
Cuadernos del CEDEOP

CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO
Y LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Nº 6

Año 1 | 22 de Marzo 2022

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS
CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN**

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones
en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos
para la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado
y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



Staff

Director de la publicación:

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Comité Editorial:

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Patricia Domench – Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Cristina Díaz -Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Cristian Plissock Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Dora Bonardo –Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Diseño gráfico: Edwin H. McDonald (UBA)

ISSN: 2796-8200 // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);

Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.

Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina
cedeop@fce.uba.ar
www.economicas.uba.ar

Construcción de una matriz de actores para analizar la participación en políticas públicas

Por: Alejandro M. Estévez¹

RESUMEN²

La matriz de actores es una herramienta descriptiva muy importante para el análisis de políticas públicas. La identificación de los distintos grupos y la distinción entre sus intereses, demandas y las formas en que los afectan los distintos proyectos del gobierno, es fundamental para entender el alcance e influencia de la participación social. No existe política pública neutral, pues toda decisión gubernamental beneficia o perjudica a distintos grupos sociales. También la matriz de actores sirve para ver la evolución y el cambio en la participación en una cuestión de políticas públicas a lo largo del tiempo.

Palabras clave:

Participación Social – grupos de Interés – Gobernanza– mapa de actores– decisiones públicas.

ABSTRACT

The stakeholder matrix is a very important descriptive tool for public policy analysis. The identification of the different groups and the distinction between their interests, demands and the ways in which the different government projects affect them, is essential to understand the scope and influence of social participation. There is no neutral public policy, since every government decision benefits or harms different social groups. The matrix of actors also serves to see the evolution and change in participation in a public policy issue over time.

Keywords:

Social participation - interest groups - governance – stakeholder matrix - public decisions.

¹ Ph.D. en Administración Pública de la Université du Québec, Canada. Posdoctor en Administración Pública de la FCE UBA. Es director del CEDEOP (Centro de Estudio del Estado y las Organizaciones Públicas) de la FCE UBA. Fue Subsecretario (Director Institucional) del Inap Argentina. Es profesor en grado, posgrado y doctorado en la FCE-UBA.

² Este artículo es una actualización del original "Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del Estado"; publicado en las series de investigaciones en Administración Pública de la FCE-UBA, 1999.

Construcción de una matriz de actores para analizar la participación en políticas públicas

1. Introducción

Los estudios de políticas públicas, han recorrido un largo camino en lo que respecta a la forma de tratar la participación de los actores en las decisiones públicas. Si bien los estudios de la década de los 50 ponían mayor énfasis en una visión objetivista y de inspiración tecnocrática (Deubel, 2008; Estévez, 2014; McCool, 1995, Aguilar Villanueva, 1993; Subirats, 1989; Denhardt, 1990) hacia fines de la década del 90 emergía una mayor necesidad por comprender la cuestión de la subjetividad de los actores y el alcance de su participación (Wildavsky, 1997; Estévez y Banchero, 2020; Sabatier y Weible, 2014)

Una de las dificultades que se suele encontrar en el análisis de políticas públicas y proyectos de gestión; es el de la participación (Matus, 2012; Cano Alvarán, 2004; Sabatier y Smith, 1999). Los interrogantes más comunes son: ¿Cuáles son los grupos que participan? ¿Con qué intereses lo hacen? ¿Cuáles son sus demandas? etc.

¿Podrían haber sido las reformas del Estado de los 90 en América Latina, por poner un ejemplo, menos traumatizantes si se contemplaban las opiniones de todos los grupos involucrados? ¿Se puede pensar en términos de reducción del conflicto, si se diseñan políticas públicas con enfoques más participativos? ¿Se incrementa la legitimidad política de las políticas públicas -aún las tecnocráticas- si se originan en diseños participativos?

Creemos que el óptimo de participación es aquel que se ubica a mitad de camino entre la “visión tecnocrática”, que niega la participación de amplios sectores

sociales porque no son “ expertos en el tema” ; y la visión “ asambleísta” que entiende que todos los grupos deben participar todo el tiempo de toda decisión pública.

La primer visión creemos que es limitada, porque el conocimiento experto no agota en sí mismo todas las visiones y aspectos posibles que presenta una problemática determinada. Por otro lado, muchas veces se ha recurrido a argumentos de este tipo para negar la participación de la sociedad o parte de ella, y de esta forma sesgar en favor de un grupo determinado un proyecto o decisión pública.

La visión asambleísta, si bien es muy seductora pues se acerca al ideal democrático (Sabatier y Weible, 2014), es innegable que es muy difícil de encontrar en la realidad; que toda la ciudadanía preste atención continuamente a todos los problemas y cuestiones públicas que se le plantean. Un autor que nos brinda una acertada explicación de esta restricción es Anthony Downs (1971, p. 122):

“... con el fin de influir en la elaboración de la política del gobierno en un sector dado de decisión, el ciudadano ha de estar continuamente bien informado acerca del mismo. Al contrario del votante, no puede limitarse a manejar diferenciales post-factum. El coste de la información es en este caso tan elevado que ningún ciudadano podría soportarlo si abarcara todos los sectores políticos, y esto a n cuando don ello pudiera descubrir puntos en que su intervención le proporcionara grandes beneficios. Para que su influencia sea eficaz, ha de limitarse a los sectores en los que la intervención sea m s rentable y la información menos costosa, es decir, a aquellos en que se especializa su actividad productiva, ya que de ellos proviene su renta y son los que mejor conoce. Como el ciudadano racional no puede manejar información suficiente para influir más que en algunos sectores, y quizás en ninguno, son relativamente pocos los influenciadores que operan en cada uno de ellos.”

El problema de la información imperfecta no es un dato menor, puesto que para decidir y obrar, un ciudadano, un político o un burócrata, necesita tener cierto nivel de información confiable; es decir, que toda decisión tiene algún margen de incertidumbre. El supuesto subyacente de la acción sería que mientras mayor sea el nivel de información del que se disponga y mayor su exactitud, mejor ser la decisión a la que se arribe.

Adam Przeworski (1996) con su modelo “Principal-agente” trata esta idea. En las democracias modernas Przeworski distingue claramente tres actores: la ciudadanía (depositaria del poder); los políticos; y la burocracia. Principal sería aquel actor que tiene que confiar en otro (agente) para realizar una determinada acción. La ciudadanía (principal) vota a los políticos (agentes) de acuerdo a sus programas o preferencias políticas, para que gobiernen desde el Estado y controlen a la burocracia; a su vez, los políticos son los principales de la relación con la burocracia (agente) que es la encargada de implementar las políticas públicas que la ciudadanía votó. Se puede ser principal y agente de sucesivas relaciones. En este modelo no se excluyen los intereses propios³, de políticos y burócratas; pero se supone que hay un nivel de tolerancia del principal respecto del límite que los intereses propios de los agentes deben guardar. Cuando este nivel es excedido, es muy probable que el principal cambie de agente porque su confianza en la capacidad del mismo se ha deteriorado. Este modelo concluye en que el problema radica en los incentivos institucionales que tienen los actores para actuar como deben (*inducción*); y en la responsabilidad o rendición de cuentas por parte de los políticos y burócratas frente a la ciudadanía (*accountability*⁴).

A	Elecciones	B		C
Ciudadanía	A controla a B	Políticos	B controla a C	Burocracia

En este esquema observamos que no hay una relación directa entre la ciudadanía y la burocracia, sino que esta relación sería indirecta, y los mediadores de la misma serían los políticos.

³ Uno de los autores tradicionales en este aspecto es Robert Michels (1969, p.13) con su “ley de hierro de la oligarquía” cuando dice: “La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía.”.

⁴ La palabra inglesa *accountability* no tiene una estricta traducción al castellano, pero el sentido de la misma estaría orientado hacia “responsabilidad” o “rendir cuentas de algo a alguien”. Entonces cuando hablemos de responsabilidad lo haremos haciendo referencia al concepto de *accountability*.

¿Cómo pueden entonces los ciudadanos tener un control mayor sobre las políticas públicas, si tienen un acceso indirecto a la burocracia? ¿Cómo se puede controlar a alguien si se tiene información imperfecta sobre su accionar?

Entonces, partiendo de este esquema, aparecen como desafíos institucionales las siguientes preguntas:

- ¿Cómo posibilitar al gobierno a intervenir en una forma positiva o beneficiosa?; y

- ¿Cómo inducir al gobierno a actuar bien?

Estas relaciones se dan en un marco de información imperfecta del principal (los ciudadanos no conocen todas las alternativas decisorias que tienen frente a sí los políticos; y a los políticos les pasa lo mismo frente a la burocracia). Además, se supone que cada actor maximiza sus intereses – o intenta hacerlo – pero tampoco se descarta la presencia de los intereses propios.

Los políticos buscan incrementar sus rentas y, ser reelegidos; los burócratas también harán “búsqueda de rentas” (*rent-seeking*)⁵, y además querrán mantener sus empleos.

La responsabilidad (o el tener que rendir cuentas a alguien) traza el límite tolerable entre los intereses propios del “agente” y los del “principal”. El problema pasaría a ser el cómo crear instituciones que tengan incentivos y penalidades para este esquema, a los efectos de tornar a la democracia más eficiente, y a su vez lograr que los políticos y burócratas sean más responsables o rindan cuentas a la ciudadanía. En síntesis, Przeworski se embarca en una dirección temática que, sin duda, estará en el centro de la nueva agenda de trabajo en la relación Gobierno-mercado-sociedad: el

⁵ Por *rent-seeking* entenderemos a la búsqueda de rentas, sean estas legales o ilegales. Desde este punto de vista, para un empresario es indistinto invertir en maquinarias para su empresa o en manipulaciones políticas, si esto le reporta el mismo beneficio (Krueger, 1974).

fortalecimiento del papel de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas más participativas.

El presente artículo se instala en este debate desde un doble posicionamiento. Por un lado, acordando con la discusión general que plantean Przeworski y otros, en el sentido de afianzar la participación de la sociedad en el diseño e implementación de políticas públicas con el objetivo de alcanzar un mayor nivel de eficiencia y de bienestar. Por otro lado, pretendemos desarrollar una matriz que permita analizar la participación de los diferentes grupos en las políticas públicas teniendo en cuenta sus demandas e intereses.

Una de las críticas que se le formula a este esquema es su reduccionismo, respecto de las motivaciones de los políticos y burócratas (*rent-seeking*) pues, se dejaría de lado la vocación de servicio que demostrarían algunos “agentes” respecto de sus tareas. Para Bresser Pereira (1990) los políticos buscan algo más que incrementar sus rentas y ser reelegidos:

“...los políticos están movidos por una tercera razón: el compromiso con su ideología y sus principios morales, es decir, su propia evaluación de lo que es el interés público. Este tipo de políticos –los buenos políticos, que eventualmente serán estadistas- también realizan intercambios; entre su deseo de ser reelegido, y su compromiso con el interés público”.

Se le cuestiona al modelo su olvido respecto de las “grupos de intereses especiales” (si bien Przeworski los menciona no los considera como actor en su esquema); los distintos intereses presentes al interior de cada grupo; la subestimación de la diversidad y/o contradicción de intereses; y la sobrestimación de la información, porque no todas las personas, teniendo la misma información -sobre las políticas públicas a implementar- llegan a las mismas conclusiones.

Con esto queremos decir que: a) hay actores no contemplados; b) que no son homogéneos hacia su interior (los ciudadanos, los políticos y los burócratas); y, c) que no comparten los mismos intereses, aunque puedan compartir una información

similar. Sin adentrarnos en el debate respecto de las visiones neocorporativas⁶, queremos rescatar la importancia de los grupos de interés en la formulación e implementación de políticas públicas.

¿Cómo podemos explicar las transformaciones sufridas por el Estado y la economía argentina en los años 90; si no estudiamos la continuidad de las demandas de ciertos grupos de interés (por ejemplo: las asociaciones empresarias)?

¿Cómo dar cuenta de fenómenos impactantes como la desregulación de los 90 apelando simplemente a explicaciones como “la voluntad del electorado”?

¿Cómo realizar una prospectiva del perfil del Estado posreforma reduciendo el foco de análisis a políticos y burócratas?

Es aquí en donde encontramos que surge como un elemento ineludible, el papel de los grupos de interés. Por ello, y dentro de la perspectiva de agente-principal, ciertos grupos de interés (las asociaciones empresarias, los sindicatos, las ONGs, etc.), cumplen un importante papel⁷ como “agente” que resuelve los problemas de

⁶ El neocorporativismo es una corriente del pensamiento de la ciencia política sobre la cual hay una extensa bibliografía disponible y algunos de sus autores relevantes serían Claus Offe, Phillip Schmitter, S. Berger, etc. Sostienen que son muy importantes las estructuras o instituciones en las cuales acuerdan (generalmente empresas y sindicatos) las principales políticas económicas y laborales con el Estado como árbitro. Estos consejos económicos y sociales -de inspiración europea- “estabilizan” al capitalismo, haciéndolo menos dinámico pero más predecible. Desde el punto de vista del juego político, esta presencia de instituciones de tipo corporativas permite una regulación del conflicto tanto para los sindicatos como para los empresarios, al tener un lugar permanente para acordar políticas. Para Claus Offe, este mecanismo neocorporativo permitió en Europa occidental que los gremios no fueran tan combativos y que los empresarios aceptaran pagar impuestos más altos para mantener esta estabilidad. Siguiendo al mismo autor, como efecto colateral, generó gremios más dóciles y burocratizados y empresarios menos dinámicos al esperar siempre que el Estado fijase ciertas garantías para la inversión.

⁷ Las asociaciones como actor político cumplen con las siguientes funciones:

- Agrupan y jerarquizan las demandas de sus bases
- Asesoran a sus afiliados.
- Representan política y jurídicamente a sus afiliados ante instancias superiores (políticos y burócratas)
- Interpretan y explican la realidad del sector representado (tanto a la opinión pública como a sus bases)
- Aportan datos y opiniones sobre las políticas públicas de su incumbencia
- Peticionan y presionan a las autoridades en pos de sus intereses organizacionales.

información imperfecta, tanto de sus miembros, como de los políticos y de los burócratas.

Finalmente, otro punto que surge como problemático en los nuevos esquemas teóricos que abordan la relación Gobierno-mercado-sociedad civil en la etapa posreformas, es que, la ausencia del reconocimiento de las asociaciones corporativas como actores relevantes en la formulación e implementación de políticas públicas, conlleva un posible reduccionismo: el de considerarlas meramente como “grupos de intereses especiales” cuyo único objetivo la obtención de rentas.

Si tomamos como caso de análisis al sector agropecuario argentino⁸, encontramos que el proceso de reforma del Estado, iniciado en 1989 implicó para las asociaciones del sector un importante cambio de escenario. El gobierno accedió a la mayoría de las demandas de las asociaciones más grandes (eliminación de retenciones, tipo de cambio unificado, privatizaciones de silos, desregulación de los mercados, etc). Desde un punto de vista neoliberal, se podría suponer que la existencia de las asociaciones mismas se vería en peligro ante la magnitud de las condiciones obtenidas, puesto que, las reformas pro mercado de la década del 90 tenderían a disolverlas. Nuestra experiencia de investigación previa, nos señalaría que

⁸ A modo de ejemplo introducimos una referencia respecto de las distintas asociaciones empresarias del agro argentino.

Asociación	Número de afiliados (*)	Propiedad media	Tipo de explotación	Producto
SRA (Sociedad Rural Argentina)	10000	5000 has.	Grandes	Diversificado
CRA (Confederaciones Rurales Argentinas)	109000	1600 has.	Grandes y medianas	Ganadería y agricultura
CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria)	459000	1100 has. (**)	Medianas y pequeñas	agricultura
FAA (Federación Agraria Argentina)	100000	600 has.	Pequeñas	agricultura

(*) en ciertos casos existiría una superposición o doble afiliación entre distintas asociaciones. Los valores son del año 2022. (**) valor estimado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de Nun, Palomino, De Imaz y las páginas web de las asociaciones precitadas.

el proceso de reforma estatal impactó fuertemente en las asociaciones de los grandes productores (Sociedad Rural Argentina -SRA- y Confederaciones Rurales Argentinas -CRA-), reforzando aún más su poder de “llegada” hacia el Gobierno, mientras que, por otro lado, las asociaciones representativas de los pequeños y medianos productores (Coninagro-Federación Agropecuaria Argentina -FAA-, y especialmente esta última) se habrían visto relegadas en cuanto a “influencia” sobre las políticas públicas para el sector. Pero durante la crisis de la resolución 125 del año 2008, se observó una dinámica muy distinta donde todas las asociaciones se unieron frente a una medida del gobierno que consideraban abusiva. Esto nos muestra el dinamismo que deben poder registrar los mapeos de actores, que nos debe permitir registrar a los distintos grupos, pero también debemos reconocer que el mapa es cambiante, según el contexto histórico y el tema o cuestión de política pública.

Pensamos, que las políticas públicas que el Gobierno intenta implementar, no son una traducción automática de las peticiones, ni una decisión enteramente autónoma del actor estatal. Es por eso que creemos que este artículo es relevante, porque nuestra matriz intenta relevar el grado de identidad o alejamiento que existe entre las demandas de los grupos de interés, y el resultado que finalmente se obtiene desde el Gobierno, en términos de políticas públicas.

Es un dato de la realidad que, en toda decisión pública hay un conjunto de grupos e instituciones que tienen demandas, intereses, y capacidades políticas y económicas diferenciadas. A partir de estas características se producirán alianzas o conflictos, según el tema del que se trate y los intereses que se diriman. No todos los grupos están en un pie de igualdad para peticionar o presionar al Gobierno. Creemos que es muy diferente el impacto sobre las decisiones públicas que pueden obtener los “vecinos sensibles de Palermo” que la Unión Industrial Argentina. Es por ello que creemos relevante la construcción de una matriz de actores que le permita al analista de políticas públicas realizar un “mapa” de los grupos e instituciones que participan -o pretenden hacerlo- de un proyecto de gestión o de una decisión pública determinada.

2. Supuestos de la matriz

Uno de los objetivos que perseguimos con esta matriz, es el analizar la participación de distintos grupos en los proyectos o políticas públicas. Consideraremos a los actores con sus demandas, intereses, y poder relativo; además buscaremos dimensionar el impacto que el proyecto de decisión o política pública tiene sobre cada uno.

Para tales efectos establecemos los siguientes supuestos:

- Entorno a las políticas públicas encontramos un conjunto de grupos⁹ e instituciones que tienen interés en influir esa decisión pública de acuerdo a sus intereses o sus problemáticas específicas. Consideraremos a las instituciones como grupos dentro de nuestro esquema.

- Todos los actores o grupos tienden a buscar la maximización de sus intereses; sean estos materiales o inmateriales.

- Estos grupos e instituciones pueden tener intereses contradictorios entre sí, pero también pueden formar alianzas, de acuerdo al tema que se trate. Sus intereses serán los que determinen el conflicto o la negociación.

- Las formas con las que ciertos actores formulan sus demandas, no siempre explicitan claramente cuál es el interés real que persiguen con su acción (por ejemplo: pensando en términos de una organización empresaria frente a un proceso de reforma

⁹ Consideraremos a los grupos de interés o presión como aquel conjunto de personas que se agrupan entorno a intereses homogéneos y que pueden petitionar o presionar al Gobierno o a otras instancias relevantes, por la defensa o promoción de sus objetivos (Ehrmann, 1960; Olson, 1980; North, 1990).

laboral, la demanda será modernización laboral; mientras que el interés perseguido será la baja del costo laboral; o en el caso de los gremios siempre pedirán incrementos salariales aunque su interés esté centrado en el mantenimiento de los subsidios a las obras sociales u otras organizaciones ligadas a sus intereses).

- El incremento del grado de actividad en torno a un proyecto o política pública determinado de un grupo, lleva al incremento del accionar de los otros grupos interesados.

- Si bien los grupos están en un plano “ formal” de igualdad, en la realidad, demuestran una capacidad de utilización de sus recursos (políticos, económicos, legales, periodísticos, redes sociales, etc.) muy dispar. De allí surge una “capacidad diferencial” de influir sobre las decisiones públicas que hace que ciertos grupos obtengan resultados más “ parecidos” a sus demandas e intereses que otros¹⁰.

3. Método de construcción de la matriz

Uno de los objetivos que perseguimos con esta matriz, es el analizar la participación de distintos grupos en los proyectos o políticas públicas. Consideraremos a los actores con sus demandas, intereses, y poder relativo; además buscaremos dimensionar el impacto que el proyecto de decisión o política pública tiene sobre cada uno.

¹⁰ En este sentido, Gary Becker (1983) en su artículo “A theory of competition among pressure groups for political influence”; distingue dos clases de grupos de presión: a) los pagadores de impuestos (tax-payers); y, b) los que reciben impuestos o subsidios. Este autor considera que los primeros tienen una ventaja congénita por sobre los segundos, porque el Estado presta una mayor atención a quienes generan los recursos que a quienes los reciben. Pero hay que reconocer que también aquellos que reciben subsidios, también pagan impuestos en algún momento.

Para desarrollar nuestra matriz seguiremos el siguiente esquema:

Actor	Demanda	Interés	Impacto del proyecto	Jerarquización de su poder
Conjunto de personas dotadas de intereses homogéneos que participan en el proceso de decisión de un proyecto.	Formulación formal de los objetivos perseguidos	Objetivo real que persigue el actor con sus demandas y accionar.	Grado de beneficio o pérdida que le provoca al actor en cuestión el proyecto considerado (podremos tener impactos negativos y positivos al mismo tiempo)	Capacidad del actor considerado de obstaculizar o vetar el proyecto considerado o de generar los consensos para impulsarlo.

a. Los actores

Con respecto a los actores, la matriz nos permite desplegarla a los efectos de analizar a todos en su conjunto (actor 1, 2,...n).

También se la puede utilizar a fin de desdoblarse a los actores más complejos. En este sentido podemos poner como ejemplo al Estado o Gobierno mismo, que está constituido por múltiples agencias, que pueden tener intereses divergentes, de acuerdo al proyecto que se trate. Este esquema nos permite identificar como actor a cada una de las agencias que intervengan, siempre y cuando tengan injerencia en el tema y muestren demandas e intereses diferenciados.

Otro de los ejemplos que podemos utilizar aquí es el de las organizaciones empresarias (por ejemplo: la UIA -Unión Industrial Argentina- o la CGT -Confederación General del Trabajo- u Organizaciones sociales), las que a su interior muestran grupos diferentes con problemáticas distintas. No será lo mismo considerar a las grandes empresas frente a un proyecto de reforma laboral que las pequeñas y medianas; o lo mismo ocurriría respecto de un proyecto de reforma de los planes

asistenciales para las grandes organizaciones que las pequeñas¹¹. Según nuestro modelo, deben ser consideradas como actores separados.

b. Las demandas y los intereses

Por demandas entenderemos a toda formulación formal, petición, o planteo de la problemática propia respecto de un proyecto o política pública que realiza un actor. Serán así consideradas todas las declaraciones, y argumentaciones públicas que esgriman los distintos actores frente a un tema en cuestión.

Pero no siempre encontramos coincidencia entre las demandas y los intereses de los actores. Existirían diversas razones por las que ello ocurre. Desde el punto de vista del “juego político” que se establece entre los actores, no siempre es conveniente expresar de una forma directa los verdaderos motivos del accionar de un grupo determinado, porque la transparentación de los mismos podría generar un rechazo de las estrategias o los fines perseguidos. Entonces, la praxis política desaconsejaría mostrar los fines últimos o las intenciones reales.

Un autor que ha tratado esta idea es James Burnham (1986; p. 56) que al respecto expresa: “El significado formal, aparte de lo que en sentido estricto se afirma explícitamente, sirve para expresar, de una manera indirecta y disimulada, lo que podría llamarse el verdadero significado...me refiero al significado real que se expresa en términos del mundo real, del espacio, del tiempo y de los sucesos...”

¹¹ Con relación a las organizaciones sociales entenderemos a aquellas que representan a los trabajadores excluidos y desempleados, si mencionamos a las más relevantes encontramos: Movimiento Evita, Barrios de Pié, Movimiento de Trabajadores Excluidos, la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, el Frente Popular Darío Santillán y la Corriente Clasista Combativa, entre otras. Queremos también alertar al lector, respecto del inmenso cambio en las representaciones que se está operando en el escenario político argentino a partir de la crisis del 2001. Lentamente, las asociaciones de trabajadores excluidos han demostrado tener un poder de convocatoria social mayor que el de los gremios tradicionales. Y éstos, se han transformado también en empresarios en diversos rubros que van desde la recolección de residuos, clubes de fútbol y multimedios.

Por intereses entenderemos a los objetivos reales perseguidos por el accionar del actor. La mayoría de las veces, debemos manejarnos con suposiciones respecto de cuál es el interés real de ciertos actores, pero se pueden realizar reconstrucciones del mismo en base a las pistas que nos da Burnham: palabras del mundo real, espacio, tiempo, y hechos.

Otra de las razones por las cuales demandas e intereses no coincidirían estaría vinculada con la mayor o menor complejización organizacional del tema tratado. A medida de que en los proyectos se trata con representantes de sus bases, empezamos a encontrar una elaboración mayor de las demandas y un enmascaramiento más eficaz del interés. Robert Michels (1969) con su clásica “Ley de hierro de la oligarquía” mostró como las dirigencias suelen expresar de una forma diferente las demandas de sus bases, porque se han “profesionalizado” en el ejercicio de la actividad política y dirigencial; y esta transformación llega a tal punto que los representantes empiezan a tener motivos o intereses diferentes a los de sus representados.

Los casos en que coinciden demanda e interés son aquellos en los que se trabaja con una complejidad social menor (desde el punto de vista organizacional). Una persona hambrienta, probablemente, exprese de una forma coincidente su demanda e interés: alimentos. Un dirigente (gremial, político o empresario) probablemente, exprese sus demandas con una elaboración mayor y enmascare el interés real.

c. El impacto del proyecto, decisión o política pública

Un proyecto gubernamental puede afectar o beneficiar, simultáneamente, a un actor en distintos aspectos. Evidentemente, cada actor realiza un cálculo del costo-beneficio que le ocasiona dicha iniciativa. Si los puntos que encuentra beneficiosos son mayores a los que lo afectan (*es de esperar*) apoyará el proyecto; si no, se opondrá a él.

Para determinar el impacto de un proyecto sobre cada actor, se lo debe considerar individualmente; pero no debemos olvidar la naturaleza dinámica del escenario en el cual se mueven. Cada modificación que sufre un proyecto significa un cambio en los impactos positivos o negativos para cada uno de los actores, y a su vez, un sucesivo cambio de posturas y alianzas.

d. Jerarquización del poder

Para jerarquizar el poder de los actores se puede recurrir a una escala de corto rango (1 a 5; ó 1 a 3) sobre la cual se asienta el grado de poder que tiene cada grupo considerado con respecto al proyecto que nos ocupa. Pero es posible encontrar que no todos los actores tienen el mismo grado de poder, no manejan los mismos recursos, o no ejercen el mismo tipo de poder.

Una de las preguntas subyacentes en este esquema es cómo identificar al poder o a los más poderosos; y cómo distinguir los distintos tipos de poder que los actores utilizan. Tradicionalmente, autores de la Ciencia Política como Bobbio, Pasquino y Matteuchi (1988) ha utilizado tres métodos para identificar al poder:

a) Formal: Se identifica como “poderosos” a quienes ocupan las máximas jerarquías de cualquier organización; o también; serán poderosos quienes ocupen los cargos más destacados de un determinado mapa institucional.

b) Estimativo: se realiza un seguimiento respecto de las personas consideradas como “poderosas” dentro de un grupo determinado de entrevistados.

c) Decisional: se sigue una cantidad de decisiones determinadas (especialmente las más importantes o críticas) y se identifica a los grupos o actores que participaron en ellas, sabiendo cuales son los objetivos iniciales de cada uno, y comparándolos con los resultados finales del proceso decisorio.

De la combinación de estos tres métodos se puede determinar una especie de mapa del poder. El punto ciego es que no se releva el tipo de poder que despliegan estos actores (¿coactivo, monetario, persuasivo?).

Para subsanar esta debilidad recurriremos a la tipología del poder de John Kenneth Galbraith (1989) que distingue básicamente tres tipos de poder, los que graficaremos así:

TIPOS DE PODER	CARACTERÍSTICA	FUENTE
CONDIGNO	COACCIÓN	PERSONALIDAD
COMPENSATORIO	COMPENSACIÓN	PROPIEDAD
CONDICIONADO	CONVENCIMIENTO	ORGANIZACIÓN

Galbraith considera como una forma de poder antigua, aunque no del todo perimida, la condigna, cuya fuente es la personalidad de un líder. Cree que a medida que las civilizaciones progresan adoptan el poder compensatorio y condicionado como estilos. El poder compensatorio reside en la capacidad de poder comprar o compensar la acción de terceros, y su fuente es la propiedad. El condicionado tiene como característica el convencimiento y su fuente es la organización.

Queremos decir que estos modelos no agotan toda la riqueza de un fenómeno tan amplio como el del poder. Probablemente, en la realidad, el poder no se da en las formas puras planteadas por Galbraith, sino que se ejerce a través de una compleja mezcla de todas ellas.

Retomando el tema del rango de poder, podemos sintetizar lo visto, y emplearlo de una forma operativa como “poder de veto”; es decir, consideraremos como más poderosos, en una escala prefijada, a aquellos actores que demuestran una elevada capacidad de veto respecto de las iniciativas o proyectos que no cuenten con su asentimiento. También podremos plantear una variante por la positiva, es decir considerar a los actores que tienen un alto poder de generar consensos, en cuyo caso este criterio debería utilizarse para todos los actores considerados. En el caso que nos ocupa, nos centraremos en el poder de veto.

Como caso de ejemplo de aplicación para nuestra matriz de actores tomamos un proyecto hipotético de actualización de docentes y alumnos de educación técnica y comercial formulado por el Ministerio de Educación en el contexto de Reforma del Estado de los 90.

Actor	Demanda	Interés	Impacto del proyecto	Jerarquización de su poder (*)
Egresados del último año y profesores de escuelas técnicas y comerciales que se incorporan al mercado laboral.	Capacitación y/o actualización tecnológica.	Mejorar sus condiciones de empleabilidad	Mayor y mejor calificación, además de actualizada para conseguir empleo.	II
Ministerio de Educación (Instituto Nacional de Educación Tecnológica -INET-)	Brindar actualización tecnológica a profesores y egresados del último año de las escuelas técnicas y comerciales, a través de medios convencionales y no convencionales, de modo de aumentar sus condiciones de empleabilidad.	Cubrir la brecha entre la formación actual que brinda la escuela media y la prevista en la implementación del Polimodal y los trayectos técnico profesionales (TTP)	Mejorar las condiciones de empleabilidad de los egresados y docentes de la escuela media. Mejorar la calidad de la educación técnica en general.	I
Escuelas técnicas y comerciales	Calificación y actualización de sus profesores	Mejorar su performance para enfrentar los cambios	Mejorar su calificación como institución de formación	II
Empresas	Personal calificado	Mejorar su eficiencia y rentabilidad	Aumentar su rentabilidad, productividad, y competitividad	III
Consultoras	Clientes	Beneficios económicos, prestigio.	Disminución de sus posibles clientes.	III
Sindicatos de docentes y de producción	Afiliados capacitados	Mantener sus afiliados y su presencia política	Afiliados capaces de adaptarse a los cambios	II
Organismos internacionales (Banco Mundial, OIT, FMI, etc.)	Mejor calidad en la formación técnico profesional	Que se cumplan sus planes y políticas	Mayor extensión de sus proyectos	I
Otras instituciones públicas que brindan capacitación	Usuarios de su oferta de capacitación	Mantenerse como oferentes. Supervivencia, prestigio.	Mejorar su oferta educativa	III

(*) el rango para la jerarquización de su poder es de I a III.

En la reforma educativa de la década del 90 en el caso argentino, se transfirió la educación secundaria a las provincias y además se le quitó relevancia a la educación técnica. Los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, entre otros) tenían un poder muy grande pues financiaban las reformas según un plan de metas que monitoreaban estrictamente. En relación a los gremios, no tenían una voz preponderante y estaban en conflicto permanente con el gobierno de Carlos Menem por su reforma educativa. También debemos mencionar, dado el enfoque pro mercado del gobierno, los oferentes privados de educación, a todo nivel, se veían favorecidos por la política oficial. Además está decir que todo este escenario cambió luego de la crisis del 2001, por ello queremos señalar la importancia de relacionar la matriz de actores con su contexto político, social y económico.

Con relación a la convivencia de la matriz de actores con distintos modelos de políticas públicas, queremos señalar que por su carácter de tipo instrumental y descriptivo, puede convivir perfectamente con enfoques de tipo cualitativo (Sabatier y Weible, 2014; Subirats, 1989) o cuantitativo (Olson, 1980; Becker, 1983). Lo importante es que no falte en el análisis ninguno de los grupos que participa en esa política pública. Para el pensamiento objetivista con orientación cuantitativa, cada grupo implica un interés diferenciado; para los cualitativos, implica una narrativa distinta (Estevez y Páez Arenas, 2020) o una subcultura (Estévez y Banchemo, 2020, Wildavsky, 1997).

4. Conclusiones

El modelo de matriz de actores que hemos desarrollado tuvo como pretensión permitir un análisis de la participación en proyectos y políticas públicas. Para ello creímos indispensable distinguir actores, demandas, intereses, impactos, y poder relativo de cada grupo.

Ninguna política pública es neutra, implica un cambio de poder relativo. Podemos encontrar “ganadores” y “perdedores” si comparamos con algún momento previo de la dinámica. Pero también esta matriz podría utilizarse para analizar momentos en los cuales no haya reforma y se parta desde las bases de un proyecto determinado.

El desdoblamiento entre demandas e intereses, nos permite ver con claridad la estrategia que está siguiendo un actor, y cuáles son las tácticas que usualmente utiliza.

Un proceso de negociación entre diferentes grupos por una decisión pública determinada, es un hecho dinámico; cada variación implicar algún cambio en el escenario y en las posturas de los distintos actores. Para analizar estos cambios se pueden superponer diversas matrices secuenciadas. Pero esta matriz, es como si fuera una “fotografía” que tiene que ver con uno de los objetivos centrales del instrumento; el análisis de la participación social en las políticas públicas. Se podrá estudiar una secuencia dinámica recurriendo al seguimiento y evolución de las matrices en cuestión.

Los intereses, las narrativas y las subculturas pueden ser perfectamente reflejadas en la matriz de actores, siempre y cuando se cumpla con el requisito básico que no falte ningún grupo participante.

Bibliografía y referencias

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993): *Problemas públicos y agenda de gobierno*; Porrúa Grupo Editorial, México.
- BECKER, Gary. S. (1983): "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*", Vol. XCVIII, August 1983, No. 3.
- BOBBIO, Norberto. PASQUINO, Gianfranco y MATTEUCCI, Nicola (1988). *Diccionario de Ciencia Política*, Ediciones Siglo XXI, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997): "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms"; MARE; Brasilia; 1997.
- BURNHAM, James (1986): *Los maquiavelistas; defensores de la libertad*; OLCESA Editores, Buenos Aires.
- CANO ALVARAN, OLGA LILIANA (2004) *Metodología para la concertación con los Actores en procesos de desarrollo*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. ISSN: 1794-1571. Disponible en: <HTTP://WWW.BVSDE.PAHO.ORG/CURSOMCC/E/PDF/LECTURA7.PDF>
- DENHARDT, Robert N. (1990): "Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina". En: *Administración Pública – El estado de la disciplina*, compilado por Naomi LYNN y Aaron WILDAVSKY; Chatham House Publishers Inc., Chatham. Disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/denhardt.pdf>
- DOWNS, Anthony (1973): *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, Madrid.
- EHRMANN, Henry (1960): *Interest groups in four continents*, Edited for the International Political Science Association (IPSA), USA., University of Pittsburgh Press, 1960.
- ESTEVEZ, Alejandro M. (2014). "Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas", Revista digital, Número 13, Cuadernos de Polipub.org; Buenos Aires, Argentina. ISSN 1853-5789. Disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Cuadernos%20de%20Polipub%20Nro%2013.pdf>
- ESTEVEZ, Alejandro M. y BANCHERO, Gustavo (2020) "La teoría Cultural de Políticas Públicas: apuntes sobre sus fundamentos"; CUIINAP, Revista del INAP Argentina, CUIINAP, ISSN 2683-9644. Link: <https://drive.google.com/file/d/1UJjUdT0KjJFtcyLFbcscolXihkA3iWR/view?usp=sharing>
- ESTEVEZ, Alejandro M y Páez Arenas, Alejandra (2020) "El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas"; CUIINAP, Revista del INAP Argentina; ISSN 2683-9644 Link al artículo: <https://drive.google.com/file/d/1ivwUvxUUHI0YYWM6Br80C2RTXqrtB0RJ/view?usp=sharing>
- GALBRAITH, John Kenneth (1989): *La Anatomía del Poder*; Fondo de Cultura Económica, México.
- KRUEGER, Anne O. (1974): "The Political Economy of the Rent - Seeking Society", *American Economic Review*, 64.

- MATUS, CARLOS (2012) *Teoría del juego Social*, Ed. Universidad de Lanús, Lanús. Powerpoint de la clase, disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Teoria%20del%20Juego%20Social%20de%20Carlos%20Matus.ppt.pdf>
- McCOOL, Daniel C. (1995): *Public Policy Theories, Models and Concepts: An anthology*, Prentice Hall Eds., USA.
- MICHELS Robert (1969): *Los partidos políticos; Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*; Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- NORTH, Douglass (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- NUN, José; LATTUADA, Mario (1991): *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*; Editorial Manantial, Buenos Aires.
- OLSON, Mancur (1980): *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- OSZLAK, Oscar (1984): “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”; Cedes; Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1992): “Estado y Sociedad: las nuevas fronteras” Ponencia presentada para el IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, Noviembre.
- PRZEWORSKI, Adam (1996): “On the design of the State: A principal-agent perspective”; *National Research Council*, Washington D.C.
- ROTH DEUBEL, André Noel (2008): “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”; *Revista Estudios Políticos*, Nro. 33, Julio-Diciembre; Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, páginas 67-91. Disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/deubel%20politicas%20publicas.pdf>
- SABATIER, Paul & Hank C. JENKINS SMITH (1999) “The Advocacy Coalition Framework, an assessment”. En SABATIER, Paul. *Theories of The Policy Process*, Editorial Westview, Oxford.
- SABATIER, Paul & WEIBLE, Christopher M. (2014) *Theories of The Policy Process*, Editorial Westview, Oxford.
- SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- WILDAVSKY, Aaron; ELLIS, Richard; THOMPSON, Michael (1997); *Culture Matters*; Ed. Routledge, London.