que esta iniciativa no llegó a concretarse? ¿cuáles han sido los obstáculos que han dificultado la implementación de esta iniciativa?

“El desconocimiento fue el principal obstáculo. También la actitud del gremio que siempre ve amenazado su poder con este tipo de iniciativas”.

El Director de Redes Sanitarias y Gas de la Municipalidad de Córdoba, afirmó:

“Los empleados municipales y el gremio prefieren mantener las prebendas que el actual esquema le brinda. Quieren el monopolio del servicio hoy bajo su órbita y ofrecen resistencia a cualquier intento de mejora en la eficacia y eficiencia del sistema. Siempre arguyen falacias de que uno con estas ideas quiere privatizar el sistema”.

Uno de los miembros del equipo técnico de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas de la Municipalidad de Córdoba, opinó:

“Porque creía (el sindicato) que era el paso previo a la privatización del sistema y la oposición de los empleados hizo caer la iniciativa. Ni siquiera se llegó a la discusión pública; murió antes de nacer”.

El representante gremial del área de saneamiento cloacal de la Municipalidad de Córdoba, opinó:

“Fue una medida fuera de contexto porque hay una tendencia a nivel nacional de estatizar lo privado y nosotros con esta medida íbamos a contramano”.

Director Provincial de Agua y Saneamiento (DIPAS), ponderó:

“Faltó capacidad de gestión. Existió mucho desconocimiento cuando se intentaron estas herramientas y un buen asesoramiento”.

Un miembro de la organización no gubernamental Sehas (Servicio Habitacional y de Acción Social), dijo:

“Falta de continuidad y dependencia permanente de fondos de la Nación”.

Segunda alternativa de política: propuesta de Iniciativa Privada

El presidente de la Cámara Argentina de la Construcción, opinó:

“Hay gente (el sindicato) que le molesta las iniciativas privadas por problemas conceptuales o ideológicos”.

El presidente de la Cámara de Desarrollistas Urbanos Argentina de la Construcción, consideró:

“No hay plata. Si la Nación no pone el dinero para eso, de dónde lo va a sacar el municipio. Es una cifra muy alta: U\$S 450 millones”.

El Intendente de la Municipalidad de Córdoba, estimó:

“La iniciativa está pendiente de ejecución con empresas locales. Está claro que Techint es la empresa del gobierno nacional. Y nosotros en nuestra gestión municipal teníamos claro que la prioridad era el desarrollo local”.

El Concejal con funciones como Presidente de la Comisión de Servicios Públicos y Vicepresidente de la Comisión de Desarrollo Urbano (bloque del Partido Nuevo), aseveró:

“No respondió al modelo de Estado que nos propusimos como gestión de gobierno. Además si tomaba forma la propuesta, el sindicato seguramente se hubiese opuesto porque no quiere que le toquen su esquema de trabajo en el área de saneamiento”.

El representante gremial del área de saneamiento cloacal de la Municipalidad de Córdoba, opinó:

“Obstáculos políticos porque era un negociado. Juez con muy buen criterio lo desechó porque fue coherente. Nosotros

hubiésemos iniciado acciones en caso de que no se velase por el interés público y el patrimonio de los cordobeses”.

Un miembro de la organización no gubernamental Sehas (Servicio Habitacional y de Acción Social), dijo:

“No deben haber cerrado los intereses corporativos. Pasa con todo quieren el paquete completo y no se lo dan, por eso se retiran”.

Por lo tanto el conjunto del sistema de decisión colectiva le asigna al Sindicato municipal una influencia importante sobre el resto, al ser el único actor nombrado en el policy domain como responsable del bloqueo de las alternativas de políticas.

Este actor es el único que ejerce efectivamente la dominación del sistema de decisión colectiva, en términos de relacionales, al aplicar el poder coercitivo que le brindan los recursos de poder atribuibles. El Sindicato municipal, al manifestar públicamente su negativa a ambas alternativas de políticas y ejercer amenazas y aplicación de sanciones negativas hacia el resto del sistema de decisión colectiva, queda en evidencia que se estableció una interacción asimétrica en términos de relaciones de poder, por la cual ejerció el control del comportamiento de los decisores públicos del policy domain.

Esta interpretación queda más claramente ilustrada en la primera alternativa de política analizada. En ésta, el Suoem no sólo prometió sanciones al Ejecutivo, sino que las ejecutó coaccionando al gobierno local con el objetivo de que éste diera rectificara la decisión que había tomado. En el segundo caso, el Suoem aprueba la decisión tomada por el Ejecutivo, sin embargo, fija una posición de tutela del interés público y se arroga la posibilidad de distintas acciones en caso de una decisión en sentido contrario a su opinión.

Capítulo VI: recapitulación final y conclusiones

La creciente complejidad, interdependencia, diversidad y dinamismo que adquiere la gestión de las políticas públicas en las sociedades contemporáneas ha conducido a numerosos investigadores a encontrar en el enfoque del policy networks, muchas herramientas analíticas que permiten una mejor comprensión de los fenómenos vinculados a la emergencia (o no) y a la implementación de las políticas públicas.

La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas, con interés en una política en particular, se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, configurando una red que vincula reticularmente lo público y lo privado.

Desde esta perspectiva, instituciones y actores identificados en un conjunto de relevantes interacciones políticas a nivel meso facilitan y ayudan a trascender los límites de los modelos funcionalistas, centrándose únicamente en la estructura o el agente respectivamente. Este enfoque permite captar la compleja relación e interacción entre una diversidad de variables que afectan las complejas situaciones políticas reales.

Está claro que luego del análisis de cuáles eran los actores influyentes y al mismo tiempo poseían importantes niveles de intercambio, de ellos, la mayoría estaba de acuerdo con las propuestas de alternativas de políticas. Sin embargo cuando hemos de reconocer que los actores se movilizan según sus preferencias y que pretenden influir, condicionar o bloquear las decisiones públicas utilizando sus recursos de poder disponibles, vemos de qué manera, en qué modo y qué actores demostraron su capacidad de veto o anulación a las dos posibles alternativas de políticas analizadas en este trabajo de investigación.

En este proceso de construcción de políticas es muy significativa la capacidad de presión o lobby que pueden tener ciertos actores, utilizando todo tipo de recursos para conseguir sus fines, incluso bloqueando políticas.

En el caso estudiado, se corroboró cómo el Suoem (Sindicato de empleados municipales), logró vetar una política en la que estaban de acuerdo el resto de los actores del sistema de decisión colectiva. La posesión de dos tipos de recursos, la disposición de mano de obra y capacidad de influencia en grupos claves de la administración municipal, permitieron al Suoem ejercer un poder coercitivo efectivo para quien poseía la autoridad formal de la decisión pública. Asimismo es de singular importancia resaltar que si nos detenemos a revisar la teoría de los recursos de poder, el Sueom en el contexto de la red de intercambios posee una posición marginal o periférica. Por consiguiente se podría interpretar que este actor no tendría acceso a recursos políticos en cantidad ni calidad suficiente para participar eficazmente en acciones colectivas o controlar aquellos recursos que son críticos para otros actores.

Esta situación particular contradice los supuestos del pluralismo clásico que sugiere como improbable que existan actores que de manera individual puedan determinar las decisiones colectivas.

Entonces tenemos un fenómeno que la literatura denomina poder burocrático, que está asociado al de una fuerza política autónoma que tiende a constituirse estructuralmente en un factor de interferencia y bloqueo a las distintas alternativas de políticas que fueron definidas a partir de coaliciones de actores que con preferencias similares formaron alianzas en el sistema de decisión colectiva.

Esta relación de poder está asentada en la dependencia que tiene el Ejecutivo Municipal respecto de estos recursos para desempeñar eficazmente su función de gobierno local. Esta circunstancia permitió que el Sindicato local lograra vetar o bloquear las alternativas de políticas debido a que éstas eran percibidas como contrarias a sus intereses.

Indudablemente el Sindicato como actor, corroborando otros estudios, logró a pesar de su falta de autoridad formal de toma de decisiones, tener suficiente impacto político para asegurar que sus intereses sean tomados en cuenta. Para ello contó, como hemos descrito en párrafos anteriores, con la posesión de dos recursos (disposición de mano de obra e influencia en subgrupos) de manera exclusiva dentro del conjunto de actores que se desempeñan en el policy domain, posibilitando que el Sindicato pueda ejercer sus relaciones de influencia y dominación en el sistema de decisión colectiva, sin que le sea

necesario realizar negociación o alianza corporativa con algún otro actor del ámbito de política.

El análisis de las distintas entrevistas a los actores, muestra la efectividad del poder coercitivo, también conocido como el uso o la amenaza de la fuerza y la violencia de las sanciones negativas. La misma no va acompañada de información que convence al receptor de la rectitud de la acción del dominador, de hecho, la coacción no requiere la aceptación de sus afectados. En clave relacional, esta posesión y ejercicio efectivo de los recursos de poder por parte de un actor, no sólo es mencionado por sus representantes, sino también, reconocido y atribuido por otros actores que conforman el policy domain.

Esta situación anteriormente descrita, nos permite comprender de una manera heurística la existencia de actores con preferencias divergentes y con recursos de poder suficientes para que en el marco de las interrelaciones de un policy network determinado, como en este caso el de la comunidad de la política pública de saneamiento cloacal, ejerzan su influencia y dominación en el sistema de decisión colectiva haciendo imposible la cristalización de políticas públicas que tiendan a dar una solución eficaz y sustentable a la situación problemática planteada. Por consiguiente la no política en las demandas de cambio es lo que prevalece como resultado político.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992): *La Hechura de las Políticas. Antologías de Política Pública 2*. México: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Aldrich, H.A. y S. Mindlin (1978): "Uncertainty and dependence: two perspectives on the environment", en Wayne Parsons (ed.) *Políticas Públicas*, FLACSO, México.
- Aldrich, H.A. (1979): *Organizations and Environments*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Alonso, Guillermo V. (ed) (2007): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo libros, Buenos Aires.
- Bachrach, P. S. y Baratz M. S. (1963): "Decisions and non-decisions: an analytical framework", *American Political Science Review*, 57:641-51.
- Bachrach, P. S. y Baratz M. S. (1970): *Power and Poverty, Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.
- Bambaci, Juliana, Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2000). "Bureaucracy & Public Policy in Argentina". *Documento de trabajo CEDI*, Agosto.
- Benson, J. K. (1975): The interorganizational network as political economy, *Administrative Science Quarterly*, 20:229-249.
- Benson, J. K. (1977a): Innovation and crisis in organisational analysis, *Sociological Quarterly*, 18:3-16.
- Benson, J. K. (1977b): Organizations: a dialectical view, *Administrative Quarterly*, 22 (3):1-21.
- Benson, J. K. (1978): "The interorganizational network as a political economy" en L. Karpik (ed.), pp. 69-102.
- Benson, J. K. (1982): "A framework for policy analysis", en D. L. Rogers y D. Whetten (eds.). *Interorganisational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Iowa State University Press, Ames.
- Braybrooke, D. y Lindblom C.E. (1963): *A Strategy of Decision*, Free Press, Nueva York.

- Brown y Erie (1984): "Poder y administración. Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática" en Oszlak, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- Chaqués Bonafont, Laura (2004): *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Coller, Xavier (2000): *Estudio de Casos*, en Cuadernos Metodológicos N° 30, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Cravacuore, D. (2002). "El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores", en *Innovación en la Gestión Municipal*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios.
- Dür, Andreas y De Bièvre, Dirk (2007): "The Question of Interest Group Influence". *Journal of Public Policy*,. 27:1:1-12, Cambridge University Press, Cambridge.
- Frando, R. & Lanzaro, J. (coords.) (2006): *Política y políticas públicas: en los procesos de reforma de América Latina*. Miño y Dávila-Flacso-México-CEPAL-Minestère Des Affaires Étrangés, Buenos Aires.
- Gage, R. W. y Mandell, M. P. (eds) (1990) : *Strategies for Managing Intergovernmental Policies Network*, Praeger, New York.
- George, Alexander L. y Bennett ,Andrew (2004): *Case studies and theory development in the social sciences*, MIT Press.
- Guy Peters, B. (1999): *La Política de la Burocracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hanf Kenneth y O`Toole Laurence J. (1992): "Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management or inter-organizational relations". *European Journal of Political Research*, 21, 163-180; Kluwer Academic Publishers.
- Hjern, B. y D. O. Porter (1981): Implementation structures: a new unit of administrative analysis, en *Organization Studies*, 2:211-227.
- Klijn, E. H. (1998): "Policy Networks: An Overview", en Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J. F. Editores: *Managinig Complex Networks*. Sage, London.
- Knoke David (1990): *Political Network: The Structural Perspective*. New York: Cambridge University Press.

- Knoke David, Pappi Franz Urban, Broadbent Jeffrey, Tsujinaka Yutaka (1996): *Comparing Policy Networks, Labor politics in the U.S., Germany, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Knoke David y Pappi Franz Urban (1991). "Organizational action sets in the U.s. and German labor policy domains". *American Sociological Review*, 56, 4; Abi/Inform Global.
- Knoke David (1990): Networks of political action: toward theory construction. *Social Forces*, 68, 4; Academic Research Library.
- Iacoviello Mercedes, Zuvanic Laura y Tomassi Mariano (2003): "Politización, estrategia y cultura burocrática: Áreas de abordaje para la Reforma del Servicio Civil en Argentina". *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8 (2003 Oct. 28-31: Panamá). Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización de los autores.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman Press.
- Lahera, P. E (2004): *Política y políticas públicas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Laumann, Edward O. y Knoke, David (1987): *The organizational state: Social Choice in National Policy Domains*. Cambridge, MA: University of Wisconsin Press.
- Laumann, Edward O. y Pappi, Franz U. (1976): *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. New York: Academic Press.
- Levine, S. Y P.E. White (1961): "Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships". *Administrative Science Quarterly*, 5: 583-601.
- Lechner Norbert (1996): "Estado y sociedad en una perspectiva democrática", Mimeo. *Primera versión del texto presentada en el VI coloquio de Sociología, Universidad del Valle, Cali. Colombia*.
- Lefort Claude, (1984):" ¿Qué es la burocracia? en Oszlak, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos. Aires.

- Lindblom, Charles E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- Lindblom, C. E. y Cohen, D. K (1979); *Usable Knowledge*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Lukes, Steven (1985): *El poder: un enfoque radical*, Siglo XXI, México.
- March, James G. y Olsen Johan P. (1993). "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". *Zona abierta* 63/64, Madrid.
- March, James G. y Olsen Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mintrom, Michael (1998). "Strategic Actors, Institutions and Interpretations of the Policy Process". *Journal of Public Administration Research and Theory* Lawrence. Vol. 8, Iss. 3, p. 445-448 (4pp.).
- Nicholson-Crotty, Sean (2005). "Bureaucratic Competition in the Policy Process". *Policy Studies Journal Urbana*. Vol. 33, Iss. 3 p. 341-361 (21 pp.)
- Oszlak, Oscar y O`Donnell Guillermo (1984): "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José: *Para Investigar la Administración Pública: Modelos y experiencias latinoamericanos*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Pappi, F. U. y Henning, C. (1998), "Policy Networks: More than a Metaphor", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10 N° 4.
- Parsons, Wayne (2007): *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Flacso-México, Miño y Dávila.
- Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba, septiembre de 2005, Córdoba – Argentina.
- Przeworski, Adam (2004): "Política y Administración", *Política y Gestión Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – Fondo de Cultura Económica.
- Rhodes, R. A. W. (1988): *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. Unwin Hyman, Londres.

- Sabatier, P. A. (1988): "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, 21.
- Sabatier, P. A. (1991): "Toward better theories of the policy process", *Political Sciences and Politics*, 24.
- Scharpf, Fitz W. (1997): *Game, Real Actors, Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Colorado: Westview Press.
- Scharpf, Fitz W. (1978): "Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives", en Handf y Scharpf (eds.), 1978.
- Simon, H. A. (1957): *Administrative Behaviour*. Nueva York, Free Press.
- Stone, C. (1997). "Political leadership in urban politics", en *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage.

Anexo nº 1: Cuestionario utilizado en las entrevistas



Maestría en Gestión Política
Universidad Católica de Córdoba
Georgetown University



Como cursante de la Maestría en Gestión Política de la UCC/Georgetown University, estoy realizando un estudio respecto a la influencia de los actores en las políticas públicas y su condicionamiento en el desempeño gubernamental. Agradezco su atención y remarco el uso estrictamente académico de los datos obtenidos, como así también la identidad de los entrevistados.

Fecha:/...../.....

Actor número:

Nº de entrevista:

Duración entrevista:

Información del encuestado

Nombre del entrevistado:.....

Teléfono y/o correo electrónico:.....

Organización a la que pertenece:.....

Función/Cargo que ocupa en la organización:.....

Tiempo en la organización:.....

Profesión / Actividad del entrevistado:.....

P1. ¿Cuáles son las principales problemáticas del desarrollo urbano en la ciudad de Córdoba en estos últimos 4 años?

.....
.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P2. La problemática del saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales refiere a la colección y transporte por redes cloacales y al tratamiento y saneamiento de los mismos. ¿Cuán importante es esta problemática para el desarrollo de la ciudad de Córdoba actualmente?

.....
.....
.....
.....
99. Ns/nc

Podría Ud. ubicarse en la escala según el grado de importancia:

Nada Importante										Extremadamente Importante	Ns/Nc
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

P3. ¿Cómo evalúa el desempeño de la gestión municipal en los últimos 4 años?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

Respecto a la evaluación: ¿qué calificación le pondría Ud. de acuerdo a la siguiente escala?

1. *Muy buena*
2. *Buena*
3. *Regular*
4. *Mala*
5. *Muy mala*
99. *Ns/Nc*

P4. Desde su opinión, ¿cómo ha evolucionado la problemática del saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales, en las gestiones anteriores a la actual administración municipal?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P5. ¿Cuáles eran las expectativas de Ud. en cuanto a las decisiones de la gestión actual en la política de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P6. ¿Cuál es su visión de la actual política municipal de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P7. ¿Cuáles son las posiciones de Ud. y su organización (sector), respecto al servicio de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales que presta la Municipalidad de Córdoba?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P8. En los últimos años se han producido denuncias de contaminación del río Suquía ¿Cuán importante considera Ud. la contaminación del curso de agua y su entorno en la actualidad? ¿Cuán urgente considera Ud. es resolver esta problemática?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

Podría Ud. ubicarse en la escala según el grado de importancia:

Nada Importante										Extremadamente Importante	Ns/Nc
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

Podría Ud. ubicarse en la escala según el grado de urgencia:

Nada Urgente										Extremadamente Urgente	Ns/Nc
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

P9. En su opinión ¿cuáles son las causas de la contaminación del curso de agua?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P10. A su criterio ¿quiénes son los principales responsables del control ambiental del río Suquía? ¿Cómo evalúa la gestión de los responsables del control ambiental?

.....
.....
.....
.....
99. Ns/nc

P11. Actualmente la capacidad de tratamiento de la planta de Bajo Grande se encuentra superada, por consiguiente resulta imposible tratar adecuadamente los efluentes que provienen del actual sistema de cloacas. ¿Qué piensa Ud. respecto a las disposiciones administrativas municipales que autorizan las conexiones al sistema de cloacas sólo los casos de vivienda única por lote, dejando sin conexión a emprendimientos edilicios, fabriles, etc.? (resoluciones D-115/01 y D-79/04)

.....
.....
.....
.....
99. Ns/nc

P12. Pese a que la capacidad de tratamiento de aguas y efluentes se encuentra superada actualmente; las resoluciones antes mencionadas nos se cumplen. ¿A qué cree Ud. que se debe este incumplimiento?

.....
.....
.....
.....
99. Ns/nc

P13. ¿Por qué considera Ud. que no se dictó una ordenanza o decreto que otorgara mayor fuerza legal a estas disposiciones? (resoluciones D-115/01 y D-79/04)

.....
.....
.....
.....
99. Ns/nc

P14. ¿Qué opina Ud. respecto a qué la prestación del servicio de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales se realice a través de la Administración Municipal?

.....
.....
.....
.....
99. Ns/nc

P15. ¿Qué políticas, planes y programas Ud. conoce que el Municipio haya implementado en el área de saneamiento?

99. Ns/nc

P16. A comienzos de la actual gestión municipal surgió una iniciativa para crear una sociedad del Estado que sea responsable de la construcción de obras y prestación del servicio de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales. Esta iniciativa incluía la creación de un Fideicomiso de Saneamiento Urbano con aporte de capitales por parte de la Municipalidad de Córdoba, empresarios y créditos internacionales.

Pregunta	Sociedad del Estado	Fideicomiso de Saneamiento Urbano
¿Conoce Ud. la iniciativa? 99. Ns/nc 99. Ns/nc
¿Qué opinión le merece esta iniciativa? 99. Ns/nc 99. Ns/nc
¿Llevó a cabo alguna acción su organización ante esta iniciativa? (qué recursos utilizó, con quién habló) 99. Ns/nc 99. Ns/nc
En su opinión ¿Por qué cree que esta iniciativa no llegó a concretarse? ¿cuáles han sido los obstáculos que han dificultado la implementación de esta iniciativa? 99. Ns/nc 99. Ns/nc

Obstáculos Sociedad del Estado	Orden
1.	
2.	
3.	

4.	
5. Otros obstáculos. Cuáles?.....	

Obstáculos Fideicomiso de Saneamiento Urbano	Orden
1.	
2.	
3.	
4.	
5. Otros obstáculos. Cuáles?.....	

P17. Como opción distinta a la anterior, se presentó una propuesta de iniciativa privada de la empresa constructora Techint para realizar las obras de tendido de redes cloacales y ampliación de la planta de tratamiento.

a ¿Conoce Ud. la iniciativa?

.....

99. Ns/nc

b ¿Qué opinión le merece esta iniciativa?

.....

99. Ns/nc

c ¿Llevó a cabo alguna acción su organización ante esta iniciativa? (qué recursos utilizó, con quién habló)

.....

99. Ns/nc

d En su opinión ¿Por qué cree que esta iniciativa no llegó a concretarse? ¿cuáles han sido los obstáculos que han dificultado la implementación de esta iniciativa?

.....

99. Ns/nc

Obstáculos	Orden
------------	-------

1.	
2.	
3.	
4.	
5. Otros obstáculos. Cuáles?.....	

P18. Por último existieron iniciativas de tercerizar a empresas privadas la prestación del servicio de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales.

a ¿Conoce Ud. la iniciativa?

.....

.....

.....

99. Ns/nc

b ¿Qué opinión le merece esta iniciativa?

.....

.....

.....

99. Ns/nc

c ¿Llevó a cabo alguna acción su organización ante esta iniciativa? (qué recursos utilizó, con quién habló)

.....

.....

.....

99. Ns/nc

d En su opinión ¿Por qué cree que esta iniciativa no llegó a concretarse? ¿cuáles han sido los obstáculos que han dificultado la implementación de esta iniciativa?

.....

.....

.....

99. Ns/nc

Obstáculos	Orden
1.	
2.	
3.	
4.	
5. Otros obstáculos. Cuáles?.....	

P19. Dado que las iniciativas que se propusieron nunca llegaron a concretarse por diversos motivos. Desde su opinión ¿qué piensa Ud. de cómo debe resolverse esta problemática para la ciudad de Córdoba?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P20. ¿Por qué considera Ud. que existió una marcada subejecución de partidas presupuestarias en los programas de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales (736, 738 y 739)? (remarcar las partidas para obras de infraestructura y aumento de la capacidad de conducción y tratamiento)

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P24. ¿Conoce Ud. la existencia del Plan Integral de Cloacas de la Municipalidad de Córdoba?. En caso de ser afirmativa la respuesta hacer referencia:

- a su valoración política y técnica;
- aspectos importantes del plan;
- hasta donde ha llegado su implementación.

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

- **(sólo para Intendente, Secretarios, Concejal y técnicos del PIC):** en su opinión, ¿existieron diferencias entre las distintas áreas involucradas en el diseño y gestión del PIC y/o en el área de políticas? ¿cuáles fueron?

.....
.....
.....
.....

99. Ns/nc

P22. En su opinión ¿cuáles son las perspectivas a futuro del PIC y de la política de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales de la ciudad de Córdoba?

.....
.....

.....
.....
99. Ns/nc

- **(sólo para Intendente, Concejal, Secretarios y técnicos del PIC):** ¿cuáles fueron los motivos del no éxito en la búsqueda de fondos extra-locales para la realización de obras de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales en el marco del PIC?
-
.....
.....

99. Ns/nc

P23.

a. ¿Cuán importante es que participe el Gobierno Nacional, a través del Enohsa (Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento), en el diseño y gestión de las políticas de saneamiento y en el PIC en particular?

.....
.....
.....

99. Ns/nc

Podría Ud. ubicarse en la escala según el grado de importancia:

Nada Importante										Extremadamente importante	Ns/Nc
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

b. ¿Cuán importante ha sido hasta hoy la participación del Gobierno Nacional, a través del Enohsa (Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento) en el diseño y gestión de las políticas de saneamiento y en el PIC en particular?

.....
.....
.....

99. Ns/nc

Podría Ud. ubicarse en la escala según el grado de importancia:

Nada Importante										Extremadamente importante	Ns/Nc
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

P24. ¿A llevado a cabo alguna acción frente a esta problemática del saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales y en el PIC en particular? En caso de ser afirmativa la respuesta hacer referencia:

- participación en reuniones;
- hablar con otros sectores u organizaciones;
- presentar iniciativas.

.....

.....

.....

.....

99. Ns/nc

P25. A consideración de Ud. ¿qué actores (personas, organizaciones, sectores) han influenciado en las resoluciones y decisiones políticas del área municipal de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales? **Entregar tarjeta y solicitar que seleccione aquellos que considere influyentes**

.....

.....

.....

.....

99. Ns/nc

Actores influyentes determinados por el entrevistado
1.
2.
3.
4.
5.

Los que sí son influyentes, hacer pregunta 26.

Hacer referencia por influyente:

- recurso de autoridad;
- representación de intereses;
- disponibilidad de la fuerza de trabajo;
- disponibilidad de dinero.

P26.

Actor	¿Por qué los considera influyentes o importantes para esta problemática?	¿Cómo han actuado o qué hicieron en relación a la problemática?	¿Considera que han actuado de manera cohesionada o divergente en sus acciones?	¿Qué buscaban o deseaban? ¿Cuáles eran sus intereses?

P27. ¿Con qué actores de esta lista u otros que no figuren, intercambió opiniones, pareceres, ideas sobre la temática del PIC o el área de políticas de saneamiento de aguas y efluentes domiciliarios e industriales?. **Mostrar tarjeta.**

.....

.....

.....

.....

99. Ns/nc

P28. ¿Con qué frecuencia su organización estuvo en contacto (intercambio de información, reuniones, mesas de trabajo, etc.) con alguno de los actores mencionados con la finalidad de tratar la temática del PIC o el área de políticas de saneamiento?

.....

.....

.....

.....

99. Ns/nc

Actor	Muy frecuentemente	Frecuentemente	Sólo una vez o en rara ocasión	Ns/Nc
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

Tarjeta para pregunta P25. Lista de posibles actores influyentes en la política de saneamiento municipal

Lista de actores, sectores u organizaciones influyentes
Sector Gubernamental
Enohsa (Gobierno Nacional)
Dipas (Gobierno Provincial)
Agencia Córdoba Ambiente (Gobierno Provincial)
Intendente (Municipalidad de Córdoba)
Concejales (Municipalidad de Córdoba)
Secretario de Obras Públicas (Municipalidad de Córdoba)
Subsecretario de Obras Públicas (Municipalidad de Córdoba)
Director de Redes Sanitarias y Gas
Dirección de Prevención y Gestión Ambiental
Dirección de Habilitación de Negocios
Director de Urbanismo
Director de Obras Privadas y Uso del Suelo
Técnicos de la dirección de Redes Sanitarias y Gas
Otros:.....
Sector no Gubernamental
Suoem (Sindicato Municipal)
Colegio de Arquitectos
Colegio de Ingenieros Civiles
Cámara Argentina de la Construcción
Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos
Cámara de Corredores Inmobiliarios
Techint (empresa constructora)
Grupos ambientalistas (Funam, Cedha, Sehas)
Otros:

Anexo nº 2: Descripción de los programas del área de políticas

Programa nº 736: Infraestructura de redes colectoras cloacales

Controla en todo su proceso la realización y concreción de las obras Municipales referidas al tendido de redes colectoras cloacales comprendidas en el Presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas y las ejecutadas bajo la Ordenanza nº 8.546/90.

El permanente desarrollo urbanístico de la ciudad y la creciente extensión de los sectores industrializados son un motivo suficiente para que las autoridades municipales decidan la realización de obras de infraestructura.

Las obras consignadas son solo aquellas que tienen factibilidades técnicas y/o proyecto, además de obras menores y de emergencia.

En lo que se refiere a Colectoras Cloacales las posibilidades de expansión han aumentado considerablemente respecto a las perspectivas del año 2000 debido a la concreción de obras de Conducto de Nexo, así también la autorización concedida a los Entes Promotores e instrumentando un adecuado financiamiento para el año 2005 se podrán lograr las metas propuestas.

Programa nº 738: Provisión, mantenimiento y conservación de redes colectoras cloacales

Según Ordenanza nº 8.500/90 en su art. 2º y al Decreto nº 406 Serie "C" del 23/05/90, este Municipio se hace responsable de todo el Sistema Cloacal de la Ciudad de Córdoba, que incluye derivaciones domiciliarias, redes colectoras y colectores, como así también los establecimientos depuradores de líquidos cloacales.

En lo atinente a la infraestructura existente este Municipio efectuará las adecuaciones para optimizar la máxima funcionalidad y lograr así dar a la población un mayor servicio, sin que ello implique un cambio tecnológico.

En el presente programa se contempla la operación y mantenimiento de las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales ubicadas en los Barrios Nicolás Avellaneda y Villa Boedo, la Planta de Bombeo sito en el predio del ex-E.D.A.R

Bajada de Piedra y el mantenimiento de las Redes Colectoras Cloacales, lo que se ve reflejado en el presente presupuesto.

Programa nº 739: Plan Integral de Cloacas

Tiene como objetivo dotar de servicios cloacales por redes al 90% de la población que la Ciudad de Córdoba pueda contener dentro de 30 años, una vez el sistema quede ajustado. El rengó estudiado abarca desde el año 2006 al año 2036 considerando que el sistema queda ajustado en el año 2006, que es cuando se estima que estén finalizadas las obras de ampliación de Bajo Grande.

Se ha determinado que la totalidad del tratamiento puede realizarse en el predio de Bajo Grande considerando que la planta actual ocupa el 50% del predio de 36has. de superficie y merced a un cuidadoso estudio de reingeniería del sistema se ha llegado a la conclusión que su capacidad de tratamiento actual puede ser duplicada utilizando en forma diferente las unidades de procesamiento y ello básicamente requiere de una adecuación de conducción internas y equipos de bombeo distintos a los actuales. De ese modo queda disponible el otro 50% del terreno para ubicar nuevas unidades de tratamiento hasta llegar al requerimiento a futuro.

Esta definición es de fundamental importancia, ya que ello permite orientar todo el sistema de conducción hacia ese punto.

La presente gestión ha seleccionado para realizar durante su período de gobierno obras del Plan Integral de Cloacas, donde el total de inversiones previsto para desarrollar el sistema está puntualizado en el tratamiento, en los Nexos Colectores mayores de diámetro 300mm y en Colectores domiciliarios de hasta diámetro 300 mm.

Anexo nº 3: Plan Integral de Cloacas

Descripción del Plan:

A partir de la estimación de la población para el año 2036 y considerando que para ese año se espera servir al 90% de la demanda, se estima que la capacidad máxima de tratamiento debe ser de 20.000m³/hora en Bajo Grande.

Para llegar a esta instancia el proyecto contempla:

- La adecuación y ampliación de la capacidad de tratamiento de E.D.A.R Bajo Grande a 300.000 m³/día; la construcción de una Planta de tratamiento Bajo Grande II con capacidad de 180.000m³/día;
- La construcción de nuevos conductos principales a realizarse en etapas, teniendo prevista la finalización de la primera etapa para el año 2006, la cual consiste en la construcción de los colectores maestros de la Zona Sur y el colector Norte del Río Suquía;
- Refuerzos de conductos existentes, teniendo previsto para el año 2006 el refuerzo de la Cloaca máxima a 20.000 m³/hora.

Fundamentación:

Actualmente la población de Córdoba está servida en un 50,3%, con un caudal medio diario de 154.700m³/día.

Partiendo del censo 2001 que establece para la ciudad una población de 1.284.282 habitantes y mediante métodos proyectivos se espera para el año 2036 una población total de 1.847.074 habitantes, las acciones apuntan a abastecer al 90% de este total. Las dataciones de descarga se han establecido en 232 litros/habitante para el presente y de 225 litros/habitante para el futuro.

La planta tiene una capacidad real de tratamiento de 120.000 m³/día con un déficit de 34.000 m³/día, lo cual genera la necesidad de ampliar la capacidad de la planta y conductos existentes, y la construcción de una planta nueva, a concretarse en diferentes etapas.

Objetivos:

- El proyecto tiene como objetivo la solución integral para la conducción y depuración de los líquidos cloacales y residuales por redes al 90% de la población que la ciudad de Córdoba pueda tener dentro de los 30 años, una vez que el sistema quede ajustado. (El rango estudiado abarca del año 2006 al año 2036).
- Se considera que el sistema queda ajustado en el año 2006, que es cuando se estima estén finalizadas las obras de ampliación de Bajo Grande.

Partiendo del censo del año 2001 que establece para la ciudad de Córdoba una población de 1.284.282 habitantes y mediante métodos proyectivos se espera para el año 2036 una población total de 1.847.074 habitantes, el 90 % de la población servida son 1.662.371 habitantes.

Las dotaciones de descarga se han establecido en 232 litros/ habitante para el presente y de 225 litros/ habitante para el futuro.

Con ello, y considerando un coeficiente de pico de 1,28, las necesidades de tratamiento total a futuro son de 19. 948 m³/ hora y Qmedio de 15.584 m³/ hora y por ello se adopta:

- Capacidad máxima de tratamiento 20.000 m³ / hora (en Bajo Grande)
- Capacidad máxima de conducción 20.000 m³ /hora

También se ha determinado que la totalidad del tratamiento puede realizarse en el predio de Bajo Grande debido a que la planta actual ocupa el 50% del predio de 36 has de superficie y merced a un cuidadoso estudio de reingeniería del sistema se ha llegado a la conclusión que su capacidad de tratamiento actual de 5.000 m³/hora puede ser duplicada con el solo hecho de hacer recircular en forma diferente mayores caudales por las unidades de procesamiento y ello básicamente requiere de una adecuación de conducciones internas y equipos de bombeo distintos a los actuales. De ese modo queda disponible el otro 50% del terreno para ubicar nuevas unidades de tratamiento hasta llegar a los 20.000 m³/ requeridos a futuro. Esta definición es de fundamental importancia, ya que ello permite orientar todo el sistema de conducciones hacia ese punto.

El total de inversiones previsto para desarrollar el sistema en millones de pesos es de:

Tratamiento	\$201.4
Nexos Colectores mayores de 300 mm	\$148,2
Colectores domiciliarios de hasta 300 mm	\$277.8
TOTAL	\$ 627.400.000.-

Anexo nº 4: Síntesis de noticias en medios locales.

Breve descripción del estado de la cuestión en la opinión pública:

- 28/08/05 “La ciudad no pondrá un peso” (Diario La Voz del Interior): funcionarios de la gestión municipal explicaron en el Concejo Deliberante los fundamentos de la iniciativa privada presentada por la empresa Techint y las inversiones a realizar en la planta de Bajo Grande.
- 10/01/05 “Empezaron a correr los 720 días que durará la obra de Bajo Grande” (Diario La Voz del Interior): se firmó un convenio entre el Ente Nacional de obras hídricas y saneamiento (Enohsa) y la empresa Dycasa para la ejecución de la duplicación a 10.000 mil m³ la capacidad de procesamiento de la planta de Bajo Grande con una inversión de 63 millones de pesos.
- 02/03/07 “Cloacas: sin iniciativa privada, Nación aportaría \$300 millones” (Diario Comercio y Justicia): luego de desechar la propuesta de iniciativa privada se optó por el financiamiento vía Nación de la segunda etapa del Plan Integral de Cloacas que es elevar la capacidad de tratamiento a unos 20.000 m³ de la planta de Bajo Grande.
- 04/03/07 “Juez busca respaldo nacional para su proyecto de cloacas” (Diario La Voz del Interior): en igual sentido el intendente anunció que el Estado nacional financiará los 300 millones de pesos necesarios para la continuidad del Plan Integral de Cloacas y asimismo el administrador del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) menciona su compromiso con la ciudad de Córdoba para ejecutar las obras comprometidas de Nación con el municipio.
- 18/11/07 “Cloacas: no se controlan nuevas conexiones” (Diario la Voz del Interior): las nuevas conexiones a la sistema de saneamiento están prohibidas por resolución municipal desde 2004, sin embargo, centenares de edificios se suman a la red sin

permiso ni control lo cual ha producido una duplicación de los efluentes vertidos al sistema con el consecuente desborde de la planta de Bajo Grande.

- 17/02/08 “Tras Bajo Grande, el Suquía es una cloaca” (Diario la Voz del Interior): la contaminación con bacterias coliformes fecales afecta gravemente a los barrios aguas debajo de la planta depuradora. Los barrios ubicados aguas debajo de la planta depuradora de líquidos cloacales de Bajo Grande, ubicados al este de la ciudad, se encuentran fuertemente afectados por la contaminación que arrastra el río Suquía, producida por los volcamientos de efluentes tratados insuficientemente.
- 24/04/08 “Denuncian nuevo vertido de desechos cloacales sin tratar al río Suquía” (Diario la Voz del Interior): el titular del sindicato de personal de Obras Sanitarias (Sipos), denunció que el lunes se produjo un volcamiento de desechos cloacales al río Suquía en la planta de Bajo Grande durante varias horas, debido a la rotura de una reja en los canales de ingreso donde decantas los líquidos y la arena.
- 06/08/08 “Un mes sin cloro en Bajo Grande” (Diario la Voz del Interior): empleados de la planta de tratamiento de líquidos cloacales denunciaron que desde hace 30 días no cuentan con el cloro necesario para el tratamiento final de los fluidos. Por lo tanto, el río Suquía recibió todo ese período una alta carga de bacterias entre ellas los peligrosos coliformes fecales.
- 30/08/08 “Vecinos iniciarán acciones legales por la contaminación del Suquía” (Diario la Voz del Interior): vecinos, instituciones y organizaciones no gubernamentales que integran la Red del Este iniciarán acciones legales por la contaminación que presenta el río Suquía, luego de su paso por la planta depuradora de líquidos cloacales de Bajo Grande. Criticaron la falta de medidas de mitigación sobre la contaminación que produce la planta y abandonaron una comisión de seguimiento.

- 10/10/08 “Por denuncia de contaminación, la Justicia inspeccionó Bajo Grande” (Diario la Voz del Interior): el fiscal federal de la ciudad de Córdoba inspeccionó ayer la planta de tratamiento de líquidos cloacales. La medida se tomó por una denuncia penal presentada por el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha) y vecinos de la zona por supuesta violación del artículo 55 de la ley nacional 24.051, sobre contaminación ambiental.
- 26/10/08 “Alarmante contaminación fecal en el Suquía” (Diario la Voz del Interior): una serie de análisis realizados por científicos de la Universidad Nacional de Córdoba detectó altísimos valores de bacterias coliformes fecales en las aguas del río Suquía, en seis lugares diferentes. Cinco de esos puntos de muestra se encuentran en el área del Gran Córdoba.

Anexo nº 5: Análisis del presupuesto en el período 2004-2007

En primer lugar se resalta que si bien el programa 739 (cuadro nº 1) que se lo creó especialmente para ejecutar las obras contempladas en el Plan Integral de Cloacas, desde su creación los recursos que se le asignaron nunca fueron ejecutados.

En lo que respecta al programa 736 (cuadro nº 1) que se refiere a las obras propiamente de saneamiento, su promedio de ejecución durante 2004-2007 fue del 51%. Considerándolo un porcentaje relativamente bajo y teniendo en cuenta las necesidades imperiosas descritas anteriormente en el diagnóstico del área de políticas, nos encontramos en una situación particular de intencionalidad y enunciación política supuestamente prioritaria en materia cloacal pero que en la faz de la ejecución de los recursos asignados por el presupuesto anual se tornan insuficientes.

En cuanto al programa 738 se pueden hacer dos análisis simultáneos. El primero sin tener en cuenta el personal del área (cuadro nº 1), se ha ejecutado en promedio en el período analizado el 68%, lo cual se lo puede considerar un porcentaje aceptable teniendo en cuenta que la finalidad de este programa es la provisión, mantenimiento y conservación de sistema. Sin embargo cuando analizamos el mismo programa pero ya adicionando los valores relativos a la remuneración de los recursos humanos (cuadro nº 2) que se desempeñan en el área de políticas, la ejecución pasa a ser mayor al 100%, lo cual nos está indicando la importancia e influencia desmedida de este componente a la hora de definir las decisiones de política de saneamiento y sus reales objetivos.

Como conclusión podemos llegar a que las subejecuciones presupuestarias de los programas 736, 738 (sin personal) y 739 están principalmente direccionadas a compensar las necesidades crecientes del programa 738 (con personal).

Dirección de Redes Sanitarias y Gas (Programas)	2004			2005		
	Presupuestado	Ejecutado	%	Presupuestado	Ejecutado	%
736	5.000.000,00	2.496.469,39	49,9%	6.000.000,00	3.497.960,00	58%
738	6.230.000,00	1.676.085,98	26,9%	3.000.000,00	3.076.150,00	103%
739	0,00	0,00	0,0%	4.000.000,00	0,00	0%
Dirección de Redes Sanitarias y Gas (Programas)	2006			2007		
	Presupuestado	Ejecutado	%	Presupuestado	Ejecutado	%
736	3.924.138,00	1.744.550,00	44%	3.150.900,00	1.678.695,97	53%
738	9.278.369,00	8.045.473,96	87%	7.625.000,00	4.166.755,77	55%
739	542.618,00	0,00	0%	500.000,00	0,00	0%

(Cuadro nº 1 sin personal). Año 2004: Ordenanza 10.689. Año 2005: Ordenanza 10.830. Año 2006: Ordenanza 10.991. Año 2007: Ordenanza 11.177

Dirección de Redes Sanitarias y Gas (Programas)	2004			2005		
	Presupuestado	Ejecutado	%	Presupuestado	Ejecutado	%
738	\$ 6.177.200,00	\$ 6.821.341,81	110,4%	\$ 7.185.510,00	\$ 8.740.814,08	122%
Dirección de Redes Sanitarias y Gas (Programas)	2006			2007		
	Presupuestado	Ejecutado	%	Presupuestado	Ejecutado	%
738	\$ 8.281.491,00	\$ 11.584.751,43	140%	\$ 10.980.167,00	\$ 14.283.698,05	130%

(Cuadro nº 2 con personal). Año 2004: Ordenanza 10.689. Año 2005: Ordenanza 10.830. Año 2006: Ordenanza 10.991. Año 2007: Ordenanza 11.177