Alcances y límites de la Coordinación Horizontal mediante redes : El caso de la agencialización en la Provincia de Córdoba-Argentina	Titulo
Nallino, María Alejandra - Autor/a	Autor(es)
Anuario (no. 11 2008)	En:
Buenos Aires	Lugar
La Ley	Editorial/Editor
2009	Fecha
Anuario no. 11, sección 1: Derecho público	Colección
Relaciones intergubernamentales; Administración pública; Reforma del Estado; Redes de información; Análisis de redes; Agencias; Políticas públicas; Argentina; Córdoba;	Temas
Artículo	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cijs-unc/20110618045725/sec11001d.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
http://biblioteca.clacso.edu.ar

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences

ALCANCES Y LÍMITES DE LA COORDINACIÓN HORIZONTAL MEDIANTE REDES: EL CASO DE LA AGENCIALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA-ARGENTINA

María Alejandra Nallino[1]

Resumen: El artículo caracteriza y sitúa la coordinación horizontal mediante redes de actores públicos y privados en el contexto actual y plantea los alcances y límites de la misma en el caso de la agencialización en el ámbito de la Administración Pública en la Provincia de Córdoba, a partir del año 1999, en el marco de la reforma del Estado.

Palabras clave: Coordinación horizontal - Redes - Agencialización - Reforma del Estado - Administración Pública.

Introducción

Un mundo cada vez más complejo e interdependiente, constituye el nuevo escenario de producción del orden nacional y subnacional. 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 de aquella en la que se manifiestan —local, subnacional— fenómeno denominado "globalización", que establece limitados alcances al Estado nacional y violenta la exigencia de una causalidad inequívoca, simple y directa (García Delgado, 1998; Mayntz, 2001). Los rasgos que caracterizan el nuevo escenario, en el que se produce el orden doméstico, están dados por el alto número de actores, la posesión de recursos de poder de volumen y composición variable, un número creciente de relaciones, la presencia de cambios cada vez más acelerados y la interdependencia, que pone un límite al encapsulamiento y aislamiento como alternativa

Lo global y lo local —nacional, subnacional— entran en relación, haciendo que en la formulación y operacionalización de cualquier política,

---

[1] Abogada, Magíster en Administración Pública. Docente por concurso de la asignatura Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Adjunta de Introducción a la Ciencia Política y Relaciones Internacionales; Profesora Adjunta de Historia del Pensamiento Político, ambas asignaturas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Docente Investigadora.

se produzca un aumento tanto del número de variables, cuanto de las relaciones entre éstas a ser tenidas en cuenta.

También en la dimensión de las relaciones intergubernamentales en el ámbito interno, entre idénticos y diversos niveles jurisdiccionales, se registra una limitada capacidad de coordinación (Zlata Drnas de Clement, 2000; Díaz de Landa y Parmigiani, 1996, 2004; Cingolani, 2006); sin embargo, ello sucede mientras en todos los Estados se manifiesta una creciente necesidad de coordinación interjurisdiccional.

La interdependencia, por sobre la dependencia o la simple indiferencia, constituye en la actualidad, en efecto, una nota distintiva de los procesos de políticas públicas (Parri, 1990), debido a que la complejidad de los problemas incluye frecuentemente la transversalidad de los mismos en relación a distintas instancias jurisdiccionales (Parmigiani, 2005b; Jordana Casajuana, 2002).

Desde la década del cuarenta, el Estado fue el eje de todos los proyectos políticos y económicos que se pusieron en marcha en la mayor parte del mundo, en correspondencia con modelos de desarrollo estatistas o de matriz Estado céntrica y cuya crisis se manifiesta en la década del setenta.

A partir de la década del ochenta la *reforma del Estado* se ha convertido en un fenómeno ubicuo —en orden a su amplia extensión—, isomorfo —dada su impronta emulatoria— y diacrónico —en virtud del ritmo dispar de su implementación.

Los años ochenta en los países centrales y noventa en los países periféricos, corresponden, al apogeo y subsecuente declinación de las reformas del Estado de corte neoliberal, signadas por políticas de privatización, desregulación y descentralización. En 1993 el Banco Mundial presenta su informe exhibiendo los logros alcanzados por los países del este asiático con la aplicación de las fórmulas económicas neoliberales. Cuatro años más tarde, el mismo organismo, en su informe (1997), redefine su posición destacando el papel que desempeña la política en los países en vía de desarrollo.

La revisión de los antecedentes y cuestiones centrales en las experiencias de reforma del Estado desde los años ochenta, remiten a un tratamiento y resolución de la problemática desde dos ángulos posibles, aunque conexos.

Por una parte, las reformas que abordan la cuestión relativa al trazado de límites entre el Estado y la sociedad y el grado de permeabilidad de esos límites, siendo su núcleo el problema de la coordinación social (Lechner, 1997; Messner, 1999). La problemática se concentra en-

tonces en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad y objetivos (Echevarría Ariznabarreta, 2000). Da lugar a los modelos centrados en el Estado, en el mercado y en redes, que son descritos y prescritos por los enfoques doctrinarios respectivos como satisfactorios para responder a la exigencia de coordinación social (Weber, 1996; Lechner, 1997; Messner, 1999; Martínez Nogueira, 2000; Bresser Pereira, 1997; Ayala Espino, 1996; Mayntz, 2000, 2001; Sharpf, 1997; Alvarez Díaz, 1992; Peters, 2005)

En este punto el debate en los últimos años ha girado en torno a la definición de lo que ha de entenderse por "mejor Estado" y el consecuente privilegio de una noción de carácter cuantitativo, idea afín a las denominadas reformas de primera generación (donde mejor es sinónimo de menos, pequeño, reducido) o cualitativo, más vinculado a las reformas de segunda generación (Oszlak, 1997).

Por otra parte, las reformas que encaran la cuestión del diseño y funcionamiento de las instituciones por medio de las cuales el Estado se relaciona con la sociedad en la formulación e implementación de las políticas públicas. Esta segunda problemática conduce al estudio de las características de los modelos burocrático, gerencial y participativo (Weber, 1996; Echevarría Ariznabarreta, 2000, Lechner, 1997; Messner, 1999; Martínez Nogueira, 2000; Prats Catalá, 2001; Aguilar, 1999; Peters, 1999, 2003b; Crozier, 1997; Echevarría y Mendoza, 1999; Bresser Pereira, 1997; Shepered, 1999; Restrepo, 2003).

Las discusiones aquí tienen por eje la viabilidad del modelo burocrático de gestión de la administración y la posibilidad de su sustitución total o parcial, ya por el modelo gerencial, ya por el modelo participativo.

A la vez, una y otra cuestión son atravesadas por una preocupación común a ambas sobre el déficit de democracia frecuentemente apreciable en los procesos de toma de decisiones, referidas tanto a la definición de lo que debe hacer el Estado, como a la forma en que debe gestionar aquello que se ha definido como sus roles.

De algún modo, la máxima institucional "el pueblo no delibera ni gobierna, sino a través de sus representantes", presente en la mayoría de las constituciones de corte democrático liberal, ha supuesto la instauración de una línea divisoria entre Estado y sociedad. Por esta vía, asentada sobre la idea de representación, los ciudadanos son marginados de la discusión y ejecución de las políticas que les tienen por destinatarios.

Históricamente, esta máxima ha cumplido la función de contener las pretensiones de libertad o participación democrática de los individuos en los órganos deliberativos y ejecutivos, mediante la ficción de la representación,

según la cual los individuos eligiendo a los encargados de crear y ejecutar las normas que deberán obedecer, se autodeterminan (Kelsen, 1977).

Hoy nadie desconoce el déficit de crédito que padecen las instituciones representativas. El mismo se debe en parte a lo manifiesta que es la ficción de la representación y la pretendida coincidencia de voluntad de electores y elegidos. Pero es, sin embargo, fundamentalmente consecuencia de una creciente expectativa y demanda por parte de la ciudadanía de una acción pública que responda a las necesidades de la gente y no sea auto referida.

Con ello, en apariencia, estarían dadas las condiciones para la implementación de reformas en el Estado, orientadas a generar canales de participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de políticas públicas. No obstante, si bien las carencias señaladas actúan como estímulos para la participación de la ciudadanía, también es cierto que la participación necesita vencer algunos obstáculos que la limitan o bien le restan incentivos.

La fuerza de una historia de delegación de la responsabilidad de decisión y acción en los hacedores profesionales de políticas y la resistencia de éstos a incorporar efectivamente a la gente en la formulación e implementación de las políticas públicas ha sido recogido en doctrina conceptualmente como *"democracia delegativa, ciudadanía de baja intensidad y un Estado que combina elementos democráticos y autoritarios"* (O'Donnell, 2000: 64), con especial referencia a América Latina.

Bajo condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, caracterizadas por la complejidad e interdependencia de los actores, se tornan inadecuadas las formas de coordinación jerárquicas o "Estado céntricas" e insuficientes aquellas regidas por el mercado.

En este escenario, la *coordinación intersectorial*, entre el sector público y el sector privado, e *intergubernamental,* constituye uno de los problemas fundamentales a los que deben dar hoy una respuesta satisfactoria el Estado y la sociedad civil, atento la incapacidad de ambas esferas para proveer una solución autónoma.

Frente a este cuadro de situación la gobernabilidad necesita apelar a otras formulas y valerse de un utillaje si no enteramente nuevo, si al menos novedoso en su forma de aplicación. La *gobernanza* a través de *redes* asume entonces un papel protagónico.

Desde un punto de vista normativo la *gobernanza* tiene por objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Real Academia, 2002). En el año 1990 la CEPAL en un trabajo denominado "Transformación productiva con Equidad" ya había

puntualizado la exigencia de encontrar propuestas alternativas a aquellas con eje en el Estado o en el mercado.

Desde un punto de vista instrumental, es lo que Scharpf (1997) denomina "*coordinación negociada bajo la sombra de la jerarquía*" y Mayntz (2000, 2001) llama "*gobernanza moderna*", una forma de gobernar menos jerárquica y más cooperativa, caracterizada por el hecho de que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, intervienen y frecuentemente colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas a través de redes. En este sentido, la gobernabilidad democrática o gobernanza moderna encuentra en la formación de redes de actores del sector público y el sector privado una forma de realización, combinando el objetivo de eficiencia con el de participación.

"*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, citado por Mayntz, 2001:7).

"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).

Conceptualmente, las *redes* consisten en la creación y/o activación de una trama de actores del sector público y del sector privado, interesados en un asunto común, con la finalidad de definir líneas de acción mediante la negociación horizontal e implementar decisiones consensuadas por todos los actores intervinientes y relativas a las políticas públicas.

Un importante número de investigaciones revelan cómo, de modo creciente, se desarrollan mecanismos de articulación, orientados a la cooperación entre el Estado y los actores del sector privado a través de redes.

La coordinación social mediante redes se distingue por ser (Messner, 1999:117):

- Descentralizada: las redes corresponden a sociedades policéntricas compuestas por múltiples actores y sectores;
- Horizontal: el modo predominante de relación lo constituyen las relaciones horizontales entre actores autónomos, si bien interdependientes;
- Público-privada: la coordinación refiere a la satisfacción de intereses colectivos e individuales;

- Intencional: responde a criterios y propósitos fijados con intencionalidad política.

No se trataría 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, como ha sido denunciado por quienes afirman que la negociación entre actores políticos y sociales, en las redes, pone de manifiesto un "Estado débil", "semi-soberano", por la pérdida de su capacidad de conducción autónoma.

Contra el argumento de la debilidad del Estado se sostiene que nos encontraríamos frente a un cambio en la forma, antes que a una pérdida de control estatal. En este sentido, no se puede desconocer que la coordinación horizontal se desenvuelve en un marco institucional reconocido y legitimado por el Estado. Este, al estar dotado de recursos diferenciales y exclusivos, como es su potestad de imposición unilateral, dispone de un *status* especial frente a los otros actores.

Sin embargo, hay que admitir asimismo, que no todos los Estados se encuentran en idénticas condiciones de fortaleza, frente a las pretensiones de colonización de intereses particulares. Esto hace que sea necesario ser especialmente cauto a la hora de juzgar las bondades y defectos de este tipo de formas de construcción del orden social.

Así, para Estados Unidos no constituyen en realidad una novedad, pues forman parte de su tradición de autonomía y autogobierno; para Europa continental occidental (aunque la generalización sea impropia) en cambio, de cuya tradición es heredera Latinoamérica, el paso del control jerárquico a esta modalidad de coordinación comienza a darse en la década del setenta con la declinación del Estado intervencionista y como parte del rechazo a toda forma de autoridad jerárquica. Europa continental occidental, aunque no ha contado con una tradición semejante a la anglosajona, ha recorrido en estos años el camino de fortalecimiento del Estado y de la sociedad. Para Latinoamérica constituye más un objetivo que una realidad. En este sentido señala Alvarez Díaz:

"... los gobiernos latinoamericanos... en la actualidad, obligados a desplegar estrategias para la reducción del tamaño del Estado, encaran la necesidad de conciliar: a) la democratización de la gestión pública, entendiendo esto como el incremento de los niveles y las modalidades de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en los procesos políticos decisorios, b) en la reforma política para el fortalecimiento del Estado de Derecho, mediante el aumento de la capacidad de decisión autónoma de los entes gubernamentales y la disminución de su colonización por intereses

corporativos de la sociedad, c) la responsabilidad del gobierno en la generación del bienestar social... La armonización de los tres valores mencionados es, en todo caso, un tema clave de la agenda de los problemas normativos de los países latinoamericanos en esta década." (Alvarez Díaz; 1992:21-22)

Por otra parte, la vinculación y articulación de actores del sector público y sector privado en redes de políticas (*policy networks*) no sustituye los mecanismos institucionales de legitimación democrática a través de la denominada representación política y la eventual y esporádica aplicación de formas semi-directas de gobierno; en ellas juegan un rol fundamental los partidos políticos y se encuentran asentadas sobre un criterio de representación territorial y no funcional. No los sustituye, pero sí puede complementarlos.

Para que las redes funcionen con una orientación democrática pluralista es necesario un Estado fuerte y una sociedad fuerte, siempre bajo el presupuesto de una relación virtuosa entre ambos términos. Estado fuerte no quiere decir omnipotente, es un Estado que asume para sí la función de coordinador de relaciones entre los 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. En tal sentido es necesario que el Estado esté democráticamente legitimado y que cuente con los recursos necesarios para ejecutar las decisiones que se adopten. Como correlato se necesita una sociedad fuerte, funcionalmente diferenciada en subsistemas, organizada y con la autonomía suficiente que le permita, por un lado, no ser controlada políticamente y por el otro, tener capacidad de negociación.

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.

Sin embargo, no es de modo necesario la concreción de un ideal democrático de autodeterminación de todos, especialmente porque se caracterizan por estar constituidas por un número limitado de participantes que persiguen intereses sectoriales, particularmente empresariales. Este aspecto ha sido destacado por autores neopluralistas como Charles Lindblom (1991) quien reconoce que los grupos empresariales suelen ocupar una posición privilegiada frente a otros grupos, lo que obedece a que el gobierno, por razones que hacen a su propia existencia, necesita y depende del progreso económico, de manera tal que se ve compelido a incentivar al

empresariado y otorgarle ventajas de diverso tipo, entre las que se cuentan las ventajas económicas, pero también la influencia y participación en el proceso de formulación de políticas públicas.

"Un gobierno elegido democráticamente no puede esperar sobrevivir ante un desorden amplio y prolongado.... Consecuentemente los responsables de la política gubernamental muestran una preocupación constante sobre la actuación de la empresa privada. ... [los empresarios] *actuarán sólo si son inducidos por los beneficios, ganancias o ventajas que se les ofrece. ... La formulación de las políticas públicas consecuentemente están especialmente controladas por las empresas privadas: los cargos públicos deben escuchar a los empresarios con sumo cuidado; deben descubrir las necesidades de los empresarios, incluso aunque éstos no se preocupen de manifestarse o hablar por sí mismos; deben dar a los empresarios lo que necesitan para motivar la producción, los puestos de trabajo y el crecimiento y deben de esta manera darles el derecho especial de consulta y participación real en el proceso de formulación de políticas."* (Lindblom; 1991: 95-96)

Precisamente, las limitaciones del modelo de redes devienen de la posibilidad de la presencia de varios y significativos riesgos. Uno de ellos es la externalización de los costos a terceros, que deliberadamente son marginados de la red, mediante la aplicación de un criterio restrictivo de acceso y participación, que hace que las redes sufran así una merma en su componente de participación pluralista y un incremento de su perfil elitista.

Otro es el despliegue de acciones orientadas a llevar a cabo la "captura de la red", es decir, orientar la misma hacia la satisfacción de intereses particulares, en detrimento de los intereses colectivos.

La agencialización en la Provincia de Córdoba como instancia de coordinación horizontal en redes

En Argentina, el proceso de reforma del Estado recién se materializa a fines de la década del ochenta y a nivel subnacional, en concreto en el caso de la Provincia de Córdoba, sólo avanzó en lo que hace a medidas de descentralización, posponiéndose incluso la discusión de medidas de privatización y desregulación ya implementadas a nivel nacional, hasta que se produjo un recambio de autoridades, con distinto signo político, en el año 1999, al asumir la conducción del Poder Ejecutivo Provincial el Gobernador José Manuel de la Sota.

Desde entonces inicia en la Provincia de Córdoba un proceso de reforma del Estado que, entre otras medidas, se plasma en el ámbito de la administración pública a través de la "agencialización" de varias áreas

de políticas públicas, mediante la creación de sociedades del Estado y sociedades de economía mixta (Ley Orgánica de Ministerios 8779/99), en espacios tradicionalmente organizados bajo la forma de Ministerios o Secretarías. En un trabajo anterior (Nallino, 2007) se ha efectuado una descripción detallada del diseño institucional formal de las agencias, destacando que las mismas constituyen una *innovación institucional*, tanto estructural como ideológica, en el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de Córdoba; innovación que puede ser observada en cuatro dimensiones:

a) Estructura: Sociedades del Estado y sociedades de economía mixta;
b) Régimen jurídico: Derecho Privado
c) Sujetos: Sector público y sector privado
d) Tipo de relaciones que promueve: coordinación horizontal.

La agencialización replantea de este modo el patrón de relaciones entre actores gubernamentales (relaciones intergubernamentales) y entre el sector público y la sociedad civil (relaciones intersectoriales) integrando elementos de los alternativos modelos de reforma del Estado, tanto en lo referido a la coordinación social (Estado, mercado y redes) como en lo relativo a la gestión de las políticas públicas (burocrático, gerencial y participativo).

En esta combinación se advierte, no obstante, un particular énfasis, desde el punto de vista de la institucionalidad formal, en la coordinación horizontal y cooperativa de actores públicos y privados, a través de la constitución de *redes.* Estaría orientada, por una parte, por la pretensión de amalgamar la participación del sector privado y del sector público, en determinadas áreas de políticas públicas, en una relación equilibrada de poder, que permita la satisfacción del interés sectorial de los actores del sector privado y el interés colectivo, cuya tutela es asignada como responsabilidad al Estado. Por otra parte, estaría orientada por la aspiración de promover una dinámica de actuación que responda a la lógica de la participación democrática y a la exigencia de eficiencia, la que ejerce presión sobre las administraciones bajo condiciones donde la sola legitimidad formal no resulta suficiente.

Llegados a este punto resulta pertinente la pregunta por la efectiva actualización de la institucionalidad formal de las agencias, en cuanto modalidad de coordinación cooperativa horizontal de actores del sector público y privado en redes de políticas públicas. Con ello accedemos al meollo de nuestro problema de investigación: En el proceso de agencia-

lización llevado a cabo en la Provincia de Córdoba a partir del año 1999, *¿influye la institucionalidad formal —legal y de ser así, cómo lo hace— en la orientación de acción e interacción de los actores?;* y también, *reformulan los actores —y en su caso, cómo lo hacen— en su concreta situación de acción, la institucionalidad formal - legal?.*

La propuesta reviste relevancia por su potencial capacidad de contribuir al esclarecimiento del tema de las transformaciones del Estado y la forma que adquieren sus relaciones con la sociedad civil.

En nuestro país y en América Latina en general, la doctrina advierte sobre un predominio de las relaciones jerárquicas, tanto en la dimensión intersectorial (Estado-sociedad civil), cuanto en la dimensión intergubernamental (Provincia-municipios). La debilidad de la sociedad civil, asociada a un sistema político cruzado por una cultura política autoritaria y prácticas oportunistas y clientelares (Parmigiani, 2006; Díaz de Landa, 2005; Méndez, 1999; Jordana Casajuana, 2002; O'Donnell, 2000; Mols, 1987; Nallino, 2006), no aparece como condición favorable para el éxito de emprendimientos de reforma que procuren articular actores no gubernamentales en la producción de bienes colectivos; simultáneamente, "un estado fuerte por fuera pero débil por dentro ...", (Méndez, 1999) tampoco propicia la coordinación cooperativa eficaz, toda vez que resulta permeable a la cooptación por parte de grupos e intereses particulares.

En consonancia con los antecedentes expuestos y nuestros propios estudios en la materia (Nallino, 2006), se formula la siguiente hipótesis: *La institucionalización del proceso de agencialización en la Provincia de Córdoba a partir del año 1999 se manifiesta a través de relaciones intersectoriales e intergubernamentales de carácter jerárquico y centralista y limitada a una participación simbólica y procedimental de los actores, a la vez que proclive a la informalidad.*

Un tratamiento adecuado de la cuestión remite a la perspectiva de análisis sugerida desde hace ya algunos años por autores neoinstitucionalistas, en particular la línea de trabajo que proponen Mayntz y Scharpf (1995), denominada "neoinstitucionalismo centrado en actores". Esta perspectiva, aunque rescata la institucionalidad formal, (enfoque "top down"), se interesa por la efectiva actualización de ésta (enfoque "bottom up"), desde una perspectiva dinámica, donde no sólo cuenta la adopción de la decisión óptima formalizada jurídicamente, sino también la reformulación a la que normalmente está expuesta una política, por la acción u omisión de la "red" o constelación de actores involucrados en ella. Éstos actúan con la habilitación o el constreñimiento de las normas jurídicas y en un contexto socio-político determinado, según una orientación a la acción (nivel cognitivo: diagnóstico de la situación y nivel motivacional: intereses y va-

lores) y también según una orientación de intereses consecuente (hostil/ altruista, conflictiva /cooperativa).

Presentación del caso seleccionado: la agencialización en las áreas de turismo y ciencia

A continuación expondremos resultados de la primera etapa de investigación del proceso de agencialización en la Provincia de Córdoba, circunscribiéndonos a las agencias de las áreas de turismo y ciencia[2,] como exponentes de dos modelos institucionales de agencias, sociedad de economía mixta la primera y sociedad del Estado la segunda y a la exposición de la orientación de interacción de los actores exclusivamente.

La red de turismo

Diseño institucional y características de las relaciones. Orientación de interacción

En la red de turismo es posible apreciar la formación de tres subconjuntos de actores, diferenciados por su situación institucional y en un sentido coherente con esta distinción, por las características de sus relaciones.

Desde el punto de vista institucional, el primer grupo[3] está integrado por aquellos actores que participan de modo directo o inmediato en el Directorio de la sociedad dado que revisten la condición de directores.

El segundo grupo[4] lo conforman actores cuya participación en el Directorio de la sociedad es indirecta. Se trata de un grupo de entidades afines (asociaciones hoteleras y gastronómicas) representadas indirectamente en el Directorio por una de ellas, que es elegida a tales efectos mediante acuerdo.

El tercer grupo[5] está constituido, de modo casi general, por actores que carecen de participación (directa o indirecta) en el Directorio de la so-

[2] Los datos y conclusiones aquí vertidos corresponden al relevamiento de datos mediante entrevistas semiestructuradas a los actores de las redes de turismo y ciencia, efectuado en el año 2004. Actualmente se encuentra en curso un nuevo relevamiento.

[3] Asociación de Agentes de Viajes, Cámara de Turismo de la Provincia de Córdoba, Asociación Empresaria Hotelera y Gastronómica de Villa Carlos Paz.

[4] Asociaciones Empresarias Hoteleras y Gastronómicas de Córdoba, de Calamuchita y Río Cuarto.

[5] Asociación Empresaria Hotelera y Gastronómica de La Falda (aun cuando institucionalmente es representada por su par de Villa Carlos Paz), Centro de Comercio y Turismo de Mina Clavero, Centro Comercial Industrial y Turístico de Río Ceballos, Centro Comercial y Turístico de la Cumbre y Cámara de Turismo de Embalse.

ciedad. La excepción la constituye una asociación hotelera y gastronómica que, pese a contar con participación indirecta (como las otras asociaciones hoteleras), describe sus relaciones de modo coincidente con aquellos que carecen de participación. Una explicación plausible de este corrimiento del patrón institucional puede ser la discrepancia de intereses existente entre la entidad que es representada y aquella que ejerce la representación[6].

Las diferencias entre los grupos en la orientación de interacción, de modo coherente con la situación institucional de los mismos, es difusa entre los dos primeros y se acentúa entre estos dos y el tercero.

La Tabla Nº 1 muestra las características que asumen las relaciones según la situación institucional de los actores de los tres grupos.

Tabla Nº 1 *Características de las relaciones discriminadas por grupos y situación institucional*

Grupo	Primero	Segundo	Tercero
Característica Institucional	Participación directa en el Directorio	Participación indirecta en el Directorio	Sin participación en el Directorio
Características de las relaciones	Bidireccional Frecuencia de contacto alta Horizonte temporal: largo plazo Formal Continua Cooperativa Horizontal Sustantiva	Bidireccional Frecuencia de contacto alta Horizonte temporal: largo plazo Formal Continua Cooperativa Jerárquica Sustantiva	Iniciativa de la Agencia Frecuencia de contacto baja a nula Horizonte temporal: corto plazo Formal- Informal Accidental Cooperativa-Conflictiva Jerárquica Procedimental

Entre los actores del primer y segundo grupo, diferenciados institucionalmente por su participación directa o indirecta en el Directorio de la sociedad, se aprecia una importante coincidencia en las características que asumen para ellos las relaciones. Ambos grupos señalan que las relaciones son bidireccionales, formales, cooperativas y sustantivas; los contactos son frecuentes y continuos y el horizonte temporal es el largo plazo. Estas coincidencias pueden explicarse a partir de la condición de miembros del Directorio, común a los dos grupos, bajo condiciones de hecho que hacen que las decisiones importantes pasen por el Directorio —si es que no pasan por la Secretaría General de la Gobernación— antes que por

[6] En efecto, al ser consultado el actor del tercer grupo representado indirectamente en el Directorio de la Sociedad, expresa: SP06 "*Se ha beneficiado permanentemente a Carlos Paz como destino turístico en Córdoba, casi con exclusividad. No se a qué se debe, pero a nosotros nos perjudican, a pesar de ser el segundo destino turístico de la Provincia*".

la Asamblea de la sociedad. La única diferencia observada entre estos dos grupos, es decir, el carácter horizontal que tienen las relaciones para el primer grupo, mientras que jerárquico para el segundo, se asocia a su vez con la situación institucional diferenciada de los mismos, ya que los primeros tienen una participación directa y los segundos indirecta. Esto nos permite sostener que en la medida que los actores según su dotación de recursos institucionales se acercan o distancian del centro de toma de decisiones, su percepción de las relaciones varía, de modo que son horizontales para aquellos más inmediatos y jerárquica para aquellos situados en la periferia de la red.

De manera congruente con esta interpretación, los actores del segundo y tercer grupo describen 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[7], aun cuando su participación es indirecta. En este caso, el desplazamiento del modelo institucional obedecería a la existencia de mecanismos de articulación de actores del sector público y privado de carácter informal[8]. Tales mecanismos refuerzan la impronta jerárquica de la red, toda vez que los actores del sector privado dependen de los actores del sector público y de los recursos (ajenos a los que provee la agencia) de los que puedan disponer para acceder a ellos. Obsérvese sin embargo, que pese a esta coincidencia entre el segundo y tercer grupo en orden a caracterizar las relaciones como jerárquicas, se diferencian —además de todas las otras diferencias— por el carácter sustantivo que le atribuyen los actores del segundo grupo y por el carácter procedimental que le asignan los del tercero, constatándose así que a mayor marginalidad en la red, mayor es la percepción de las relaciones como puramente procedimentales y simbólicas.

Para el tercer grupo, en marcada diferencia con los otros dos y vinculado al carácter jerárquico y procedimental de su actuación, que prima por sobre una participación sustantiva y efectiva, las relaciones se caracterizan por ser promovidas por la agencia, por un escaso contacto —incluso accidental—, por una proyección en el tiempo limitada al corto plazo y en algunos casos por ser conflictivas e informales.

Para ilustrar lo afirmado se acompaña un registro de enunciados de los actores entrevistados del sector privado (Tabla Nº 2).

---

[7] Coincide en esto con los actores del primer grupo.

[8] Para el actor del sector privado reviste importancia, según sus expresiones, el hecho de que el Director por el Sector Público del área de Turismo sea un *"empresario de su misma localidad"* (SP04). Esta circunstancia, a pesar de tener un carácter meramente coyuntural, circunstancial, obra no obstante como un habilitante no institucional de relaciones horizontales.

Tabla Nº 2 *Carácter de las relaciones con la agencia en el área de turismo discriminados por grupos de actores del sector privado*

Grupo	Actor	Descriptor	Enunciado
Primero	SP01	Horizontal Sustantiva	*"Las agencias han hecho más inmediata la relación, más directa. Ahora somos nosotros quienes desde adentro motorizamos nuestra iniciativa."*
		Formal	*"Se ha dejado de lado el amiguismo y se ha avanzado en la relación institucional. Antes uno tenía que andar buscando un contacto, una relación que le acercara a quien decidía, era muy difícil llegar a las cabezas del sector."*
		Cooperativa	*"Hay interés por las propuestas de nuestro sector."*
		Horizonte: Largo plazo	*"Esto tendría que convertirse en política de Estado, no de un gobierno; sirve si tiene continuidad en el tiempo; si se pretendiera volver atrás el sector privado presionaría muy fuerte."*
	SP07	Horizontal/ Sustantiva	*"Podemos hacernos escuchar y la mayoría de las veces tomamos las decisiones. Lo importante es participar con voz y voto."*
Segundo	SP02	Jerárquica	*"La administración la tiene el Estado. El poder lo tienen ellos. Nosotros participamos en sugerir, contribuir con nuestro conocimiento en lo que respecta a nuestra actividad."*
	SP03	Jerárquica	*"El director del sector público entiende, pero no se si no tiene, no puede o no le permiten tomar decisiones más rápidas."*
	SP04	Informal	*"Nuestro caso es especial, porque el Director del sector publico es de nuestra ciudad'"*
Tercero	SP06	Jerárquica	*"No se toman decisiones, las toma el sector público."*
	SP08	Procedimental	*"Nunca tomamos una decisión. Damos quórum y votamos lo que está hecho. Fueron los hoteleros un par de veces y era como que no valía la opinión, estaba todo resuelto."*
		Informal	*"Nos hemos manejado solos. Nos manejamos buscando los canales políticos que podemos, algún legislador, algún intendente. La relación es con turismo del municipio; el secretario de turismo convive con nosotros en el pueblo. A través de la Secretaría de Turismo de acá hemos conseguido algunas cosas en Córdoba; el intendente es peronista."*
	SP09	Procedimental	*"Nos llaman para las Asambleas, nos piden que llevemos los sellos. Estamos de figurita."*
		Jerárquica	*"Nos llevan como chicos al colegio de la manito."*
	SP10	Informal	*"Hemos vuelto a la época donde si tenía la tarjeta del director de turismo lo llamabas por teléfono y eso no sirve."*
	SP11	Jerárquica	*"Hay una participación del sector privado, pero las decisiones las toma el sector público."*

Referencia: SP: Sector Privado

La red de ciencia

Diseño institucional y características de las relaciones. Orientación de interacción

En el área de ciencia el diseño institucional propone la articulación del sector público y el sector privado a través de un Consejo Asesor Empresario en el seno de la Agencia Sociedad del Estado. Forman parte del Consejo Asesor Empresario veintidós[9] entidades representativas del ámbito empresario, industrial, agropecuario y de servicios por el sector privado[10] y el Ministerio de la Producción, por el sector público.

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 el principal obstáculo para la concreción de la red de actores del sector privado y público en el área de ciencia, sino que obstaría la activación de la red en sentido horizontal y cooperativo, razones asociadas por una parte a la dimensión institucional y por la otra, a la orientación de interacción.

Corrobora lo señalado en primer término la existencia de un importante entramado de relaciones de actores del sector privado, más allá del espacio institucional que proporciona la agencia. Más de la mitad de los actores (asociaciones, cámaras) que forman parte de la agencia, integran la Unión Industrial de Córdoba y mantienen relaciones recíprocas en torno a temas que son de interés común. A su vez, la Unión Industrial se articula en la Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC) con

[9] Recuérdese que son veintidós los actores que integran el Consejo Asesor Empresario por el sector privado, a los que se suman como integrantes de la red de ciencia otras tres entidades del sector privado mencionadas e incorporadas por el criterio reputacional.

[10] Cámara del Plástico, Asociación Frigorífico e Industria de la Carne, Cámara de la Madera, 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 , Cámara Industrial Premoldeado de Cemento Pórtland, Cámara de Artes Gráficas de Córdoba, Sociedad Rural, Bolsa de Comercio, Cámara de Industriales Metalúrgicos, Asociación Industrial de la Alimentación de Córdoba, Cámara de la Construcción, Fundación para la Incubación de Empresas, Fundación de Empresas, Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios, 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)

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[11].

Las razones asociadas al diseño institucional dan cuenta de las limitaciones del modelo adoptado para la constitución de la red por cuanto el mismo no ofrece a los actores del sector privado los incentivos adecuados para instar su participación con vistas a realizar los objetivos de coordinación horizontal y cooperativa entre actores del sector público y del sector privado y de estos entre sí. El Gobierno al hacer al sector público el depositario exclusivo del poder de decisión a través de los órganos societarios, no obedeció sino a la exigencia política de preservar ante la ciudadanía la imagen de control del Estado sobre un área que la sociedad percibe como inerme frente al accionar del sector privado. Con ello el Gobierno preservó su legitimidad, pero despojó de atractivo a la red que pretendía impulsar.

El Consejo Asesor Empresario forma parte de una Sociedad del Estado y en el seno de ella no es sino un órgano asesor. De este modo, la participación del sector privado en la agencia debe desarrollarse en el marco de un órgano de carácter consultivo, provisto del poder de expresar opinión, pero desprovisto del poder de tomar decisiones obligatorias, ya que por imperio del régimen institucional adoptado, el sector privado no tiene acceso a los órganos de gobierno, administración y control de la sociedad (Asamblea, Directorio, Sindicatura), reservados a los representantes del sector público. La sola posibilidad de expresar opinión no satisface las expectativas de actores que aspiran a contar con la disponibilidad de recursos institucionales aptos para materializar de modo concreto, a través de la formulación e implementación de políticas públicas, sus valores e intereses.

Sin embargo, se cometería un error de juicio si se pensara que sólo se trata del problema de la cantidad de poder de decisión a conferir al sector privado, con vistas a incentivar su participación; cuando lo real es que la posibilidad de participar no se actualiza por la ausencia de contenido sustantivo.

Congruente con esta dimensión la orientación de interacción muestra que la iniciativa de la relación corresponde generalmente a la agencia, la frecuencia de contacto es baja[12] y el horizonte temporal es el corto plazo. Las relaciones se caracterizan, asimismo, por ser formales, procedimentales, accidentales y verticales.

---

[11] Integran esta organización: Cámara de Industriales Metalúrgicos, Cartez, Cámara Inmobiliaria, Cámara de Supermercadistas, Unión Industrial de Córdoba, Asociación de Industrias de la Alimentación de Córdoba, Cámara de Comercio, Cámara de Comercio Exterior, Cámara de Expendedores de Combustible.

[12] De modo general los actores que integran el Consejo manifiestan no haber participado más que de una o dos reuniones en un término de cuatro años, que media desde la creación del Consejo hasta la fecha de realización de las entrevistas.

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. El vacío en el dominio de políticas (*policy domanis*) constituiría una explicación plausible de la percepción de ausencia de conflicto.

La Tabla Nº 3 expone algunos de los enunciados que ilustran las características mencionadas.

Tabla Nº 3 *Características de las relaciones con la agencia en el área de ciencia*

Actor	Descriptor	Enunciado
SP20	Unilateral	*"Nuestra entidad no tiene posición tomada acerca de participar en la agencia Ciencia. No es motivo de una discusión entre nosotros. La agencia nos informa por mail algunas actividades que hace."*
SP21	Jerárquica	*"Si bien es una estructura independiente hay una especie de cordón umbilical con el poder político gobernante. Hacemos tal cosa si el gobierno o la Señora está de acuerdo. Hay un poder de veto implícito. No hay independencia.* *Si pierde el justicialismo se descabeza todo y eso significa un parate de seis meses como mínimo."*
SP25	Formal/ Procedimental	*"Nuestra Cámara fue nominada para integrar el Consejo Asesor de Ciencia, pero luego nunca nos llamaron."*
SP26	Jerárquica	*"No tuvimos nunca una relación directa con la agencia, de haber recibido una idea o haber hecho una propuesta. Nos dirigimos al Ministerio de Producción. Se cae todo en la Secretaría General."*
SP32	Jerárquica	*"No hay independencia en cuanto a las decisiones y definición de las políticas. No te invitan a participar de las verdaderas decisiones, del diseño de una política de Estado."*
	Formal Procedimental	*"Una cosa es que te pongan como relleno y otra cosa es que tengas injerencia en las decisiones. Si se es espectador, se es nada. Se está para la foto."*
SP33	Formal	*"Figuramos porque somos parte de la Unión Industrial de Córdoba. No fuimos invitados de modo particular."*
SP34	Procedimental	*"Fuimos nominados para estar porque formamos parte del protocolo de la Provincia."*
SP37	Informal	*"Uno no tendría que manejarse viendo a quien conoce para pedirle algo."*
	Jerárquica	*"Me molestó la dependencia de la Secretaría General. Responde a esquemas personalistas. En este caso tenemos una conducción dual de un matrimonio."*

Referencia:
SP: Sector Privado

Se destaca la configuración jerárquica de la estatalidad que manifiesta la agencia en la red del proceso de política a nivel del Consejo Asesor Empresario, favorecida por el diseño institucional del Consejo como órgano meramente consultivo.

Sin embargo, su fuerte componente jerárquico no logra articular efectivamente a los actores del sector público con los del sector privado, así como a estos entre sí, en torno a políticas del área científica y tecnológica. La iniciativa dominante de la agencia para establecer relaciones, la baja frecuencia de estas, su horizonte temporal limitado, su discontinuidad y verticalidad, son todas características expresamente atribuidas por los actores privados a las relaciones de la red que indican su déficit de integración.

Pero la impronta jerárquica y centralista de la estatalidad —ya conjeturada al comienzo del presente estudio— se asocia asimismo con prácticas políticas personalistas de construcción de poder político que socavan la institucionalidad formal. Obsérvese que a tenor de los enunciados transcriptos, la conducción del proceso de política pública se desplaza desde las instancias previstas (la propia agencia y, en su caso, el Ministerio de la Producción como nivel político-administrativo supraordenado en esa etapa), hacia la Secretaría General de la Gobernación.

Finalmente merece resaltarse la característica fuertemente procedimental y simbólica, que asumen las relaciones con el sector público[13].

Reflexión Final

En su espíritu y en su letra, la agencialización debía significar un estímulo para la interacción entre los actores del sector público y del sector privado y promover la horizontalización del proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

Sin embargo la lectura del proceso de institucionalización de las agencias revela, en sentido contrario al de la previsión del diseño institucional, la configuración jerárquica de las redes. Y esto por varias razones. Fundamentalmente porque la creación, fusión, escisión, disolución y liquidación de las agencias es formal y materialmente una iniciativa y producto del Poder Ejecutivo.

Su protagonismo se materializa en la definición del diseño institucional y de los actores llamados a formar parte de las redes.

El diseño institucional de las agencias, en concordancia con las prescripciones doctrinarias de los modelos de coordinación social y de gestión de

[13] El enunciado *"Estamos porque formamos parte de la lista de protocolo del Gobierno"* de uno de los entrevistados, resume son singular vigor expresivo esta situación.

políticas públicas en los que se inspira, privilegia la adopción de formas jurídicas propias del derecho privado antes que figuras de derecho público y establece en consecuencia, genéricamente como mecanismo de articulación de actores del sector público y privado la figura jurídica de la sociedad comercial y específicamente, la sociedad de economía mixta y la sociedad del Estado.

Las razones por las cuales se opta en algunos casos por la sociedad de economía mixta y en otros por la sociedad del Estado, no son estrictamente cuestiones de racionalidad jurídica, económica o administrativa, sino que responden a consideraciones de índole política.

Se advierte entonces, que si bien incentivos institucionales diferenciados (para lo cual en el caso aparecen formas jurídicas distintas —sociedad de economía mixta y sociedad del Estado—), tienen también diferente capacidad para estimular la participación, en último término todos pueden resultar neutralizados y concluir en intervenciones meramente procedimentales, que no avanzan sobre el fondo de las políticas, de la mano de actitudes y estilos políticos centralistas y jerárquicos. Simultáneamente, junto con la debilidad de la articulación objetiva e impersonal (como socio de la sociedad o miembro de consejo asesor consultivo), tienden a desarrollarse formas clientelares de relación, cuando se dispone de medios de acceso y contacto más eficaces (tal la relación con actores del sector público con los que se comparta la identidad político partidaria) que los canales formalmente previstos. Estas prácticas, si bien a nivel concreto suelen proveer una respuesta que satisface a los involucrados, a nivel del sistema político tienen por efecto promover el fenómeno de personalización del poder, con la correlativa reformulación de la institucionalidad formal.

En cuanto a la selección de los actores convocados a incorporarse a las redes, el proceso se lleva adelante sin que se haga explícito el criterio de incorporación y, consecuentemente, se justifique la inclusión de unos y la exclusión de otros.

En ausencia de un criterio objetivo y frente a la evidencia empírica, se puede sostener que la decisión política de inclusión selectiva de actores no ha intentado quebrar la estructura de poder preexistente por cuanto, en primer lugar, ha preferido a los actores con mayor poder social y en segundo lugar, a través del diseño institucional, ha concretado una distribución desigual de recursos que reproduce las asimetrías de poder preexistentes.

El protagonismo del Poder Ejecutivo no se circunscribe por cierto a la creación sino que dicho protagonismo se proyecta a lo largo del funcionamiento de las agencias.

De acuerdo a la manera en que el proceso se ha desarrollado, se le puede caracterizar como un proceso con un nítido carácter jerárquico, atravesado por el oportunismo político.

Resulta de tal suerte comprometido el racional normativo que preside el emprendimiento bajo examen: la horizontalización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en una combinación virtuosa de eficiencia y participación.

No sólo se obvió la participación de los actores con involucramiento directo —relegando con ello la pretendida horizontalización y consecuente eficiencia incrementada—, sino que también la preocupación por el éxito en la lucha por el poder generó oportunismo.

Es indudable entonces que no se han institucionalizado redes cooperativas horizontales, pero cabe preguntarse si, no obstante, no se han institucionalizado redes, aunque jerárquicas.

La permanencia de los actores, esto es, la continuidad de la aquiescencia a una participación que en la mayoría de los casos no es sino una mera presencia formal, permite una conclusión en sentido afirmativo. La razón es que, si bien no se materializa la articulación cooperativa y horizontal entre los actores del sector público y privado, sí se generan oportunidades para los participantes, las que no son desestimadas por los actores del sector privado aunque los incentivos selectivos para ello sean imprecisos y de concreción incierta.

En vez de redes horizontales y cooperativas, se han desarrollado redes jerárquicas, expectantes y oportunistas.

Finalmente, hay que recordar que en sociedades civiles débiles resulta dificultosa la formación de redes horizontales. Cuando los actores del sector privado evidencian escasa capacidad de autocoordinación y negociación, el Estado frecuentemente reivindica para sí este papel, como ha sucedido en el caso materia del presente estudio.

La debilidad de la sociedad civil incrementa también los riesgos que de por sí acechan al modelo de coordinación social y de gestión de políticas públicas a través de redes público-privadas. Tales riesgos pueden ensombrecer las bondades de estas redes desde el punto de vista del ideal democrático de la participación de todos los ciudadanos. Por una parte, aunque tenue, se dibuja una tendencia denunciada por algunos actores del área de turismo, a la captura de las redes, es decir, a la apropiación privada de los beneficios de las mismas.

Por la otra, es posible que la adopción de un criterio restrictivo de inclusión (agravado en el caso bajo examen por la ausencia de un criterio formal y público de selección) termine configurando un mecanismo de discriminación elitista, incompatible con sociedades pluralistas y democráticas.

Por ello, hay ausencias que debieran 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, puesto que ignorarlos puede pagarse con el precio del fracaso. Y estos no son tiempos que consientan el fracaso. Estamos urgidos de políticas que satisfagan el triple objetivo de la gobernabilidad democrática, el desarrollo productivo y la equidad distributiva.

Para concluir, resulta significativo destacar que el análisis realizado de los procesos de articulación de actores y de sedimentación de una nueva institucionalidad, han mostrado claramente la potencialidad del estudio de caso en el análisis de políticas públicas para acceder a problemáticas teóricas más abstractas, cuales son las de la definición de la agenda de políticas públicas y de la relación Estado-sociedad.

No nos propusimos en este trabajo abordar tales problemas. Sin embargo, el estudio de la política de agencialización en la Provincia de Córdoba (República Argentina) provee información no desdeñable sobre los mismos y que puede servir de aporte a futuras investigaciones. En tal sentido, particular interés presentan los datos aquí advertidos sobre la relación jerárquica Estado-sociedad, la debilidad de la sociedad civil —al menos en las áreas de actividades estudiadas—, el papel que el Estado juega en la reproducción del poder social cuando adopta criterios selectivos para la asignación de incentivos institucionales, la inestabilidad institucional que genera y es generada por el oportunismo político y las condiciones y estrategias mediante las cuales ciertos actores sociales y políticos instalan y activan ciertas cuestiones como prioritarias en la agenda de políticas públicas.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS, 1999, "Coordinación social y administración pública", en *Reforma del Estado y coordinación social,* Editorial Plaza y Valdés, México.

ALVAREZ DÍAZ, ANGEL, 1992, *Análisis de políticas públicas,* mimeo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela, .

AYALA ESPINO, JOSÉ, 1996, *Mercado, Elección pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.* Editorial Porrúa, UNAM, México.

BARBARÁ, J. y NALLINO, M., 1996, "El Estado post privatizado: De la decisión general a la decisión especializada", en *Diario La Ley*, 25 de Abril de 1996, Buenos Aires, Argentina.

BRESSER PEREYRA, LUIS, 1997, "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia,* Nº 9, Caracas, Venezuela.

CINGOLANI, MÓNICA, 2006, "Descentralización y relaciones intergubernamentales", en *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba.* Editado por Universidad católica de Córdoba

CROZIER, MICHEL, 1997, "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia,* Nº7, Caracas, Venezuela.

DÍAZ DE LANDA, MARTHA, 2005, "El derecho como instrumento de innovación institucional y transformación socio — territorial: Regionalización y gobiernos locales"; en *VI Congreso Nacional de Sociología Jurídica.* Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 17 — 19 de Noviembre.

DÍAZ DE LANDA, MARTHA y PARMIGIANI, MYRIAM, 1996, *En lo pequeño y en lo pobre ... ¿qué pasa con la salud?. Un estudio sobre descentralización de salud en comunas de la Provincia de Córdoba.* Alveroni Ediciones, Córdoba.

1997, "Redes de influencia política, poder y desarrollo local", en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina.* Editado por FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

2004, "Cooperación intermunicipal inducida para el desarrollo regional — local: el Pacto de saneamiento Fiscal en la Provincia de Córdoba", en *Anuario VI del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.*

ECHEVARRÍA, K. y MENDOZA X, 1999, "La especificidad de la Gestión Pública: El concepto de managment 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.

ECHEVARRÍA ARIZNABARRETA, K., 2000, "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en *Documentos del V Congreso del CLAD,* Santo Domingo, República Dominicana, [http://www.clad.org.ve/anales5.hatml]

GARCÍA DELAGADO, DANIEL, 1998, *Estado —nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio.* Editorial Ariel

JORDANA, CASAJUANA , 2002, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina —Casos de Argentina y Bolivia"* BID -UE - Serie Documentos de Trabajo. Washington.

LECHNER, NORBERT, 1997, "Tres formas de coordinación social", en *Revista de la CEPAL* Nº 61.

LINDBLOM, CHARLES, 1991, *El proceso de elaboración de las políticas públicas.* Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R., 2000, "La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad", en *Revista Política y Gestión* Nº 1, Noviembre, Homo Sapiens Ediciones.

MAYNTZ, RENATE, 1993, "Policy —Netzwerke und die Logia von Verhandslungsystemen" en *Sonderheft,* 21 Opladen, WVG

2000, "Nuevos desafíos de la teoría de la governance", en *Instituciones y desarrollo. Desarrollo institucional para una gobernabilidad democrática,* Instituto Internacional de Gobernabilidad.

[http://www.iigov.org/revista/re07/mayntz.htm], página consultada:1/3/2002.

2001, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* Nº 21, Caracas, Venezuela.

MAYNTZ, R. y SHARPF, F., 1995, "Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus", en *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung,* Frankfurt a.M/New York: Campus.

MÉNDEZ, JOSÉ, 1999, "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* Nº13, Caracas, Venezuela.

MESSNER, DIRK, 1999, "Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias de la coordinación social", en *Reforma del Estado y coordinación social*, Editorial Plaza y Valdés, México.

MOLS, MANFRED, 1987, *La democracia en América Latina,* Editorial Alfa, España.

NALLINO, MARÍA ALEJANDRA, 2006, La articulación del sector público y del sector privado en la Reforma del Estado. El caso de las agencias en las áreas de turismo, deporte y ciencia en la Provincia de Córdoba. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Córdoba - Mimeo.

2007, La política de agencialización en el marco de la reforma del Estado en la Provincia de Córdoba. En *Anuario X del Cetro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba*.

O'DONNELL, GUILLERMO, 2000, "Estado, democratización y ciudadanía", en *Revista Nueva Sociedad,* Nº 128, Noviembre - Diciembre, Caracas, Venezuela.

OSZLAK, OSCAR, 1997, "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* Nº 9, Caracas, Venezuela.

PARMIGIANI DE BARBARÁ, M., 2005a, "Notas para el estudio de las relaciones intergubernamentales, con particular referencia a la República Argentina", en *Anuario VIII del Cetro de Investigaciones Jurídicas y Sociales,* Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

2005b, "Aspectos jurídicos y políticos de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina", en *X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública,* Santiago de Chile, 18 - 21 de Octubre 2005. www.clad.org.ve

2006, "La (re)significación de la autonomía local en el marco de la construcción de las relaciones intergubernamentales bajo formas regionales", en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,* Ciudad de Guatemala, 7-10 de Noviembre de 2006. www.clad.org.ve

PARRI, L., 1990, "Territorial politos and political exchange: American federalism and French unigtarim reconsidered", en Marin, B. (Ed.) *Genralized Political Exchange.* Westview Press, Boulder, Colorado.

PETERS, GUY, 1999, *La política de la burocracia,* Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

2003a*, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política,* Gedisa Editorial, Barcelona, España.

2003b, "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* Nº 27, Caracas, Venezuela.

2005, "Concept and theories of horizontal policy managment", en *X Congreso Internacional del CLA sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile.* www.clad.org.ve

PRATS I CATALÁ, JOAN, 2001, "La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales", en *Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, Colección de documentos,* [http://www.iigov.pnud/bibliote/documentos/taller/docu3], consulta 21/3/2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2002, *Diccionario de la Lengua Española,* Argentina.

RESTREPO, DARÍO, 2003, "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* Nº 25, Caracas, Venezuela.

SCHARPF, FRITZ, 1993, "Positive und negative Koodination in Verhandlungsystemen", en *Sonderheft 24,* Opladen, WVG.

1997, *Games real Actors Play/Actor- Centered Institutionalism in Policy Reserch,*, Wetview Press, US/UK.

SHEPHERD, GEOFFREY, 1999, "Administración pública en América 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.

SULBRANDT, J. LIRA, R. et al., 2001, "Redes interorganizacionales en la administración pública", en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* Nº21, Caracas, Venezuela.

WEBER, MAX, 1996, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva,* Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

WRIGHT, DEIL, 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales.* Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

ZLATA DRNAS DE CLEMENT, 2000, *Ordenamiento Legal en materia ambiental en la Provincia de Córdoba (Provincial- Municipal).* Marcos Lerner Editora Córdoba.

ZURBRIGGEN, CRISTINA, 2004, "Redes, actores e instituciones", en Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia Nº 30, Caracas, Venezuela.