

# 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.

*Juan Manuel Lozita* \* y *Víctor Mazzalay* \*\*

---

## Resumen

El objetivo de este trabajo 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.

**Palabras claves:** redes de políticas públicas, ámbito de política, sistema de decisión colectiva, recursos, intereses, influencia, actores, intercambios y relaciones de poder.

---

\* Coordinador del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la Municipalidad de Córdoba, Presidente de la Fundación “20 de Noviembre” y Consultor en Políticas Públicas.

\*\* Conicet / Universidad Católica de Córdoba.

---

Código de referato: SP.149.XXV/13.

*STUDIA POLITICÆ*



Número 25 ~ primavera/verano 2011-2012

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

**Abstract:** The aim of this work consists in using the analysis of networks for the comprehension of the problematics of the non-politics, which turn out to be new in the study of the political phenomena in Argentina and Latin America; especially for those situations in which the problems originated by the conflicts of policies and the capture of position of other actors are not related, but the stable and permanent expression of problems of fights for the control and the imposition of policies or not policies in determined problematics social.

**Key words:** policy network, policy domain, collective decision system, resources, interests, influence, actors, exchanges and power relations.

## Introducción

LA presente investigación,<sup>1</sup> 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 cómo actores con intereses, recursos y 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.

---

<sup>1</sup> El presente artículo de revista, es el resultado de la tesis de Maestría en Gestión Política (UCC) del autor, quien contó con la colaboración académica del Dr. Víctor Mazzalay (UCC-Conicet) como director de tesis.

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.

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 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.

## **El tratamiento de aguas y efluentes cloacales en la ciudad de Córdoba y su incidencia en la situación ambiental**

### ***Características del servicio de aguas y efluentes cloacales y su problemática***

En el año 1990 la Municipalidad de Córdoba recibió, por transferencia de la Empresa Provincial de Obras Sanitarias, 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 residuales con capacidad instalada de tratamiento de los mismos para 5000 m<sup>3</sup>/hora y el caudal medio que recibía el sistema era de 3.400 m<sup>3</sup>/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 domiciliarias.

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 sistema, con lo cual el caudal medio se incrementaba como lo muestra el gráfico n° 1.

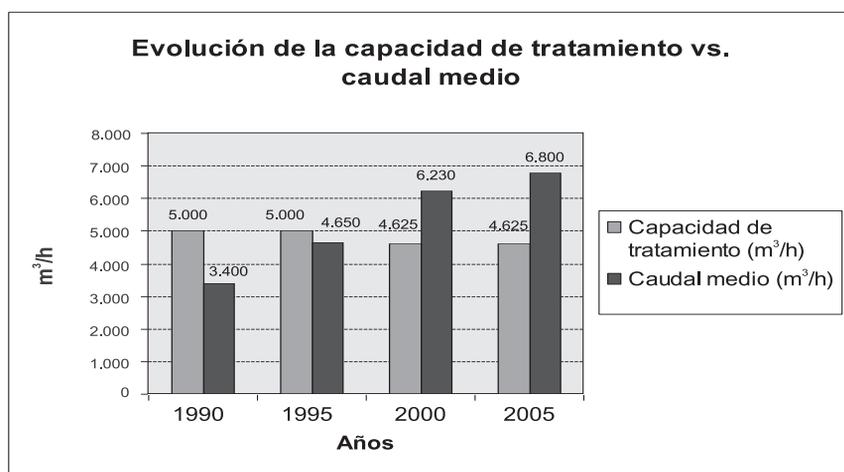


Gráfico n° 1 (Fuente: Dirección de Redes Sanitarias y Gas – Municipalidad de Córdoba)

Para el año 2000 el número total de conexiones cloacales abarcaba las 411.744 y para el 2005 se alcanzaba la cantidad de 436.115.

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, como lo indica el gráfico n° 2.

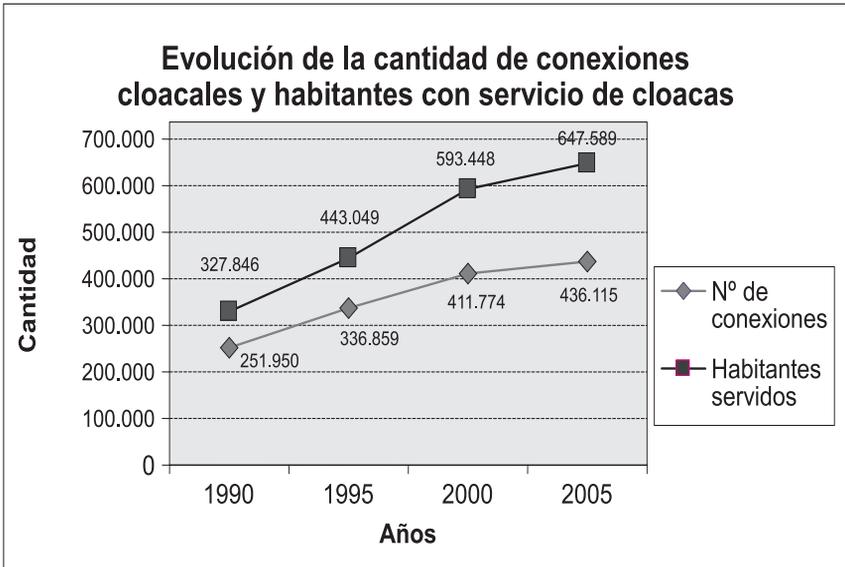


Gráfico nº 2 (Fuente: Dirección de Redes Sanitarias y Gas – Municipalidad de Córdoba)

Para el año 1998 ya se evidenciaba un déficit en la capacidad de tratamiento en la planta de Bajo Grande, en ese año el déficit en la capacidad de tratamiento de los líquidos cloacales se produce debido a que la planta recibe un caudal medio de 6.230 m<sup>3</sup>/hora, con picos de unos 8.000 m<sup>3</sup>/hora en horas del atardecer, cuando la real capacidad de tratamiento para ese año era de tan sólo 4.625 m<sup>3</sup>/hora, 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 Ambiente.

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 planta, o sea, en unos 5.000 m<sup>3</sup>/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 DBO<sub>5</sub><sup>2</sup> y sólidos totales sin conocerse causa cierta.

<sup>2</sup> 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.

### *La problemática en la agenda de la Municipalidad de Córdoba*

El intendente Luis A. Juez,<sup>3</sup> 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 depositara 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 Cloacas:

- 1) Aumentar la capacidad de tratamiento de Bajo Grande a 12.500 m<sup>3</sup>/hora.
- 2) Refuerzo de la cloaca máxima a 20.000 m<sup>3</sup>/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 n° 030717 del año 2004, que contiene un diagnóstico detallado de la situación problemática del sistema de saneamiento de efluentes cloacales.

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

---

<sup>3</sup> 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.

propuesta de proponer y realizar una iniciativa privada en base a la ordenanza municipal n° 8.519.<sup>4</sup> La propuesta concreta<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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

### *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), afirman que 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Se conformó una propuesta a través del expediente n° 060535/05.

<sup>6</sup> Formulada en el contexto del Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba en el año 2005.

atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1984:24).

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 constricción 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).

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 en 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.

## **Marco teórico-analítico**

### *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 información plena 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 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 resistido 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.

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 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 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” (2007:33).

### *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, sino 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 network*<sup>7</sup> constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias. Las políticas al ser el 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 (Sharpf, 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). 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.

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 generalmente poseen lazos principalmente con actores periféricos, motivo por el cual no pueden tener acceso a recursos políticos en cantidad ni calidad suficiente para participar eficazmente en acciones colectivas (Knoke, 1996).

El concepto de “*policy domain*”,<sup>8</sup> 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 decisiones definitivas sobre asuntos de importancia para ellos y su sector (Knoke, Pappi,

---

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Este concepto es introducido en la literatura por autores como Knoke, Laumann, Pappi y otros.

Broadbent y Tsujinaka, 1996; Pappi y Henning, 1998; Knoke y Pappi, 1991).

### *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 resultan 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 condicionan 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 acción<sup>9</sup> 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.

### *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 las cuales pueden ser utilizadas, como el conocimiento experto.

---

<sup>9</sup> 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.

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).

El principio básico de la dependencia/poder de Emerson,<sup>10</sup> 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 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).

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 de aguas y efluentes cloacales de la Municipalidad de Córdoba en el período 2004-2007.

---

<sup>10</sup> Citado en KNOKE, David “*Political Network: The Structural Perspective*”.

## **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 la 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.

## **Metodología y diseño de investigación**

### *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.

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 de cloacas en la ciudad de Córdoba. Si bien existieron enunciaciones y alternativas de políticas viables de ser gestionadas durante los años 2004-2007 (véase capítulo I), no se observa como correlato su

cristalización u operativización correspondiente en una política pública determinada.

### *Propiedades a analizar*

- *Dominio de política:* 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 en 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* (Knoke, 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 técnica de recolección de datos que se utilizó fue la entrevista de élites. 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.

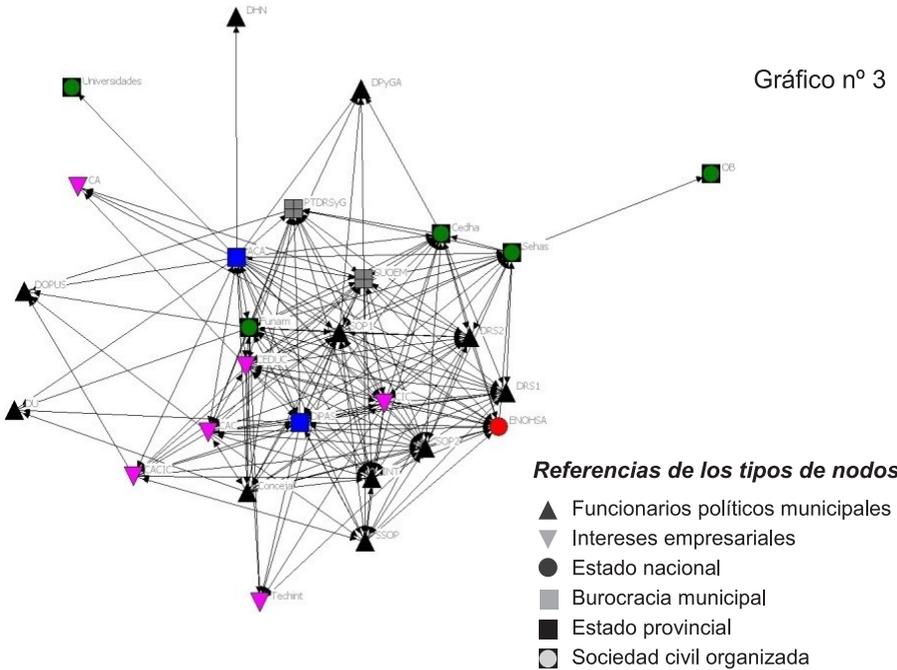
En primer lugar se realizó un estudio exploratorio de opinión a funcionarios e individuos, que por sus roles posicionales estratégicos, tuvieron competencia y participación en el ámbito de la política de saneamiento municipal. Estos actores constituyeron la primera lista de actores donde inició la bola

de nieve. Seguidamente se agruparon 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.

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-decisionales y aquellos reputacionales-relacionales que obtuvieron al menos dos menciones. A éstos se les realizó una entrevista semi-estructurada en profundidad.

### Características del sistema de decisión colectiva en el área de política estudiada

Sistema de Decisión Colectiva



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 del 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 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 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 poseen una posición estructural en el núcleo de mayor cohesividad (Intendente, Concejal, Secretario de Obras Públicas 1 y 2, Director de Redes Sanitarias y Gas 1 y 2 y el Subsecretario de Obras Públicas). Los cuatro actores más bien periféricos son: Director de Urbanismo, Director de Habilitación de Negocios, Director de Obras Privadas y Uso del Suelo y 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 del Sistema de Decisión Colectiva

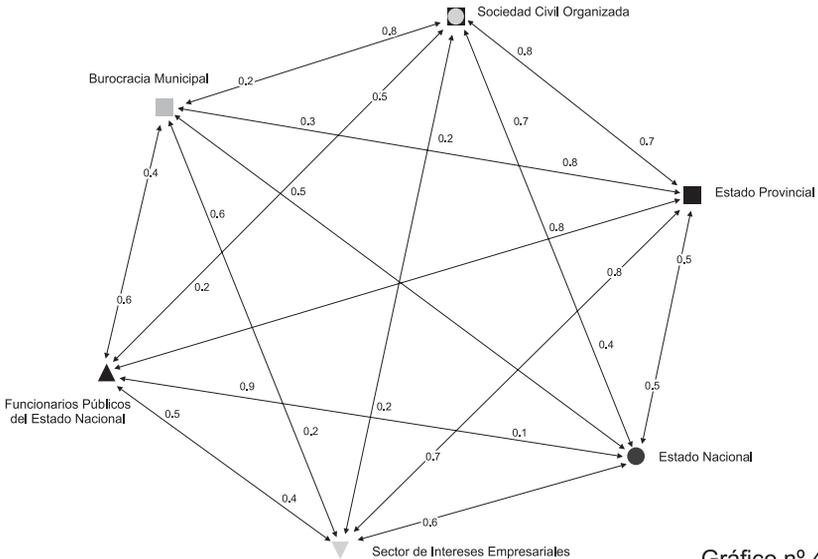


Gráfico n° 4

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 la defensa del ambiente – Funam, Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente – Cedha, Servicios Habitacional y de Acción Social – Sehas, Universidades y Organizaciones barriales.

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 1

En gráfico nº 4 y la tabla nº 1, 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 de sectores 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 políticos del Estado municipal, los considera con una influencia relativa similar. En último lugar la sociedad civil organizada y la burocracia municipal.



cambios con los actores Colegio de Ingenieros, Cámara Argentina de la Construcción y 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.

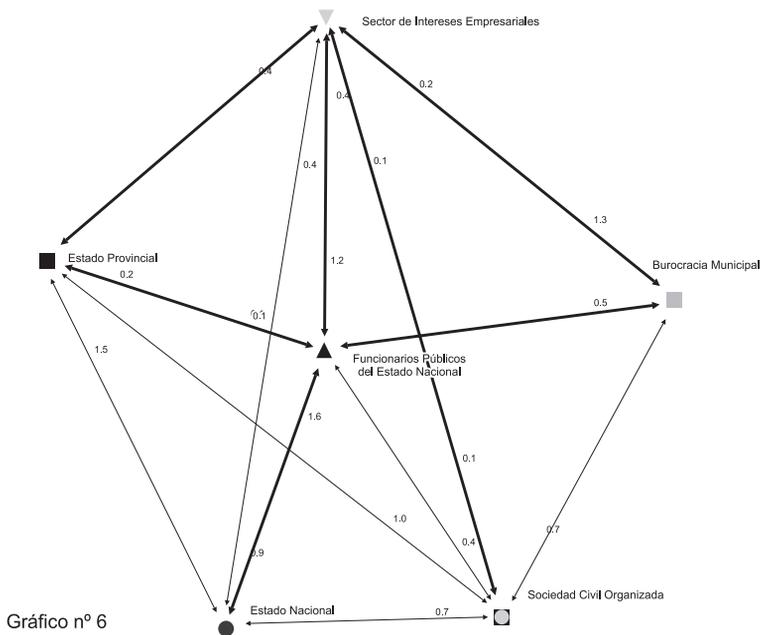
Lo mismo sucede con los actores del Estado provincial, donde la Dipas posee una mayor relevancia que la Agencia Córdoba Ambiente.

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 extremo 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



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	0.1200
6 (Sociedad civil organizada)	0.3333	0.5000	0.2424	0.5000	0.1111	0.2500

Tabla nº 2

El gráfico nº 6 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 sectores. En cambio en las líneas de color azul, intercambio unidireccional, un solo 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 2, donde representamos numéricamente los intercambios o vinculaciones que tuvo cada sector entre sí.

El caso del sector 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 mayores intercambios de los funcionarios políticos del Estado municipal fueron con el Estado nacional y la Burocracia municipal.

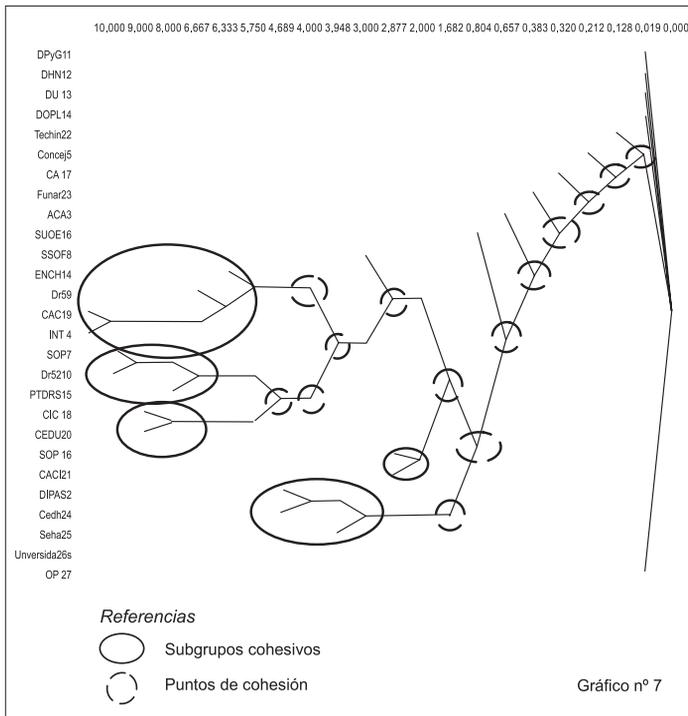
La Burocracia municipal tuvo principalmente sus vinculaciones con el sector de intereses empresariales y en menor intensidad con los funcionarios políticos del Estado municipal.

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



En este gráfico observamos un árbol de cohesión por cliques.<sup>11</sup> Esta técnica permite observar la formación de 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 integra desde el actor Subsecretaría de Obras Públicas hasta la 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 de intercambio marginal. Lo mismo sucede con actores como la Agencia Córdoba Ambiente, Funam, Colegio de Arquitectos, Concejal, etc.

---

<sup>11</sup> Se utilizó en el software Ucinet la herramienta “clique de 3 actores”.

## Preferencias, recursos y relaciones de poder en el Sistema de Decisión Colectiva

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 <sup>12</sup>	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 3

<sup>12</sup> Esta categoría se determinó para aquellos funcionarios políticos que debido a su alterancia 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 un 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

Recursos referenciados por los actores									
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									
NT					•				
Concejo									
SOP									
SSOP									
DRS									
PTDRSyG									
SUOEM					•			•	
CA			•	• • •			• • • • • •		
CIC		•							
CAC									
CEDUC									
CACIC									
CEDHA									
FUNAM			• •					• •	
SEHAS			•					•	

### *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).

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
CEDOC	11.000	42.308
SOP2	13.000	50.000
CAC	12.000	46.154
CONCEJAL	7.000	26.923
CECHA	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



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.

### **Recapitulación 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 que 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 Suoem 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 (Lefort, 1984), 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 una 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.
- 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.
- . (1970): *Power and Poverty, Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.
- BENSON, J. K. (1975): "The interorganizational network as political economy", *Administrative Science Quarterly*, 20:229-249.
- . (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*, Ames: Iowa State University Press.
- BRAYBROOKE, D. y LINDBLOM, C.E. (1963): *A Strategy of Decision*. Nueva York: Free Press.
- COLLER, Xavier (2000): "Estudio de Casos", en *Cuadernos Metodológicos* N° 30. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.
- GAGE, R. W. y MANDELL, M. P. (eds.) (1990) : *Strategies for Managing Intergovernmental Policies Network*. New York: Praeger.
- HANF KENNETH Y O'TOOLE LAURENCE, J. (1992): "Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of 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: *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- KNOKE, David (1990): *Political Network: The Structural Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- KNOKE, David; PAPP, 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 PAPP, 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.
- LAUMANN, Edward O. y PAPP, Franz U. (1976): *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. New York: Academic Press.
- LINDBLOM, Charles E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- LUKES, Steven (1985): *El poder: un enfoque radical*. México: Siglo XXI.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1993). "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". *Zona abierta* 63/64, Madrid.
- 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*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PAPP, 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.

SABATIER, P. A. (1988): "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, 21.

SCHARPF, Fitz W. (1997): *Game, Real Actors, Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Colorado: Westview Press.

Fecha de recepción: 31/08/11

Fecha de aceptación: 20/09/12