

**“Coordinación horizontal mediante redes.
Las Agencias como estrategias de articulación de actores públicos y privados”**

Ab. María Alejandra Nallinoⁱ

I. Introducción. La gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática consiste en una forma de gobernar menos jerárquica y más cooperativa. Es lo que Mayntz llama “gobernanza moderna”. La gobernanza moderna se caracteriza, dice esta autora, por el hecho de que *“las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas”* (Mayntz; 2001: 3).

No se trata propiamente de una retirada del Estado, que resignado por su incapacidad de promover el bienestar general delegue en terceros particulares la satisfacción del interés público. Se trata de una forma distinta de actuación del Estado, que asume para sí la función de coordinador estratégico de relaciones entre actores del sector público y privado, estableciendo con su presencia una lógica compensadora del interés particular, que persiguen los actores del sector privado, y el interés colectivo que debe garantizar el Estado y que normativamente justifica su propia existencia. Ni lógica de mercado, por la cual se presume que cada uno procurando la satisfacción de su interés particular satisface simultáneamente el interés colectivo, ni puro intervencionismo estatal por el que el Estado se atribuya, como sujeto omnisciente, la capacidad de definición y resolución de los problemas de la sociedad. Muchos de tales problemas, a decir verdad, *“escapan a la capacidad de los gobiernos para definirlos claramente, no digamos ya para manejarlos”*, lo que explica que *“se ha desarrollado una compleja interacción y construcción de redes no sólo entre los gobiernos, sino también dentro del sector público y el sector privado”* (Marando y Florestano; comp. Lynn y Wildavsky; 1999:396).

En condiciones como las actuales, caracterizadas por una alta complejidadⁱⁱ, donde las sociedades se enfrentan a problemas que, tal vez, no contribuyeron a generar y cuyas soluciones se encuentran probablemente fuera de su alcance, y corresponden a una instancia (nacional, internacional) diferente a aquella en la que se manifiestan (local, subnacional), *“las formas no jerárquicas de toma de decisión pueden ofrecer soluciones más efectivas, incluso que una dictadura benevolente, o que la dominación paternalista: permiten procesar mayor información y tomar en cuenta una mayor cantidad de valores, y ofrecen mayor flexibilidad y adaptabilidad”*(Scharpf, 1993b citado por Mayntz;2001:7).

La gobernabilidad democrática o gobernanza moderna encuentra en la formación de redes de actores del sector público y el sector privado una forma de realizaciónⁱⁱⁱ. No es ciertamente la realización de un ideal democrático de autodeterminación de todos. Bien que sea mirada una red, se advierte que es un producto intencional por el cual entran en relación actores del sector privado y del sector público; lo que pone ya de manifiesto la existencia de restricciones al carácter democrático de la red. Por ello será importante apreciar respecto de ellas, cuál es su criterio incorporación, su accesibilidad y la orientación que adquieran sus definiciones o políticas. Pues es cierto que existen al menos dos riesgos. Uno de ellos es la posibilidad de externalización de los costos a terceros, que deliberadamente son marginados de la red, mediante la aplicación de un criterio restrictivo de acceso y participación. Otro, es el despliegue de acciones orientadas a llevar a cabo la “captura de la red”, esto es, orientada hacia la realización de intereses particulares, en detrimento de los intereses colectivos.

La vinculación y articulación de actores del sector público y sector privado no sustituye los mecanismos institucionales de articulación y representación democrática como son los partidos políticos, asentados sobre un criterio de representación territorial y no funcional. No sustituye, pero lo que sí puede hacer es complementar.

A decir verdad, de las redes lo que se espera es aquello que pueden ofrecer, esto es, generar las condiciones para la toma de decisiones de manera consensuada y de este modo hacer que disminuyan los costos que genera el conflicto y las posibilidades de fracaso de las políticas. *“Una red facilita no sólo la articulación de diferentes actores, a veces antagónicos, y sus respectivos recursos estratégicos, sino también la ejecución efectiva de las decisiones tomadas. Esta corresponsabilidad en la ejecución de las medidas acordadas es de particular relevancia, dado el debilitamiento de las capacidades estatales de regulación”* (Lechner; 1997: 15).

Las agencias como creación de redes de actores del sector público y del sector privado orientadas a realizar la gobernabilidad democrática

En el presente trabajo se exponen resultados parciales de una investigación sobre la creación de Agencias en la Provincia de Córdoba, República Argentina.

La creación de Agencias se incardina, como política pública, en un proceso más amplio de reforma del Estado provincial que, en sus lineamientos generales, sería receptivo de las ideas de modernización del Estado, esto es, generación de un Estado nuevo, ético, cristalino, responsable, eficaz, al servicio de la ciudadanía y horizontal. Exponemos aquí los resultados del análisis de la Agencia Córdoba Ciencia Sociedad del Estado y Córdoba Turismo y Deporte Sociedades de Economía Mixta^{IV}.

Problema objeto de estudio de la investigación y diseño metodológico

¿Cuál es la articulación entre el sector público y el sector privado en la Agencia Córdoba Ciencia Sociedad del Estado y las agencias de Deporte y Turismo, Sociedades de Economía Mixta?, ¿Ha implicado la reforma realizada un incremento en la interacción entre el sector público y el sector privado?, ¿Ha incidido en una horizontalización en el proceso de definición e implementación de políticas?

De conformidad con los objetivos planteados para la investigación se ha definido el diseño metodológico desde el enfoque de redes, para el que resulta crucial la obtención y tratamiento de datos relacionales^V.

II. Dimensión Institucional y Estratégica

Dimensión Institucional: La institucionalidad formalmente definida

La dimensión institucional se expresa en el conjunto de reglas formales (normas jurídicas) que ordenan la constitución y acción de la Agencia (red). Sin embargo, no es la descripción de las normas el objeto de análisis, sino, en todo caso, su aptitud para constituirse en estímulo u obstáculo de relaciones cooperativas horizontales entre actores del sector público y del sector privado. Las normas son aquí concebidas como actos de voluntad (que cristalizan en un momento intereses, preferencias, concepciones del deber ser y expresan en última instancia relaciones de poder) dirigidos a la voluntad de otros hombres (aún cuando estos actúen colectivamente como organización), lo que explica que la adecuación de la acción a la norma sea siempre una posibilidad, no una necesidad. Ello depende, en alguna medida, del sistema de incentivos que las normas despliegan^{vi}.

El diseño institucional adoptado para la Agencia en el área de ciencia, en tanto Sociedad del Estado, no admite la participación del sector privado en los órganos de dirección, deliberación y control de la sociedad. La excepción la constituye la facultad del Poder Ejecutivo (según el Estatuto) de nombrar para integrar el Directorio de la Agencia a *“personas representativas... del sector empresario”*.

El modelo propone la articulación del sector privado y el sector público mediante la constitución de un Consejo Asesor Empresario, integrado por representantes de las empresas e instituciones vinculadas al sector productivo de bienes y servicios.

Su objetivo, tal como ha sido definido, es *“reconocer las necesidades del sector productivo en el marco de las posibilidades del sector científico promoviendo el*

acercamiento entre ambos” y “sus funciones principales son:

- *Trasmitir las necesidades del sector privado relacionadas al área científico tecnológica*
- *Participar activamente en la formulación de propuestas y proyectos que permitan alcanzar los objetivos de la política científica tecnológica provincial.*
- *Contribuir al establecimiento de mecanismos de vinculación y transferencia adecuados y pertinentes.*
- *Promover la orientación de recursos científico – tecnológicos hacia temas de interés para las empresas de la Región”.^{vii}*

En el caso de las Agencias Sociedad de Economía Mixta, inicialmente turismo y deporte y en la actualidad la Agencia Córdoba Deporte, Ambiente, Cultura y Turismo – DACyT–según régimen de la ley N° 9006/02, la relación entre el sector público y privado es amplia, en tanto se le otorga al sector privado participación en la definición e implementación de las políticas públicas, al integrar los órganos de gobierno, administración y control de la sociedad.

Dimensión estratégica: la actualización de la institucionalidad formalmente definida

Se trata aquí de apreciar bajo qué condiciones los actores organizacionales darán existencia con su obrar a las redes que estudiamos. En otras palabras, lo que se intenta describir y comprender son las condiciones que, desde el punto de vista de los actores, obran como estímulo u obstáculo de la acción colectiva y la orientan, en relaciones interorganizacionales a nivel de redes de actores. A efectos de determinar la orientación a la acción de estos actores, siguiendo las precisiones propuestas por Parmigiani de Barbará, realizamos la distinción de dos niveles: el cognitivo y el motivacional. Dice la autora, “*la orientación cognitiva tiene que ver con la ponderación del contexto de acción así como de una situación concreta de acción; es la percepción de una estructura causal (relación medios- fines) sobre la disponibilidad de alternativas y de los resultados previsibles*”, en tanto, “*el nivel motivacional refiere a aquello que impulsa a actuar y otorga sentido a la acción (en términos weberianos), de modo concomitante - y esto se aplica a los actores colectivos-, proporciona los puntos de vista para escoger entre distintas opciones de acción. Mientras en la explicación de la conducta de los individuos no hay que descartar ni la costumbre ciega ni las emociones, en el caso de actores colectivos basta la mayoría de las veces concentrarse, para explicar su conducta, sobre los intereses, normas e identidades que orientan la acción.*” (Parmigiani de Barbará; 2002:161-162).

La red de Ciencia: Exposición y análisis de datos

Mediante la creación de un Consejo Asesor Empresario se propone la articulación del sector público y el sector privado en el área de ciencia.

No se trata de un ente con facultades de decisión y ejecución de políticas a través de órganos societarios como una Asamblea y un Directorio. El Consejo Asesor Empresario forma parte de una Sociedad del Estado y en el seno de ella no es sino un órgano asesor, esto es, sus resoluciones carecen de carácter vinculante para la Agencia Sociedad del Estado. Ahora bien, más allá del hito jurídico de constitución formal de la Agencia Sociedad del Estado y, en el marco de ella, el Consejo Asesor Empresario, la red de actores del sector público y privado a la que éste habría de dar lugar, no ha tenido prácticamente constitución efectiva. En otras palabras, no se ha concretado la formación de un entramado de relaciones cooperativas horizontales, entre los actores del sector público y privado, con vistas a lograr los objetivos que institucionalmente se planteó.

Las dos dimensiones analíticas a las que apelamos, para el análisis de la orientación a la acción de los actores que integran la red, esto es, la dimensión cognitiva y motivacional,

no han resultado favorables a la producción de relaciones cooperativas horizontales.

En primer lugar, se trata de una constelación de actores compleja, dado que concurren una multiplicidad de perspectivas y preferencias, de intereses y de valores, todos ellos en tensión por su realización. En efecto, integran el Consejo Asesor Empresario^{viii} entidades representativas del ámbito empresario, industrial, agropecuario y de servicios por el sector privado y el Ministerio de la Producción por el sector público. Por ello no extraña la baja cohesión de la red, pues es *“altamente improbable que en constelaciones complejas, interdependientes, de actores estatales y no estatales pertenecientes a sectores de actividad diversos, al enfrentarse a un problema común, estos actores espontáneamente coincidan en el diagnóstico de situación, en las opciones de acción propias y ajenas y en las expectativas acerca de los efectos. Mucho más posible será que el mapa cognitivo de los actores sea divergente”* (Parmigiani de Barbará; 2002:161).

La constitución del Consejo, en cuanto red de actores del sector público y privado, se propuso la articulación de actores en dos dimensiones simultáneamente: privados /privados y público /privados. La dimensión privados /privados pone en relación a actores con intereses potencial o efectivamente en conflicto. En algunos casos puede tratarse de una diferencia intersectorial, como por ejemplo agro e industria, o bien tratarse de una diferencia intrasectorial, en tanto involucra a actores de un mismo sector, pero de diferentes eslabones en una cadena de producción. Sin embargo, no es la potencial conflictividad privados / privados la que se manifiesta como principal obstáculo para la concreción de la red de actores del sector privado y público en el área de ciencia. Existe de hecho un importante entramado de relaciones de actores del sector privado^{ix}. En otras palabras, el éxito institucional del Consejo Asesor Empresario depende más de la resolución del problema de articulación del sector público y el sector privado, que de la articulación privados / privados. Por cierto, la dimensión público / privados sienta a la misma mesa a actores potencial y/o efectivamente en conflicto sobre cuestiones tales como las obligaciones tributarias de las empresas, el desarrollo de infraestructura pública, el costo de la energía para la producción, el otorgamiento de créditos, entre otros temas históricamente llamados “costo Córdoba”, por el gravamen que representan para la producción local.

La escasa articulación entre sector público y privado en la red se comprende apelando a las siguientes categorías de análisis:

- La coincidencia de perspectivas entre los actores del sector público y privado respecto de cuáles son los problemas u obstáculos para el desarrollo provincial y la creación de la Agencia Córdoba Ciencia como estrategia para promover el desarrollo provincial
- La percepción que tiene el sector privado acerca de cuáles son los intereses que impulsaron la creación de la Agencia (Consejo Asesor Empresario).
- La percepción del sector privado acerca de cuáles son las principales dificultades que se enfrentan en la Provincia cuando se pretende la realización de actividades destinadas a promover el desarrollo económico y social
- La existencia de relaciones y sus modalidades
- El impacto de la Agencia sobre la organización
- La adhesión al modelo y la disposición a apoyarlo

Se expone a continuación los resultados del análisis de las entrevistas realizadas a los actores del sector privado.

Cuadro 1. *Coincidencia de perspectivas entre los actores del sector público y privado*

Sector	Empresario	Coincidencia Público - Privado			Total %
		Si %	No %	Ns/Nc %	
Ciencia		33.3 (8)	66.7 (16)	-----	100.0 (24)

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

El 66,7 % (Cuadro 1) de los actores entrevistados del sector privado de la red de ciencia, considera que no existe coincidencia entre el sector público y privado acerca de cuáles son los problemas a los que se debería hacer frente en la Provincia para promover el desarrollo. Esta falta de coincidencia, si bien es expectable, representa un obstáculo para la materialización de relaciones cooperativas horizontales de actores públicos y privados.

Las razones dadas por los actores pueden ser esquematizadas conceptualmente del siguiente modo:

- Política no orientada a la producción
- Política no orientada a las pequeñas y medianas empresas
- Política orientada a favorecer determinados sectores con exclusión de otros
- Política clientelar y político partidaria
- Ausencia de "Políticas de Estado". Por "Políticas de Estado" entienden, políticas:
 - De corto o mediano plazo, pero con proyección al largo plazo
 - Orientadas al bien común
 - Incluyentes
 - Activas
 - Anticipatorias
 - Estructurales
 - Acordes a las necesidades
 - Adecuadas a las posibilidades de los destinatarios

El 66.6% (Cuadro 2) de los actores del sector privado, considera que un interés político electoral ha determinado la decisión del Gobierno de crear la Agencia y el Consejo Asesor Empresario en el área de Ciencia. Esta razón prima sobre un interés en el desarrollo (33.3 %) o un interés por horizontalizar la formulación de políticas públicas, que son los intereses más inmediatos a aquél que ocupa el primer lugar.

Esta percepción, como hemos visto, es consistente con aquella que tienen los actores acerca de su falta de coincidencia con el sector público y sobre cuáles son los problemas u obstáculos que se deberían enfrentar en la Provincia, para promover el desarrollo económico y social.

Cuadro 2. *Intereses*

Interés	Sector Empresario Ciencia 100.0 % (24)
Político electoral del Gobierno	66.6 (16)
Desarrollo	33.3 (8)
Horizontalizar formulación Políticas Públicas	33.3 (8)
Viabilidad de la implementación de las p.p.	20.8 (5)
Reducir el Estado	20.8 (5)
Presión sector empresario part. formulación p.p.	16.3 (4)
Presión sector empresario part. imp. p.p.	12.5 (3)
Presión de ciertas empresas	4.2 (1)
Interés de favorecer a ciertos sectores	16.7 (4)
Otro	25.0 (6)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia. Los porcentajes no se suman porque las respuestas no son excluyentes

Del registro de enunciados, correspondiente a la pregunta abierta que le fue realizada a los actores entrevistados, acerca de los intereses que podrían haber determinado la creación de las Agencias, extraemos los siguientes conceptos:

- Cooptación^x del sector privado por parte del sector público
- Pretensión de legitimación
- Manejo discrecional de fondos públicos

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Concentración de poder en la Secretaría General de la Gobernación
- Propaganda política
- Generación de beneficios sectoriales, particulares
- Ejecutividad del Estado

Se destaca, particularmente, el interés de cooptación por parte del sector público y la ausencia de un genuino interés de trabajo coordinado, existiendo en su lugar un interés por usufructuar, en términos de legitimación, el respaldo del sector privado. No es necesario insistir en la necesidad existencial de legitimación que tiene el Estado. Este no puede asegurar su poder y ordenación apoyándose exclusivamente en su aparato coactivo, *“precisa siempre buscar una legitimación; la legitimidad de una ordenación social tiene carácter decisivo para las pretensiones de validez y de poder de aquella autoridad político social que la instala y actúa ”* (Héller; 1992:102). Pero sucede que el modo de legitimación dominante en los Estados de Derecho, esto es, el modo racional – legal ha dejado de ser suficiente. Se exige al Estado no sólo una actuación “legal”, sino también “eficaz” en tanto produce determinados “resultados”. Así, el Estado se torna dependiente de una legitimación “no legal” de su actuación como puede ser un proceso empírico de consenso (Offe; a) 1990 y b)1992). Lo cierto es que *“no sólo se ha modificado el proceso de hacer política, sino también la base de legitimación del mismo; desde una legitimidad impersonal de carácter racional-legal se vuelve a fundamentar en la confianza de la relación personal con asociaciones y grupos”* (Alcántara Sáez; 1995:108).

La contracara de esto lo constituyen los propios intereses del sector privado. Son estos intereses los que explican que, no obstante la pretensión de cooptación que denuncian, consientan integrar o formar parte de estas estructuras diseñadas por el Poder Ejecutivo.

Cuadro 3. *Dificultades u obstáculos*

Dificultades	Sector Empresario Ciencia
Conciliación de intereses económicos	29.2 (7)
Técnicas	33.3 (8)
Económico financieras	75.0 (18)
Intereses políticos en pugna	50.0 (12)
Desinterés de sectores económicos	8.3 (2)
Se ignora qué pueden hacer juntos sector público/privado	33.3 (8)
Rigideces institucionales	58.3 (14)
Falta liderazgo sector público	29.2 (7)
Falta liderazgo sector privado	20.8 (5)
Oportunismo político	62.5 (15)
Oportunismo empresario	37.5 (9)
Otro	41.7 (10)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia. Los porcentajes no se suman porque las respuestas no son excluyentes

Entre las dificultades (Cuadro 3) que se enfrentan en la Provincia cuando se pretende la adopción de medidas orientadas a la promoción del desarrollo, se encuentra en primer lugar las “dificultades económico financieras” con el 75% de las menciones; el segundo lugar corresponde al “oportunismo político” con el 62,5% y en el tercer lugar se ubica “las rigideces institucionales” con el 58,3%. En condiciones de crisis económica prolongada como la vivida tanto a nivel nacional como provincial, se comprende el papel preponderante que adquieren las dificultades económico financieras, en la consideración de actores empresarios. Más interesante, desde el punto de vista de la orientación a la acción y las posibilidades de construcción de relaciones que articulen a los actores del sector público y privado, es el alto porcentaje que registra la opción “oportunismo

político”, en tanto la misma da cuenta de una orientación disvaliosa y perturbadora de una lógica de coordinación cooperativa y horizontal, como es la que pretende establecer y sedimentar una red. Asimismo, es significativo el porcentaje que corresponde a la opción “rigideces institucionales”, en tanto trabas u obstáculos a la adopción de medidas orientadas a la promoción del desarrollo, sobre todo cuando estas rigideces son imputadas al Estado. Este último dato cobra particular importancia si consideramos que el Consejo Asesor Empresario debería, precisamente, constituirse en nexo, proveyendo a ambos sectores los canales de comunicación y diálogo que hicieran más fluida, ágil y eficaz, la formulación e implementación de medidas orientadas al desarrollo.

Estas disonancias entre sector público y privado se reflejan en lo limitado de sus relaciones en el seno del Consejo Asesor Empresario. El 29.2 % manifiesta no tener relación (Cuadro 4). Como se aprecia, la iniciativa de la relación corresponde generalmente a la agencia, la frecuencia de contacto es baja, el horizonte temporal es el corto plazo, y se caracterizan por ser formales, accidentales y verticales o jerárquicas. es de destacar que ninguno de los actores califica las relaciones como conflictivas, a pesar de asumir una forma poco apta para constituir un entramado de relaciones orientado a la coordinación horizontal.

Cuadro 4. Características de las relaciones

Características		Sector Empresario Ciencia 100.0 % (24)
Iniciativa de la relación	Agencia	62.5 (15)
	Organización	-----
	Bidireccional	8.3 (2)
Frecuencia de la relación	Baja	62.5 (15)
	Media	4.1 (1)
	Alta	4.1 (1)
Horizonte temporal de la relación	Corto plazo	62.5 (15)
	Mediano plazo	8.3 (2)
	Largo plazo	-----
Modalidades de la relación	Formal	37.5 (9)
	Informal	33.3 (8)
	Continua	8.3 (2)
	Accidental	62.5 (15)
	Recíproca	25.0 (6)
	Unilateral	45.8 (11)
	Cooperativa	70.9 (17)
	Conflictiva	-----
	Horizontal	16.6 (4)
	Vertical	54.1 (13)
	Sin relación	29.2 (7)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

De modo general, los actores que integran el Consejo manifiestan no haber participado más que de una o dos reuniones.

El 50 % de los actores del sector privado considera que la creación de la Agencia en el área de Ciencia y específicamente el Consejo Asesor Empresario no tiene ningún impacto sobre su organización, esto es, sobre las organizaciones que representan^{xi}.

Es un dato alentador, para las posibilidades de construcción de la red, que sólo el 8.3% considere que el impacto es negativo. Sin embargo, que el 50.0% considere que no le afecta, que no tiene ningún impacto sobre su organización, explica el bajo nivel de relación de los actores de la red de ciencia en el Consejo Asesor Empresario.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Cuadro 5. *Impacto de la Agencia sobre la organización*

Sector Empresario Ciencia	Impacto %					Total
	Positivo	Negativo	Parcialmente Positivo / Negativo	No la afecta	NS/NC	
	33.3 (8)	8.3 (2)	-----	50.0(12)	8.3 (2)	100.0 (24)

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Del análisis de las respuestas, a las preguntas abiertas, se extraen los siguientes conceptos que explican, desde la perspectiva de los actores del sector privado, la falta de relación y que la mayoría considere que el funcionamiento de la Agencia y el Consejo no tiene ningún impacto sobre su sector:

- Ausencia de objetivos comunes
- Ausencia de objetivos concretos
- Ausencia de resultados tangibles
- Ausencia de beneficios para el sector privado
- Carencia de poder de decisión del sector privado
- Dependencia del poder político y poder de veto implícito del sector público
- Estructura no adecuada a las posibilidades de participación de los integrantes
- Falta de iniciativa y motivación por parte del sector público
- Superposición de estructuras con idénticas finalidades
- Falta de estabilidad institucional, horizonte temporal acotado al gobierno de turno

Del lado del sector público, se resume las causas de la falta de relación con el sector privado en los siguientes términos (Tabla 1):

Tabla 1

SG 01	<p><i>“Nos fracasó institucionalmente la participación del sector privado, pero no las comunicaciones.</i></p> <p><i>Hay una gran oferta de participación hacia el sector privado, pero hay muy poca demanda hacia nosotros de parte de ellos.</i></p> <p><i>Las cosas que demandarían en realidad no las podemos dar.</i></p> <p><i>Al principio el sector privado vio con entusiasmo su participación en el consejo asesor empresario. Luego con la crisis se focalizaron en buscar la forma de sobrevivir a la crisis. El empresariado está atado a la supervivencia.</i></p> <p><i>Por la crisis no se ha logrado desarrollar proyectos comunes. Ahora a raíz de la relación cambiaria se vuelve a generar una relación.</i></p> <p><i>Nos refugiamos cada uno en lo que pudo. Nosotros hicimos política de microemprendimientos y el empresariado se dedicó a no fundirse.</i></p> <p><i>No logramos una actuación orgánica.</i></p> <p><i>Además el empresariado no tiene mucha experiencia de participación democrática.”</i></p>
-------	--

Todas las categorías desarrolladas hasta aquí nos permiten comprender que no se de una amplia adhesión al proceso de creación e institucionalización de las Agencias (Cuadro 6). En efecto, todas ellas no hacen sino dar cuenta de la presencia del clivaje sector público – sector privado .

Cuadro 6. *Apoyo de los actores al proceso de creación e institucionalización de la Agencia*

Sector Empresario Ciencia	Apoyo				Total %
	Si %	No %	Parcial %	Ns/Nc %	
	41.7 (10)	33.3 (8)	12.5 (3)	12.5 (3)	100.0 (24)

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Sin embargo, se aprecia un alto nivel de aceptación de la Agencia (87.5%) como estrategia para el desarrollo, entre los actores del sector privado (Cuadro 7).

Cuadro 7. *La Agencia como estrategia para el desarrollo*

Sector	Agencia estrategia para el desarrollo		Total
	SI %	NO %	
Empresario Ciencia	87.5 (21)	12,5 (3)	100.0 (24)

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Como se observa, el apoyo al proceso de creación e institucionalización de la Agencia es inferior a la adhesión al modelo de Agencia como estrategia para promover el desarrollo económico y social en la Provincia. Aquí los actores distinguen dos planos. Uno se identifica con la Agencia tal como es, tal como ha operado desde su creación en el año 1999. El otro corresponde a la Agencia como modelo de articulación de actores del sector público y privado, como estrategia para el desarrollo. Los actores son críticos con la Agencia tal como se concreta en los hechos, pero tienen un juicio positivo hacia el modelo, por las posibilidades que ofrece. Las opiniones favorables a la Agencia como estrategia para el desarrollo, combinan en la argumentación razones que es posible distinguir conceptualmente del siguiente modo:

- (1) Modelo horizontal o democrático de formulación e implementación de políticas públicas, siempre que se otorgaran facultades de decisión.
- (2) Idónea para la formulación de "Políticas de Estado". Las Políticas de Estado son definidas del modo que ya hemos visto.

La red de Turismo: Exposición y análisis de datos

La red de turismo es la que se ha manifestado con un mayor nivel de cohesión desde su inicio en el año 1999. Hay varias razones que permiten comprenderlo. Tanto la dimensión cognitiva como la motivacional operan a favor de la cohesión de la red. En efecto, se trata de actores que mantienen relaciones frecuentes, cooperativas, bidireccionales y con un horizonte extendido en el tiempo. Relaciones con estas características son más factibles allí donde, como en este caso, existe una alta coincidencia acerca de la estrategia a la que están dando existencia con sus relaciones, esto es, la articulación de actores del sector público y privado para el desarrollo, mediante la constitución de un ente mixto. Esta coincidencia se reitera a la hora de definir cuáles son las principales dificultades para promover el desarrollo económico y social y quienes son los actores que deben participar en la formulación e implementación de políticas públicas. En otros términos, se aprecia en los actores del sector privado una alta coincidencia en su "mapa cognitivo" (Parmigiani de Barbará;2002), aún cuando se movilizan en la red actores con intereses antagónicos^{xii}. Asimismo, favorece la cohesión de la red la percepción de los actores acerca del impacto de la Agencia sobre sus organizaciones y el reparto de beneficios en el interior de la red, todo lo cual contribuye a explicar el alto nivel de apoyo que la misma tiene entre sus actores. Sin embargo, anticipamos que no ha logrado instalarse de modo dominante el tipo de relaciones a las que debería haber dado lugar la Agencia; nos referimos a las relaciones horizontales o democráticas. Es de destacar que priman las relaciones de carácter jerárquico en la red. Se expone a continuación los resultados del análisis de las entrevistas realizadas a los actores. La información se ha sistematizado a efectos de dar cuenta de la articulación entre sector público y privado, que ponen de manifiesto las categorías que en nuestro trabajo indagamos sobre:

- La existencia de relaciones y sus modalidades
- La coincidencia de perspectivas entre ambos sectores acerca de la estrategia para el desarrollo que representa la creación de la Agencia

y la coincidencia de perspectivas acerca de cuáles son los problemas u obstáculos para el desarrollo que se enfrentan a nivel provincial

- La percepción que tiene el sector privado acerca de cuáles son los intereses que impulsaron la creación de la Agencia en el área de turismo
- La percepción acerca de cuáles son las principales dificultades que se enfrentan en la Provincia para la toma de decisiones orientadas al desarrollo

Asumiendo todas ellas, a nivel general, un carácter positivo, las categorías que interrogan acerca de:

- El impacto de la Agencia sobre la organización
- La perspectiva del sector privado acerca de la distribución de beneficios y perjuicios no hacen sino reforzar la institucionalización de la red de actores del área de turismo; lo que, como ya señalamos, explica que la mayoría exprese su apoyo a la misma.

Comenzamos por la descripción de las relaciones desde el punto de vista de los actores del sector privado de la red de turismo.

Cuadro 8. Características de las relaciones

Características		Grupo
		Sector Empresario Turismo 100.0 % (11)
Iniciativa de la relación	Agencia	45.5 (5)
	Organización	-----
	Bidireccional	54.5 (6)
Frecuencia de la relación	Baja	18.1 (2)
	Media	27.2 (3)
	Alta	54.5 (6)
Horizonte temporal de la relación	Corto Plazo	27.2 (3)
	Mediano Plazo	-----
	Largo Plazo	72.8 (8)
Modalidades de la relación	Formal	63.7 (7)
	Informal	36.3 (4)
	Continua	54.5 (6)
	Accidental	45.5 (5)
	Recíproca	54.5 (6)
	Unilateral	45.5 (5)
	Cooperativa	63.7 (7)
	Conflictiva	36.3 (4)
	Horizontal	36.3 (4)
Vertical /Jerárquica	63.7 (7)	

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Del análisis de los datos de las entrevistas resulta que las relaciones en el área de turismo (cuadro 8), pueden ser descritas como:

- de iniciativa bidireccional (54.5%)
- de frecuencia de contacto alta (54.5%)
- de horizonte temporal largo plazo (72.7%)

- de modalidad:

formal: (63.7%)

continua: (54.5%)

recíproca: (54.5%)

cooperativa: (63.7%)

jerárquica: (63.7%)

A nivel interno de la red se puede apreciar la formación de tres subconjuntos de actores diferenciados por las características de las relaciones que entablan con la Agencia.

El primer grupo lo integran la Asociación de Agentes de Viajes, la Cámara de Turismo de la Provincia de Córdoba y la Asociación Empresaria Hotelera y Gastronómica de Villa Carlos Paz. Desde el punto de vista institucional este grupo es el que ocupa posiciones ejecutivas en la organización de la Agencia. Se trata de actores que revisten la condición del Directores, por el sector privado, de la Sociedad de Economía Mixta, luego de la fusión de las Agencias de Turismo, Deporte, Ambiente y Cultura en la Agencia Córdoba DACyT. El segundo grupo lo integran las Asociaciones Empresarias Hoteleras y Gastronómicas de Córdoba, de Calamuchita, y Río Cuarto. Estas entidades son representadas en la Agencia por la Asociación Hotelera y Gastronómica de Villa Carlos Paz que integra el Directorio de la Agencia por el sector privado. El tercer grupo está constituido por la Asociación Empresaria Hotelera y Gastronómica de La Falda (aun cuando institucionalmente es representada por su par de Villa Carlos Paz), el Centro de Comercio y Turismo de Mina Clavero, el Centro Comercial Industrial y Turístico de Río Cevallos, el Centro Comercial y Turístico de la Cumbre y la Cámara de Turismo de Embalse.

El primer grupo describe sus relaciones con la Agencia como bidireccional, de frecuencia de contacto alta, con un horizonte temporal que se extiende al largo plazo, informales, continuas, recíprocas, cooperativas y horizontales. Esto se comprende, toda vez que se trata de actores que viven la experiencia de la participación inmediata en la toma de decisiones, en el área de políticas públicas que les afecta. Los actores del segundo y tercer grupo coinciden en describir sus relaciones con la Agencia como jerárquica o vertical. La excepción la constituye una entidad del segundo grupo (una asociación hotelera) que manifiesta que para ella las relaciones son horizontales e informales, aun cuando no cuenta con un representante directo en la Agencia, sino con aquel que representa a las cinco asociaciones hoteleras. Para esta entidad reviste importancia, según sus expresiones, que el Director por el Sector Público del área de Turismo sea un empresario de su misma localidad. Para la mayoría de los actores del segundo grupo las relaciones con la Agencia son bidireccionales, de frecuencia de contacto alta, de largo plazo, continuas, recíprocas, cooperativas y formales. Como se aprecia, se distingue del primer grupo por el carácter jerárquico y formal que para estos actores, representados indirectamente en el Directorio de la Agencia, tienen las relaciones. Los actores del tercer grupo describen sus relaciones con la Agencia como de baja y media frecuencia de contacto, accidental, unilateral, de corto plazo, en algunos casos conflictiva y cuya iniciativa corresponde a la Agencia, haciendo coincidir estas relaciones con la convocatoria para el cumplimiento de trámites formales, vinculados con su condición de socios de la sociedad de economía mixta, por ejemplo para la aprobación del balance de la sociedad. Para todos ellos la relación tiene un carácter jerárquico y formal y las decisiones son una producción unilateral del sector público.

Cuadro 9. Las agencias como estrategia para el desarrollo

Sector	Empresario	Agencia estrategia para el desarrollo		Total
		Si %	No %	
Turismo		100.0 (11)	-----	100.0 (11)

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

El 100% de los actores del sector privado de la red de turismo que fueron entrevistados considera que la creación de la agencia en el área de turismo constituye una estrategia adecuada (cuadro 9) para incentivar el desarrollo económico y social de la Provincia, no registrándose aquí diferencia alguna según la pertenencia a los grupos que hemos descrito. Hay por parte de todos ellos un juicio positivo hacia el modelo de agencia, en

cuanto diseño institucional para la integración del sector público y privado, que se asienta en:

- la comparación con una estructura netamente estatal, como puede ser un ministerio o secretaría, que excluye la participación de los actores del sector privado
- la importancia que el sector da a su propia participación en el proceso de definición de las políticas públicas, justificándola por ser ellos quienes detentan lo que en doctrina se denomina “recurso de experticia”, esto es, por ser quienes “conocen” cuáles son los problemas que afectan al sector

Esta conclusión resulta consistente con la percepción que tienen los entrevistados acerca de quienes son los actores que deben participar en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas (cuadro 10).

Cuadro 10. *Actores que deben participar en la formulación de las políticas públicas*

Actores que deben participar	Sector Empresario Turismo 100.0 (11)
Ciudadanos afectados	36.4 (4)
Organizaciones sociales y sectoriales	63.6 (7)
Representantes políticos de los ciudadanos	18.1 (2)
Técnicos y especialistas	45.5 (5)
Los que tienen capacidad económica	-----
Otros	-----

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia. Los porcentajes no se suman porque las respuestas no son excluyentes

El 63,6% de los actores del sector privado considera que corresponde a las organizaciones sociales y sectoriales participar en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. El segundo lugar lo ocupa con el 45, 5% los técnicos y especialistas, resultando claro el papel destacado que le asignan al conocimiento, tanto al que es producto de la experiencia como a aquél que tiene un carácter formal y académico. Es de notar el bajo nivel que corresponde a los representantes políticos de los ciudadanos (18.2%).

La gran adhesión de los actores al modelo de agencia como estrategia para el desarrollo puede considerarse un excelente primer paso en la construcción de una red; más aún, si apreciamos que el 54,5 % de los actores es crítico del gobierno (cuadro 11), en términos de considerar que no coinciden las perspectivas del sector público y privado acerca de cuáles son los problemas u obstáculos para el desarrollo provincial. En otras palabras, sector público y privado se distancian en su percepción acerca de cuáles son los problemas u obstáculos para el desarrollo a nivel general, pero se aproximan, al punto de coincidir plenamente, en la estrategia adoptada para afrontar los problemas en el área específica de turismo, mediante la creación de la agencia. Las posiciones críticas corresponden mayoritariamente (66.0%) a aquellos actores que hemos identificado en el tercer grupo y el resto a actores del segundo grupo (34.0 %).

Cuadro 11. *Coincidencia de perspectivas entre los actores del sector público y privado*

Sector Empresario	Coincidencia público - privado			Total %
	Si %	No %	Ns/Nc %	
Turismo	45.5 (5)	54.5 (6)	-----	100.0 (11)

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

El 54.5% (cuadro 12) de los actores considera que determinó la decisión del gobierno de crear la agencia el interés de horizontalizar el proceso de formulación de políticas públicas y el 45.5% estima que responde a la presión del sector empresario interesado en participar en la definición de las políticas públicas. La representación que tienen los

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

actores del sector privado, acerca de los intereses del gobierno, opera en sentido positivo aproximando a ambos sectores, pues desde ese punto de vista, el gobierno no habría sino recogido lo que era una demanda de las organizaciones sectoriales en el área de turismo, dándole una respuesta satisfactoria. Asimismo, opera en sentido positivo, aproximando a ambos sectores, el papel irrelevante que asignan al interés de favorecer a determinados sectores. En dirección contraria actúa el elevado nivel que alcanza la opción que se refiere a un interés político electoral (54.5%). Aquí se verifica la misma distribución que hemos apreciado cuando vimos la coincidencia de perspectivas. En efecto, afirman la presencia de un interés político electoral aquellos actores que se sitúan en su mayoría en el tercer grupo (66.0%) y el resto en el segundo grupo (34.0%). Las opiniones sobre el interés político electoral combinan razones que pueden distinguirse conceptualmente del siguiente modo:

- interés del gobierno de legitimar su actuación
- interés del gobierno de cooptar a los actores del sector privado

Cuadro 12. *Intereses que determinaron la decisión del gobierno de crear la agencia*

Interés	Sector Empresario Turismo 100.0 % (11)
Político electoral del gobierno	54.5 (6)
Desarrollo	36.4 (4)
Horizontalizar formulación políticas públicas	54.5 (6)
Viabilidad implementación de las políticas públicas	9.1 (1)
Reducir el estado	9.1 (1)
Presión sector empresario part. formulación p.p.	45.5 (5)
Presión sector empresario part. imp. p.p.	9.1 (1)
Presión de ciertas empresas	-----
Interés de favorecer a ciertos sectores	9.1 (1)
Otro	18.2 (2)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia. Los porcentajes no se suman porque las respuestas no son excluyentes

Por sobre las diferencias que venimos apreciando, se presenta en la red un homogenizador muy fuerte, que es la percepción que la mayoría tiene acerca de cuál es la principal dificultad que se enfrenta en la Provincia, cuando se propone la adopción de medidas orientadas al desarrollo económico y social. Nos referimos a las dificultades económico financieras, que se destaca por sobre el resto, con el 81,9% de las menciones (Cuadro 13).

Cuadro 13. *Dificultades*

Dificultades	Sector Empresario Turismo 100.0 % (11)
Conciliación de intereses económicos	18.2 (2)
Técnicas	9.1 (1)
Económico financieras	81.8 (9)
Intereses políticos en pugna	45.4 (5)
Desinterés de sectores económicos	36.4 (4)
Se ignora qué pueden hacer juntos sector púb/priv	27.3 (3)
Rigideces institucionales	18.2 (2)
Falta liderazgo sector público	36.4 (4)
Falta liderazgo sector privado	27.3 (3)
Oportunismo político	27.3 (3)
Oportunismo empresario	18.2 (2)
Otro	9.1 (1)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia. Los porcentajes no se suman porque las respuestas no son excluyentes

Discriminados por grupos (Cuadro 13) se aprecia que para todos ellos se ubica en primer lugar, las dificultades económico financieras. Sin embargo, esta dificultad es compartida por el 100% de los actores del primer y segundo grupo, en tanto que decrece en orden de importancia para quienes integran el tercer grupo, donde registra el 60.0 % de las menciones. En este último grupo, se sitúa en idéntica condición a las dificultades económicas, también con el 60.0 %, la falta de liderazgo del sector público. Para el primer grupo ocupan el segundo lugar, con el 66.0 %, los intereses políticos en pugna y el desinterés de los sectores económicos. Para el segundo grupo ocupa la segunda posición los intereses políticos en pugna con el 66.6 %, coincidiendo aquí con el primer grupo. Finalmente, para el tercer grupo, se sitúan en la segunda posición, con el 40% el desinterés de los sectores económicos y la falta de liderazgo del sector privado.

Cuadro 14 *Dificultades u obstáculos discriminados por grupos de actores*

Dificultades	Sector Empresario Turismo		
	grupo1 100%(3)	grupo 2 100%(3)	grupo 3 100%(5)
Conciliación de intereses económicos	33.3 (1)	-----	20.0 (1)
Técnicas	33.3 (1)	-----	-----
Económico financieras	100.0 (3)	100.0 (3)	60.0 (3)
Intereses políticos en pugna	66.6 (2)	66.6 (2)	20.0 (1)
Desinterés de sectores económicos	66.6 (2)	-----	40.0 (2)
Se ignora qué pueden hacer juntos sector púb/priv	33.3 (1)	33.3 (1)	20.0 (1)
Rigideces institucionales	33.3 (1)	-----	20.0 (1)
Falta liderazgo sector público	-----	33.3 (1)	60.0 (3)
Falta liderazgo sector privado	-----	33.3 (1)	40.0 (2)
Oportunismo político	33.3 (1)	33.3 (1)	20.0 (1)
Oportunismo empresario	33.3 (1)	-----	20.0 (1)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia. Los porcentajes no se suman porque las respuestas no son excluyentes

El 36.4 % de los actores del sector privado considera que el impacto de la agencia en el área de turismo sobre su organización es positivo (cuadro 15). En tanto, prevalece la opinión que el impacto es parcialmente positivo y negativo con el 45.4%. Es importante destacar, como una condición favorable para la institucionalización de la red, que no se registra la percepción de un impacto negativo que no sea compensado por algún beneficio.

Cuadro 15. *Impacto de la agencia sobre la organización*

Sector Empresario	Impacto %					Total
	Positivo	Negativo	Parcialmente positivo / negativo	No la afecta	Ns/Nc	
Turismo	36.4 (4)	-----	45.4 (5)	18.2 (2)	-----	100.0 (11)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Nuevamente puede apreciarse una diferenciación según los grupos (cuadro 16). Para el primer grupo el impacto es positivo en un 66.7 %. Para el segundo grupo prevalece la opinión que el impacto es parcialmente positivo y negativo, con el 66.7%. En el caso del tercer grupo, la distribución corresponde 40.0 % para quienes consideran que el impacto es parcialmente positivo y negativo, y 40.0 % para quienes estiman que la agencia no tienen ningún impacto sobre la organización, esto es, no la afecta.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Cuadro 16. *Impacto de la agencia sobre la organización discriminado por grupos*

Grupos Sector Empresario Turismo	Impacto %				
	Positivo	Negativo	Parcialmente positivo/ negativo	No la afecta	Total
Primer grupo	66.7 (2)	-----	33.3 (1)	-----	100.0 (3)
Segundo grupo	33.3(1)	-----	66.7 (2)	-----	100.0 (3)
Tercer grupo	20.0 (1)	-----	40.0 (2)	40.0 (2)	100.0 (5)
Total	36.4 (4)	-----	45.4 (5)	18.2(2)	100.0 (11)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Es un buen indicador para la institucionalización de la red que el 63.6 % (Cuadro 17 y 18) de los actores del sector privado estime que los beneficios se extienden a la generalidad de los actores e incluso se proyecten a toda la sociedad. Las posiciones críticas se sitúan íntegramente en el tercer grupo, lo que es consistente con el carácter de las relaciones de este grupo con la agencia, según lo venimos apreciando.

Cuadro 17. *Generación de beneficios generales*

Sector Empresario Turismo	Beneficios generales			Total %
	Si %	No %	Ns/Nc %	
	63.6 (7)	36.4 (4)	-----	100.0 (11)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Cuadro 18. *Generación de beneficios particulares*

Sector Empresario Turismo	Beneficios particulares			Total %
	Si %	No %	Ns/Nc %	
	(4)	(7)	9.1 (1)	100.0 (11)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

La adhesión al modelo (cuadro 19), por el cual se articula el sector público con el privado, se revela en el 72.7 % de los actores del sector privado que manifestó apoyarlo.

Cuadro 19. *Apoyo*

Sector Empresario Turismo	Apoyo				Total %
	Si %	No %	Parcial %	Ns/Nc %	
	72.7 (8)	9.1 (1)	9.1 (1)	9.1 (1)	100.0 (11)

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

La distribución del apoyo al proceso de creación e institucionalización de la Agencia es coherente con las modalidades de las relaciones que hemos analizado. En otros términos, la mayor adhesión coincide con los actores del primer y segundo grupo, en tanto la discrepancia corresponde a actores situados en el tercer grupo. Sin embargo, es de destacar que, el 40.0 % de los actores de tercer grupo, apoye, no obstante sus diferencias con la Agencia, la institucionalización de la misma (Cuadro 20). Cuenta allí, el interés de estos actores por participar; por "estar dentro y no fuera".

Cuadro 20. *Apoyo de los actores discriminados por grupos*

Grupos Sector Empresario Turismo	Apoyo %				Total
	Si	No	Parcialmente	Ns/Nc	
Primer Grupo	100.0 (3)	-----	-----	-----	100.0 (3)
Segundo Grupo	100.0 (3)	-----	-----	-----	100.0 (3)
Tercer Grupo	40.0(2)	20.0 (1)	20.0 (1)	20.0 (1)	100.0 (5)
Total	72.8 (8)	9.1 (1)	9.1 (1)	9.1 (1)	100.0 (11)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Como se aprecia, el nivel de apoyo a la agencia es inferior a la aceptación de ésta como estrategia válida para promover el desarrollo provincial (Cuadro 9). Es posible entonces distinguir dos niveles:

- uno se refiere a la agencia como modelo de articulación de actores del sector público y privado, podríamos decir el modelo “en abstracto”.
- el otro corresponde a la agencia en su versión “concreta”, tal cual es.

La adhesión es total al modelo “en abstracto”, por lo que potencialmente puede representar, en cuanto estrategia de articulación de actores del sector público y privado para la coordinación horizontal cooperativa. Decece la adhesión a la agencia en su versión concreta, contando allí la experiencia de las relaciones con la agencia.

De la respuesta dada por los actores entrevistados, acerca de su disposición a apoyar la creación e institucionalización de la agencia y las razones para ello, se desprende claramente el interés que estos manifiestan por la participación en el proceso de definición de las políticas públicas. Merece ser destacado que este interés por participar atraviesa los tres grupos que hemos distinguido, no marcándose diferencias a este respecto, con la sola excepción de uno de los actores del tercer grupo.

La red de deporte: exposición y análisis de datos

La red de deporte, a diferencia de la red de turismo, no ha logrado establecer ni entre los actores del sector privado, ni entre estos y el sector público una articulación del tipo que, según lo hemos planteado, perseguirían las Agencias en cuanto redes. Las dos dimensiones, cognitiva y motivacional, operan en este caso en sentido contrario, no lográndose cohesión ni a nivel de red, ni tampoco a nivel parcial al interior de la red.

No se dan en este caso las condiciones que favorecen la cohesión de una red. En su lugar hay dos clivajes que la Agencia, no ha resuelto.

El primer clivaje es: sector público – sector privado. El segundo es: organizaciones del sector privado – organizaciones del sector privado.

El clivaje sector público - sector privado se expresa en la disonancia que ponen de manifiesto las categorías que en nuestro trabajo indagamos acerca de:

- la coincidencia de perspectivas entre ambos sectores respecto de cuáles son los problemas y obstáculos para el desarrollo
- la percepción que tiene el sector privado acerca de cuáles son los intereses que impulsaron la creación de las Agencias
- la percepción del sector privado acerca de cuáles son las principales dificultades que se enfrentan en la toma de decisiones orientadas al desarrollo.
- la existencia de relaciones y sus modalidades

Adoptando todos estos un carácter negativo y contrario a la institucionalización de la red, cobran aún mayor relieve las categorías que indagamos acerca de:

- el impacto de la Agencia sobre la organización
- la perspectiva del sector privado acerca de la distribución de beneficios y perjuicios

Como también aquí el balance es negativo, se comprende que ninguno de los actores entrevistados apoye el proceso de creación e institucionalización de la Agencia.

El clivaje organizaciones del sector privado – organizaciones del sector privado, se agudiza ante la propia experiencia de un impacto negativo por la direccionalidad de los beneficios.

A continuación se exponen los resultados de las entrevistas realizadas al 66.6 % de los actores que integran la red.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Cuadro 21. *Las agencias como estrategia para el desarrollo*

Grupo	Agencia Estrategia Para El Desarrollo		Total
	Si %	No %	
Sector Empresario Deporte	100.0 (4)	-----	100.0 (4)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Como se aprecia el 100% de los actores del sector privado entrevistados expresa que la Agencia como estrategia de articulación de actores del sector público y privado es adecuada (Cuadro 21). Sin embargo, el 100 % (Cuadro 22) de ellos manifiesta que no hay coincidencia de perspectivas entre ambos sectores, acerca de cuáles son los problemas u obstáculos que es necesario enfrentar en la Provincia para promover el desarrollo económico y social. Esto resulta comprensible si se considera que la aceptación de la Agencia responde al potencial que el modelo tiene para el trabajo coordinado de actores del sector público y privado, en cuanto podría significar la participación en la formulación e implementación de políticas en el área de deporte. La ausencia de coincidencia en las perspectivas de ambos sectores denuncia la falta de actualización de aquél potencial que la Agencia tendría. En efecto, los entrevistados acuerdan en señalar que no hay en la Provincia una discusión de política deportiva.

Cuadro 22. *Coincidencia de perspectivas entre los actores del sector público y privado*

Sector Empresario Deporte	Coincidencia Público - Privado			Total %
	Si %	No %	ns/nc %	
	-----	100.0 (4)	-----	100.0 (4)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

La falta de coincidencia entre ambos sectores tiene, asimismo, parte de su explicación en los intereses que el sector privado atribuye al sector público y que desde su perspectiva habrían incidido preponderantemente en la decisión del gobierno de crear la agencia. Desde el punto de vista de los actores del sector privado, la creación de la agencia en el área de deporte responde en primer lugar a un interés político electoral del gobierno (75%) y en segundo lugar al interés de favorecer a ciertos sectores (50%) (cuadro 23), lo que, como luego veremos, será denunciado por los actores entrevistados, como generación de beneficios particulares a los que no pueden acceder y perjuicios particulares que deben soportar.

Cuadro 23. *Intereses*

Interés	Sector Empresario Deporte 100% (4)
Político electoral del gobierno desarrollo	75.0 (3)
Horizontalizar formulación políticas públicas	-----
Viabilidad implementación políticas públicas	25.0 (1)
Reducir el estado	-----
Presión sector empresario part. formulación Pol. Púb.	-----
Presión sector empresario part. implementación Pol. Púb.	-----
Presión de ciertas empresas	-----
Interés de favorecer a ciertos sectores	50.0 (2)
Otro	25.0 (1)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia. Los porcentajes no se suman porque las respuestas no son excluyentes

El 100% de los actores coinciden en señalar como principales dificultades que se enfrentan en la Provincia, cuando se propone la realización de tareas orientadas al desarrollo económico y social, a los intereses políticos en pugna y las rigideces

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

institucionales (Cuadro 24). Es aquí interesante destacar cómo, para estos actores, los conflictos políticos superan, como obstáculo para el desarrollo, a las dificultades económico financieras, aun en condiciones de crisis económica como la experimentada por la Provincia y que condujo al Poder Ejecutivo Provincial a dictar, el 12 de Noviembre de 2001, el Decreto N° 2.656, por el que se declaraba la emergencia económico financiera y administrativa del sector público de la Provincia de Córdoba, la que comprende la ejecución de los contratos y la prestación de los servicios relativos al sector público. Asimismo, es de destacar la importancia que todos ellos acuerdan en dar a las rigideces institucionales; particularmente porque el propio diseño institucional de la Agencia debería haber eliminado tales rigideces institucionales y provisto de mecanismos de articulación de ambos sectores, más horizontales, flexibles y eficaces.

Cuadro 24 *Dificultades*

Dificultades	Sector Empresario Deporte 100.0 % (4)
Conciliación de intereses económicos	75.0 (3)
Técnicas	25.0 (1)
Económico financieras	75.0 (3)
Intereses políticos en pugna	100.0 (4)
Desinterés de sectores económicos	50.0 (2)
Se ignora qué pueden hacer juntos sector púb/priv	50.0 (2)
Rigideces institucionales	100.0 (4)
Falta liderazgo sector público	50.0 (2)
Falta liderazgo sector privado	-----
Oportunismo político	50.0 (2)
Oportunismo empresario	25.0 (1)
Otro	-----

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia. Los porcentajes no se suman porque las respuestas no son excluyentes

Cuadro 25. *Características de las relaciones*

Características	Sector Empresario Deporte 100.0 % (4)	
Iniciativa de la relación	Agencia	-----
	Organización	100.0 (4)
	Bidireccional	-----
Frecuencia de la relación	Baja	100.0 (4)
	Media	-----
	Alta	-----
Horizonte temporal de la relación	Corto Plazo	100.0 (4)
	Mediano Plazo	-----
	Largo Plazo	-----
Modalidades de la relación	Formal	100.0 (4)
	Informal	-----
	Continua	-----
	Accidental	100.0 (4)
	Recíproca	-----
	Unilateral	100.0 (4)
	Cooperativa	-----
	Conflictiva	100.0 (4)
	Horizontal	-----
Vertical	100.0 (4)	

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Como ya lo expresáramos, describir una red, es describir el tipo de relaciones que en ella se promueven y aquéllas que efectivamente se dan. En el caso de la red de deporte, todos los actores entrevistados acuerdan en señalar que (cuadro 25):

- La iniciativa de los contactos corresponde a la Agencia y tiene por objeto exclusivo el cumplimiento de actos formales relacionados con la condición de socios de la sociedad de economía mixta.
- La frecuencia de contacto es de baja a nula y limitada a los actos mencionados.
- El horizonte temporal es para los entrevistados limitado al período de ejercicio de gobierno del poder ejecutivo, esto es, cuatro años.
- La modalidad es: formal, accidental, unilateral, conflictiva, jerárquica

En todas las categorías relativas a la red de deporte, que hasta aquí hemos expuesto, se ha manifestado el clivaje sector público – sector privado. En efecto, todas ellas asumen un carácter negativo y contrario a la institucionalización de la red. La sola excepción la constituye la aceptación del modelo de agencia como estrategia para el desarrollo; lo que desde un punto de vista político habla del potencial de ese diseño institucional.

Resta por ver, cuál es la percepción de los actores del sector privado acerca del impacto de la agencia sobre su organización y la distribución de beneficios y perjuicios.

El 75,0% (cuadro 26) considera que el impacto de la agencia sobre su organización ha sido negativo.

Cuadro 26. Impacto de la agencia sobre la organización

Sector Empresario Deporte	Impacto %					Total
	Positivo	Negativo	Parcialmente positivo y negativo	No la afecta	Ns/Nc	
	-----	75.0 (3)	-----	25.0 (1)	-----	100.0 (4)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

A este impacto negativo se le suma la percepción que los actores tienen acerca de la generación de beneficios y perjuicios particulares. En efecto, el 100% de los entrevistados estima que, de la actuación de la agencia, se derivan beneficios de los que están marginados (cuadro 27) y el 75% (cuadro 28), coincidente con aquellos para los cuales la agencia tiene un impacto negativo, estima que se derivan perjuicios particulares. Tanto el impacto negativo, experimentado por la mayoría de los actores de la red, como la direccionalidad de los beneficios, profundizan el clivaje organizaciones del sector privado – organizaciones del sector privado operando como obstáculos en la formación de relaciones cooperativas horizontales.

Cuadro 27. Generación de beneficios particulares

Sector Empresario Deporte	Beneficios Particulares			Total %
	Si %	No %	Ns/Nc %	
	100.0 (4)	-----	-----	100.0 (4)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Cuadro 28. Generación De Perjuicios Particulares

Sector Empresario Deporte	Perjuicios Particulares			Total %
	Si %	No %	Ns/Nc %	
	75.0 (3)	25.0 (1)	-----	100.0 (4)

Referencia: el número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Asumiendo todas las categorías que hemos visto, un carácter negativo y contrario a la institucionalización de la red de actores del sector público y privado en el área de deporte, no sorprende la falta de disposición de los actores a apoyarle (Cuadro 29).

Cuadro 29. Apoyo

Sector	Empresario	Apoyo				Total %
		Si %	No %	Parcial %	Ns/Nc %	
Deporte		-----	75.0 (2)		25.0 (1)	100.0 (4)

Referencia: El número entre paréntesis corresponde a la frecuencia

Conclusiones

Ha inspirado este estudio nuestro interés por conocer mediante qué mecanismos y bajo qué condiciones es posible establecer una articulación democrática entre el Estado y la sociedad, orientada a dar satisfacción al objetivo de la gobernabilidad democrática.

Hemos situado el análisis en el contexto de un proceso de reforma del Estado guiado por el objetivo de salvar el déficit de democracia apreciable en los procesos de toma de decisiones. En el convencimiento de que describir una red, es fundamentalmente describir el tipo de relaciones que en ella se promueven y el tipo de relaciones que efectivamente se dan, brevemente se expuso y abordó el análisis de la dimensión institucional formalmente definida y la dimensión estratégica, respectivamente.

El análisis de la Agencia en el área de ciencia nos ha permitido apreciar la relación que guardan entre sí la dimensión institucional y la dimensión estratégica, esto es, cómo la actualización de la institucionalidad formalmente definida depende no sólo del tipo de relaciones que promueve, sino fundamentalmente de su sistema de incentivos. Hemos señalado que la agencia institucionaliza la participación (como órgano consultivo, asesor) en la formulación de políticas públicas en el área de ciencia. Como propósito, la articulación público – privado y privados- privados, es compartido por los actores de ambos sectores. Sin embargo, la participación necesita contar con estímulos que la incentiven, a la vez que vencer obstáculos que la limitan o le restan interés.

Replanteándonos las preguntas que guiaron nuestra investigación y exposición, esto es, si la creación de la Agencia en el área de ciencia, en cuanto a la red de actores del sector público y privado, significó un incremento en la interacción entre esos sectores y si ha llevado a la horizontalización del proceso de formulación e implementación de políticas públicas concluimos lo siguiente. En cuanto a la primer cuestión, la creación de la Agencia y específicamente, el Consejo Asesor Empresario, no ha resuelto la baja articulación entre los actores del sector público y privado y no ha promovido la vinculación de los actores privados entre sí. Dan cuenta de ello las categorías conceptuales que hemos trabajado. Acerca de la segunda cuestión se aprecia que no se ha instalado un modo de coordinación horizontal o democrática, sino que esencialmente las relaciones presentan un carácter vertical o jerárquico; lo cual obedece tanto al propio diseño del modelo como a las prácticas de los actores del sector público. El diseño institucional sitúa a los actores del sector privado en la posición de asesores sin poder efectivo en la toma de decisiones, restándole, por esta vía, incentivo a la participación. Asimismo, las prácticas de carácter jerárquico de los actores del sector público se convierten en un obstáculo para la participación y coordinación horizontal.

Resolver la segunda cuestión podría ser una forma de aproximarse a la resolución de la primera.

La red de turismo es la que se ha manifestado con un mayor nivel de cohesión desde su inicio en el año 1999. Hay varias razones que permiten comprenderlo. Tanto la dimensión cognitiva como la motivacional operan a favor de la cohesión de la red.

En efecto, se trata de actores que mantienen relaciones frecuentes, informales, horizontales, voluntarias, cooperativas, bidireccionales y con un horizonte extendido en el tiempo. Relaciones con estas características son más factibles allí donde, como en este caso, existe una alta coincidencia acerca de la estrategia a la que están dando existencia con sus relaciones, esto es, la estrategia de articulación de actores del sector público y privado para el desarrollo. Coincidencia que se reitera a la hora de definir cuáles son las principales dificultades para promover el desarrollo económico y social y

quienes son los actores que deben participar en la formulación e implementación de políticas públicas. Asimismo, favorece la cohesión de la red la percepción de los actores acerca del impacto de las Agencias sobre sus organizaciones y el reparto, aunque desigual, equitativo, de beneficios en el interior de la red. A nivel interno de la red hemos apreciado la formación de tres subconjuntos de actores. Un primer grupo para el que sus relaciones con la Agencia tienen carácter bidireccional, de frecuencia de contacto alta, un horizonte temporal que se extiende al largo plazo y son informales, continuas, recíprocas, cooperativas y horizontales. Esto se comprende, toda vez que se trata de actores que viven la experiencia de la participación inmediata en la toma de decisiones, en el área de políticas públicas que les afecta a través de su inserción en el órgano ejecutivo (Directorio) de la Agencia Sociedad del Estado. Los actores del segundo y tercer grupo coinciden en describir sus relaciones con la Agencia como jerárquica o vertical. Para la mayoría de los actores del segundo grupo las relaciones con la Agencia son bidireccionales, de frecuencia de contacto alta, de largo plazo, continuas, recíprocas, cooperativas y formales. Como se aprecia, se distingue del primer grupo por el carácter jerárquico y formal que para estos actores, representados indirectamente en el Directorio de la Agencia, tienen las relaciones. Los actores del tercer grupo describen sus relaciones con la Agencia como de baja y media frecuencia de contacto, accidental, unilateral, de corto plazo, en algunos casos conflictiva y cuya iniciativa corresponde a la Agencia, haciendo coincidir estas relaciones con la convocatoria para el cumplimiento de trámites formales, vinculados con su condición de socios de la sociedad de economía mixta. Para todos ellos la relación tiene un carácter jerárquico y formal y las decisiones son una producción unilateral del sector público. Se trata, no obstante, de actores que apoyan el modelo, como una forma de estar incluidos en un esquema participativo de toma de decisiones aún cuando asumen, para con el modelo en la forma en que se concreta, una posición crítica.

La red de deporte, a diferencia de la red de turismo, no ha logrado establecer ni entre los actores del sector privado, ni entre estos y el sector público una articulación del tipo que, según lo hemos planteado, perseguirían las Agencias en cuanto redes. Las dos dimensiones, cognitiva y motivacional, operan en este caso en sentido contrario, no lográndose cohesión ni a nivel de red, ni tampoco a nivel parcial al interior de la red. No se dan en este caso las condiciones que según hemos visto favorecen la cohesión de una red. En su lugar hay dos clivajes que la Agencia en cuanto construcción intencional de una red para la coordinación social horizontal, no ha resuelto.

El clivaje organizaciones del sector privado – organizaciones del sector privado, se agudiza ante la propia experiencia de un impacto negativo y por la direccionalidad de los beneficios a favor de algunos integrantes de la red.

Al interior de las tres redes puede señalarse como déficit que priman las relaciones jerárquicas y formales, cuando lo contrario debería ser la regla, en redes orientadas a institucionalizar relaciones cooperativas horizontales.

Otorgar poder formal de decisión a los actores del sector privado no sería más que el producto de una configuración, en ese sentido, de la institucionalidad formal de la Agencia. Lo cual es relativamente sencillo. Más difícil es que, ese poder formal de participación y de toma de decisiones, se materialice, pues debería vencer la resistencia que a él le oponen las prácticas jerárquicas de los actores del sector público. Modificar la institucionalidad formal puede ser un trabajo arduo y difícil, pero más complicado aún erradicar una institucionalidad informal.

La investigación cuyos resultados han sido expuestos ha trabajado las redes de actores hacia el interior de las mismas. Queda pendiente, para una nueva investigación, el análisis hacia el exterior. Esto reviste importancia porque dos riesgos acechan y ensombrecen, desde el punto de vista del ideal democrático de participación de todos, las bondades de las redes público - privada.

Entre ellos se destacan:

- La externalización de los costos, a terceros ajenos a la red.
- En conexión con ello, la adopción de un criterio restrictivo de inclusión, que termine siendo un mecanismo de discriminación, incompatible con sociedades pluralistas y democráticas.
- Finalmente, el riesgo de la captura de la red, para la satisfacción de intereses particulares, antes que generales.

Son entonces, precisamente, las ausencias las que deberían ser revisadas.

En nuestro caso, entre los ausentes se cuentan las organizaciones representativas de los trabajadores, las entidades académicas (universidades, institutos) y los gobiernos locales entre otros. Son ellos interlocutores válidos, desde el punto de vista normativo, y necesarios, desde el punto de vista pragmático. Ignorarlos puede pagarse con el precio del fracaso, y estos no son tiempos que consientan el fracaso.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F.

1999 "Coordinación social y administración Pública". En *"Reforma del Estado y Coordinación social"*, editado en México por Plaza y Valdés Editores.

Alcántara Sáez, Manuel

1995 *"Gobernabilidad, Crisis Y Cambio. Elementos Para El Estudio De La Gobernabilidad De Los Sistemas Políticos En Épocas De Crisis Y Cambio"*. Fondo De Cultura Económica, México.

Alford, R. Y Friedland

1991 *"Los poderes de la Teoría."* Buenos Aires. Ediciones Manantial

Barbará, Jorge y Nallino, María A.

1996 "El Estado post privatizador: De la decisión general a la decisión especializada". En *"La Ley"* 25 de Abril de 1996.

Barzelay, Michael.

1998 "La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)". En *"Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 10, Febrero 1998"*. <http://www.clad.org.ve>

Bresser Pereira, Luis Carlos

1997 "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil". En *"Revista del CLAD, Número 9, Octubre 1997"*. <http://www.clad.org.ve>

CLAD.

1998 "Una Nueva Gestión para América Latina", *Documento del Consejo Científico del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), 1998*. Documento electrónico: <http://www.clad.org.ve/gespub.html>

Cea D'Ancona, María Angeles

1998 *"Metodología Cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social"*. Editorial Síntesis S.A, España.

Crozier, Michel

1997 "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en *"Revista del CLAD "Reforma y Democracia, Número 7, 1997"*, <http://www.clad.org.ve>

De Luca, Miguel

1998 "Los Ejecutivos". En *"Las Instituciones políticas de gobierno. Volumen I"*. Orlandi, Hipólito (compilador), Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Echevarría Ariznabarreta, Koldo y Mendoza, Xavier

1999 "Especificidades de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público". En *"¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado"*, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.1999.

Echebarría Ariznabarreta, Koldo

2000 "Reivindicación De La Reforma Administrativa: Significado Y Modelos Conceptuales". En *"Documentos Del V Congreso Del Clad/2000"*. <Http://Wwww.Clad.Org.Ve/Anales5>

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Harmon, Michael Y Mayer, Richard
1999 *"Teoría De La Organización Para La Administración Pública"*. Fondo De Cultura Económica, México.
- Heller, Herman
1991 *"Teoría del Estado"*. Fondo Cultura Económica. Argentina
- Jepperson, Ronald Y Meyer, John
1999 *"El Orden Público Y La Construcción De Organizaciones Formales"*. En *"El Nuevo Institucionalismo E El Análisis Organizacional"*. Powell, Walter Y Dimaggio, Paul (Compiladores), Fondo De Cultura Económica, México.
- Jones, Lawrwnce R y Thompson, Fred
1999 *modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado*". En *"Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 15, octubre 1999"* <http://www.clad.org.ve>
- Kelsen, Hans
"Esencia y valor de la democracia". Editorial Guadarrama
- Lagroye, Jacques
1999 *ciología Política*". Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- Lechner, Norbert
1997 *"Tres formas de coordinación social"*. En *"Revista de la CEPAL, Abril 1997, N° 61"*
- Lizasoain, Luis y Joaristi, Luis
1999 *"SPSS para Windows. Version 8 en castellano"*. Editorial Paramio, España.
- Marano, Vincent y Florestano, Patricia
1999 *"La Administración Intergubernamental: El estado actual de la disciplina"*. En *"Administración Pública. El estado actual de la disciplina"*. Lynn, Naomi y Wildavky, Aaron (compiladores). Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- March , J. Y Olsen, J:
1997 *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política"*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Mayntz, Renate
2001 *"El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna"*. En *"Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 21"*. Caracas.
- Méndez, José Luis.
1999 *"¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa"*. *"En Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 13, Febrero 1999, <http://www.clad.org.ve>*
- Meneguzzo, Marco
1998 *"Repensar la modernización administrativa y el New Public Management"*. En *"Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 11, 1998"*, <http://www.clad.org.ve>
- Meny, Ives y Thoenig, Jean – Claude
1992 *"Las políticas públicas"*. Editorial Ariel S.A.
- Messner, Dirk
1999 *"Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias de la coordinación social"*. En *"Reforma del Estado y Coordinación social"*, editado en México por Plaza y Valdés Editores.
- Metcalfe, Les.
1999 *"La gestión pública: de la imitación a la innovación"*. En *"¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado"*, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.1999.
- Offe, Claus
1990 *"Contradicciones en el Estado de Bienestar"*. Alianza Editorial S.A. Madrid.
1991 *"Partidos políticos y nuevos movimientos sociales"*. Colección Politeia.
- Olson, Mancur
1990 *Lógica de la acción colectiva"*. En *"Diez textos básicos de la Ciencia Política"*. Editorial Ariel S.A.
- Oszlak, Oscar
1994 *"Estado y sociedad: las nuevas fronteras"*. En *"El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional"* .B. Kliksberg Compilador; México INAP y Fondo de Cultura

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Económica

1997 "Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego". En *"Revista del CLAD"* N° 9. Octubre 1997.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo

1984 "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En *"Para investigar la Administración Pública"* (Kliksberg, B. y Sulbrandt. Compiladores). INAP. España.

Parmigiani de Barbará, Myriam

2002 *tado, Sociedad y Región. Un análisis Neoinstitucional de la Región Centro de la República Argentina*". Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba

Parmigiani de Barbará, Myriam y Nallino María A.

2000 "Instituciones y gobernabilidad: Actores y estrategias en torno a la sanción de leyes de reinversión del Estado en Córdoba". En *"Ponencias Congreso Nacional de Sociología Jurídica. La Sociología Jurídica en la Argentina y su relación con las distintas ramas del Derecho: la situación actual y las posibilidades en el siglo XXI"*

Prats Catalá, Joan

A) "La Rehabilitación Del Estado En La Teoría Y La Práctica Del Desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales". En *"Colección De Documentos Del Instituto Internacional De Gobernabilidad"* [Http://Www.ligov.Org](http://www.ligov.org)

B) "Reinventar La Burocracia. Construir La Nueva Gerencia Pública

C) "Del Clientelismo Al Mérito En El Empleo Público. Análisis De Un Cambio Institucional" [Http://Www.ligov.Org](http://www.ligov.org)

D) "Derecho Y Management En Las Administraciones Públicas. (Notas Sobre La Crisis Y Renovación De Los Respectivos Paradigmas)" [Http://Www.ligov.Org](http://www.ligov.org)

E) "Administración Pública Para El Desarrollo Hoy. De La Administración Al Management. Del Management A La Gobernabilidad" [Http://Www.ligov.Org](http://www.ligov.org)

Putnam, Robert D.

1994 "Para hacer que la Democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa". Editorial Galac, Caracas, Venezuela.

Ramió Matas, Carles.

2000 "Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel". En *"Documentos del V Congreso Internacional del CLAD"*, <http://www.clad.org.ve>

Rodríguez, Josep

1999 "Análisis estructural y de redes". Colección Cuadernos Metodológicos N° 16, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

Russo, Juan

1995 "Consolidación democrática: Oposición en la Argentina". En *"Revista Agora"*.

Sani, Giacomo

1997 "Cooptación". En *"Diccionario de Política a-j"* Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola, et al. Directores. Siglo XXI Editores.

Shepherd, Geoffrey

1999 "Administración Pública en America Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma". En *"¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado"*, Carlos Losada i Marrodán, Editor; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999.

Sulbrandt, José; Lira, Ricard; Et Al.:

2002 "Redes Interorganizacionales En La Administración Pública". En *"Revista Del Clad Reforma Y Democracia N° 21"*. Caracas.

Valles, Miguel S

2000 *nicas Cualitativas De Investigación Social. Reflexión Metodológica Y Práctica Profesional*". Editorial Síntesis S.A. Madrid.

ⁱ Abogada. Docente Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Católica de Córdoba y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba

ⁱⁱ Un cuadro analítico de la complejidad nos lo da Ruggie, para quien la complejidad de algo, es función del número de componentes (Q), del grado de diversificación entre ellos (D), del número e intensidad de sus relaciones (R) y de la velocidad de cambio (V) de todos estos factores, es decir $C = f [Q, D, R, V (Q, D, R)]$. Para más detalle ver García Pelayo; 1985:171.

ⁱⁱⁱ La gobernanza moderna o gobernabilidad democrática, como hemos señalado, encuentra en la formación de redes una posibilidad de realización, pero no es la única. Otros modos por los cuales puede concretarse la cooperación entre el Estado y la sociedad en la formulación e implementación de políticas públicas son los denominados arreglos neocorporativos y algunas formas de autorregulación de la sociedad (Mayntz, 2001:4).

^{iv} Inicialmente, las Agencias en el área de Ciencia, Cultura y Ambiente, revestían el carácter de Sociedades del Estado, en tanto que las Agencias en el área de Turismo y Deporte eran Sociedades de Economía Mixta. Posteriormente, fueron fusionadas las Agencias de Cultura, Ambiente, Turismo y Deporte asumiendo todas la forma de la Sociedad de Economía Mixta. La Agencia en el área de Ciencia conservó su condición inicial de Sociedad del Estado no siendo absorbida por la megaagencia resultante de la fusión de las otras cuatro.

^v Diseño metodológico

Definición de la red: Definición de la población – los actores

El primer paso de este proceso lo constituye la definición o delimitación de la red. Para ello hemos clasificado a los actores según dos grandes sectores de pertenencia:

- A) Sector público estatal
- B) Sector privado

Luego hemos aplicado dos criterios de inclusión de actores para el establecimiento de las fronteras de la red:

- A) Criterio nominalista: es impuesto por el investigador para satisfacer los objetivos analíticos de la investigación
- B) Criterio realista: es definida por los propios integrantes de la red.

Como criterios complementarios se ha tenido en cuenta para decidir la inclusión de los actores a la red la aproximación posicional y reputacional, y la participación en un hecho o actividad que se estima relevante.

La aproximación posicional toma en consideración atributos tales como ocupar una posición en un grupo formalmente constituido. la aproximación reputacional se vale del juicio de informantes para definir los actores que participan de la red; en tanto que la participación en un hecho o actividad toma en consideración, precisamente, esta circunstancia definida como relevante.

Aplicando el criterio nominalista se ha considerado parte de la red a:

- A) “los actores del sector público estatal involucrados en la creación, constitución, dirección y control de las agencias sociedades de economía mixta en las áreas de políticas públicas de turismo y deporte y sociedad del estado en el área de ciencia” (según la aproximación que considera la participación en un hecho o actividad definida como relevante y la aproximación posicional.).
- B) “los actores del sector privado que según la aproximación posicional mantienen con las agencias la relación de :
 - socio de las agencias sociedad de economía mixta
 - órgano de control por el sector privado
 - miembro del consejo asesor empresario de la agencia córdoba ciencia

Siguiendo el criterio realista se ha incorporado a la red a aquellos actores mencionados por los que fueron incluidos según el criterio nominalista. el criterio realista se ha servido de modo complementario de la aproximación reputacional.

Definición de las relaciones que conecta a los actores:

Las relación entre actores pueden adquirir una gran variedad de formas y contenidos de allí que resulte apropiado la formulación de categorías y subcategorías conceptuales para su análisis.

Categorías conceptuales

La información provista por los entrevistados se clasifica de conformidad a las siguientes categorías conceptuales:

1. agencia como estrategia para el desarrollo
2. coincidencia de perspectivas entre los actores del sector público y privado
3. apoyo al proceso de creación e institucionalización de las agencias
4. características de las relaciones: un análisis desagregado de los caracteres de las relaciones de los actores del sector privado con la agencia, aplicando los siguientes conceptos:
 - 4.1 iniciativa de la relación: agencia / organización / bidireccional
 - 4.2 frecuencia: baja / media / alta

4.3 horizonte temporal: corto plazo / mediano plazo / largo plazo

4.4 modalidades:

4.4.1 formal / informal

4.4.2 continua / accidental

4.4.3 recíproca / unilateral

4.4.4 cooperativa / conflictiva

4.4.5 horizontal (democrática) /vertical (jerárquica)

5 impacto de la agencia sobre la organización

5.1 beneficios /perjuicios para el sector

5.2 objetivos comunes

5.3 objetivos concretos

5.4 objetivos tangibles

6 percepción acerca de la generación de beneficios y perjuicios particulares (de terceros)

7 percepción acerca de cuáles son los intereses que determinaron la decisión del gobierno de crear las agencias

8. percepción de los actores acerca de cuáles son las dificultades que se enfrentan en la provincia cuando se propones la realización de tareas orientadas al desarrollo económico y social.

9. percepción acerca de quienes son los actores que deben participar en el proceso de definición e implementación de las políticas públicas.

Cohesión: un grupo cohesionado es "un conjunto de actores entre los cuales existen lazos positivos, intensos, directos o fuerte. las ideas de consenso u homogeneidad, tanto en valores como creencias o comportamientos son centrales" (rodríguez; 1995:49-50) en la explicación de la cohesión. la interpretación se realiza considerando el nivel individual, nivel de subconjunto y el nivel de red.

Unidad de análisis: la constituyen las agencias:

- Agencia Córdoba Deportes sociedad de economía mixta
- Agencia Córdoba Turismo sociedad de economía mixta
- Agencia Córdoba Ciencia sociedad del estado

Unidad de observación:

* Directivos y representantes del sector privado en las agencias.

* Directivos y representantes del sector público en las agencias.

* Informantes clave representativos de empresas, cámaras, ongs, y otras entidades relevantes.

Técnicas de investigación

Se ha utilizado:

* Datos primarios: entrevistas. se ha empleado para la realización de las entrevistas un cuestionario semiestructurado con preguntas cerradas y abiertas.

* Datos secundarios:

- documentos administrativos

- documentos gubernamentales

- normativa jurídica relacionada con el tema

- material periodístico

- documentación de las entidades involucradas

^{vi} Además de las condiciones contextuales en las que han de operar tales normas.

^{vii} Anuario 2000 Agencia Córdoba Ciencia Sociedad del Estado

^{viii} Cámara del Plástico (CIPC), Asociación Frigorífico e Industria de la Carne (AFIC), Cámara de la Madera (CMC), Cámara Empresaria Minera de Córdoba, Cámara de Industria del Calzado de Córdoba, Cámara de Cerámica Roja, Cámara de Productores de Cemento Pórtland, Asociación de Productores de la Industria Láctea (APIL), Cámara Industrial Premoldeado de Cemento Pórtland, Cámara de Artes Gráficas de Córdoba, Sociedad Rural, Bolsa de Comercio, Cámara de Industriales Metalúrgicos (CIM), Asociación Industrial de la Alimentación de Córdoba (ADIAC), Cámara de la Construcción (CAC), Fundación para la Incubación de Empresas, Fundación de Empresas, Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APyME), Federación Agraria Argentina Delegación Córdoba, Asociación de Empresarios de la Región Centro Argentino, Parque Industrial Río Cuarto, Centro Industrial y de la Propiedad (Ciudad de San Francisco), Ministerio de la Producción (por el sector público)

^{ix} En algunos casos involucra a todos los que forman parte del Consejo Asesor Empresario; en otros casos sólo a algunos, pero incorporando a otros que son ajenos al Consejo. En efecto, el 52,17% de los actores (asociaciones, cámaras) mantiene relaciones recíprocas en torno a temas que son de interés común e integran la Unión Industrial de Córdoba. A su vez, la Unión Industrial se articula en la Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC), a otros integrantes del Consejo Asesor Empresario. Asimismo, hay actores del Consejo Asesor Empresario que dan cuenta de su vinculación y relación con otros actores del sector privado en una organización no formal, constituida por la Cámara de Industriales

Metalúrgicos, Cartez, la Cámara Inmobiliaria, la Cámara de Supermercadistas, la Unión Industrial, Asociación de Industrias de la Alimentación de Córdoba, la Cámara de Comercio, la Cámara de Comercio Exterior, la Cámara de Expendedores de Combustible, la Cámara de Industriales Metalúrgicos.

^x Por cooptación entendemos: *“la acogida, por parte de un grupo dirigente en funciones, de ideas, programas, directivas de política propuestos por grupos de oposición, con el fin de eliminar o reducir las consecuencias de las agresiones externas. ... El recurso a formas de cooptación permite no sólo debilitar eventuales grupos de oposición o directamente prevenir su formación, sino también incorporar en su propio programa directivas e iniciativas llevadas adelante por la oposición emergente, sustrayéndole así los puntos de fuerza y los motivos de reclamo.”* (Sani, Giacomo; 1997: 371-372)

^{xi} Como se recordará los entrevistados son Cámaras, Asociaciones, Uniones de empresarios.

^{xii} Por ejemplo las agencias de viaje y los hoteleros y gastronómicos. En el ámbito de la Provincia, el negocio de las Agencias de viaje consiste en la comercialización de viajes hacia el exterior (de la provincia y del país); los hoteleros y gastronómicos contrariamente, tienen un interés orientado a la recepción de turistas. La convergencia de intereses de estos dos actores lo ha constituido el desarrollo de una política de turismo receptivo, por la que se ven beneficiados ambos.