



Facultad de Ciencias Sociales  
UBA

## **CONSTRUCCIÓN DE UNA MATRIZ DE ACTORES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROYECTOS DENTRO DE UN CONTEXTO DE REFORMA DEL ESTADO.**

AUTOR: M<sup>o</sup> ALEJANDRO M. ESTEVEZ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lic. En Ciencia Política UBA y Magister en Administración Pública UBA. Titular interino del seminario "Reforma del Estado y Grupos de Presión" Fac. Cs. Soc. UBA. Adjunto interino de la materia "Administración Pública", FCE, UBA. Docente INAP del Curso de Diseño de proyectos con el Enfoque del Marco Lógico (EML).

EMAIL: [aestevez@bigfoot.com](mailto:aestevez@bigfoot.com)

# Construcción de una matriz de actores para el análisis de políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del Estado.

## 1. Introducción

Una de las dificultades que se suele encontrar en el análisis de políticas públicas y proyectos<sup>2</sup> de gestión; es el de la participación. 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 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?

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 primera 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, 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<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> Por proyectos entenderemos al conjunto ordenado de recursos y acciones para obtener un propósito definido en un tiempo y lugar determinados.

<sup>3</sup> DOWNS, Anthony: "Teoría económica de la democracia"; Editorial Aguilar, Madrid, 1971, pág. 279.

“... 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 aún 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 más 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 quizá 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 será la decisión a la que se arribe.

Adam Przeworski<sup>4</sup> 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 propios<sup>5</sup>, 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

---

<sup>4</sup> PRZEWORSKI, Adam: “On the design of the State: A Principal-Agent Perspective”; paper presentado en el workshop “Economic Transformation and the reform of the State”, National Research Council, Washington D.C., Noviembre de 1996.

<sup>5</sup> Uno de los autores tradicionales en este aspecto es Robert Michels 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...*” Los Partidos Políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna; Amorrortu editores, Buenos Aires, 1969, pág. 13.

confianza en la capacidad del mismo se ha deteriorado. Este modelo concluye en que el problema radicar  en los incentivos institucionales que tienen los actores para actuar como deben (inducci3n); y en la responsabilidad o rendici3n de cuentas por parte de los políticos y bur3cratas frente a la ciudadanía (accountability<sup>6</sup>).

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

En este esquema observamos que no hay una relaci3n directa entre la ciudadanía y la burocracia, sino que esta relaci3n sería indirecta, y los mediadores de la misma serían los políticos.

 C3mo pueden entonces los ciudadanos tener un control mayor sobre las políticas públicas, si tienen un acceso indirecto a la burocracia?  C3mo se puede controlar a alguien si se tiene informaci3n imperfecta sobre su accionar?

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

-  C3mo posibilitar al gobierno a intervenir en una forma positiva o beneficiosa?; y
-  C3mo inducir al gobierno a actuar bien?

Estas relaciones se dan en un marco de informaci3n 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 buscarán incrementar sus rentas y, ser reelegidos; los bur3cratas tambi3n harán “búsqueda de rentas” (rent-seeking<sup>7</sup>), y además querrán mantener sus empleos.

---

<sup>6</sup> La palabra inglesa “accountability” no tiene una estricta traducci3n 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”.

<sup>7</sup> 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.

La responsabilidad (o el tener que rendir cuentas a alguien) trazará 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 Estado-mercado-sociedad: el fortalecimiento del papel de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas más activas.

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<sup>8</sup> 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”.

Otra visión crítica<sup>9</sup> 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,

---

<sup>8</sup> BRESSER PEREIRA, Luis Carlos: “State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms”; Ministerio da Administração Federal e Reforma do Estado; Brasília; 1997; pág. 47 (la traducción es nuestra).

<sup>9</sup> En un artículo que se encuentra en elaboración, Carlos H. Acuña, desarrolla esta línea crítica al modelo de principal-agente elaborado por Przeworski.

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 neocorporativas<sup>10</sup>, 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 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 ONG, etc.), cumplen un importante papel<sup>11</sup> como “agente” que resuelve los problemas de 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 Estado-mercado-sociedad civil en la etapa posreformas, es que, la ausencia del

---

<sup>10</sup> En este sentido queremos agregar que existe una copiosa bibliografía disponible sobre las visiones neocorporativas. Claus Offe, Philip Schmitter, M. Maraffi, y S. Berger, entre otros autores, han estudiado en profundidad estas temáticas.

<sup>11</sup> 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.

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<sup>12</sup>, 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 extremo, 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 tenderían a disolverlas. Nuestra experiencia de investigación previa, nos señalaría que 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 Estado, mientras que, por otro lado, las asociaciones representativas de los pequeños y medianos productores (Coninagro-Federación Agropecuaria Argentina -FAA-, y especialmente esta última) se han visto relegadas en cuanto a “influencia” sobre las políticas públicas para el sector.

Pensamos, que las políticas públicas que el Estado intenta implementar, no son una traducción automática de las peticiones, ni una decisión enteramente autónoma del actor estatal. Es por eso que creemos que nuestro 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 Estado, 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

<sup>12</sup> En nuestra investigación de perfeccionamiento del Conicet, desarrollamos el siguiente cuadro explicativo de las asociaciones del agro:

Asociación	nº de afiliados(*)	propiedad media	tipo de explotación	producto
SRA	9000	5000 has.	grandes	diversificado
CRA	104000	1600 has.	grandes y medianas	ganadería y agricultura
CONINAGRO	459000	1100 has.(**)	medianas y pequeñas	agricultura
FAA	100000	600 has.	pequeñas	agricultura

(\*) en ciertos casos existiría una superposición o doble afiliación entre distintas asociaciones

(\*\*) valor estimado

Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de Nun, Palomino y De Imaz.

que se trate y los intereses que se diriman. No todos los grupos están en un pie de igualdad para peticionar o presionar al Estado. 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 proyectos o 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.

### **1.1 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 pública tiene sobre cada uno.

Para tales efectos establecemos los siguientes supuestos:

- En torno a las políticas públicas encontramos un conjunto de grupos<sup>13</sup> 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 laboral, la demanda será; modernización laboral; mientras que el interés perseguido será la baja del costo laboral).
- El incremento del grado de actividad en torno a un proyecto determinado de un grupo, lleva al incremento del accionar de los otros grupos interesados.

---

<sup>13</sup> Consideraremos a los grupos de interés o presión como aquel conjunto de personas que se agrupan en torno a intereses homogéneos y que pueden peticionar o presionar al Estado o a otras instancias relevantes, por la defensa o promoción de sus objetivos.



- 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, etc.) muy dispar. De allí surge una “capacidad diferencial” de influir sobre las decisiones públicas que hará que ciertos grupos obtengan resultados más “parecidos” a sus demandas e intereses que otros<sup>14</sup>.

## 1.2 Limitaciones del esquema:

Todo modelo tiene sus limitaciones, puesto que es una simplificación y estilización de la realidad, la que siempre es compleja y encuentra las grietas en toda esquematización.

Otra de las limitaciones que creemos señalable es respecto de la concepción “estática” de este diagnóstico de actores frente a una realidad que se puede mostrar mucho más dinámica que la herramienta propuesta. Para salvar esta restricción se pueden formular sucesivas matrices de actores, de acuerdo a la variación sustancial del proyecto que los agrupa.

Una de las críticas que se le formula a las teorías de elección racional es la de la excesiva simplificación de los motivos que persiguen los seres humanos. No todo actor es un maximizador ciego de rentas; podemos encontrar aquellos que están motivados por la vocación de servicio, el amor a la patria, o el interés general, y frente a estos comportamientos las visiones estrechas de “búsqueda de rentas” suelen mostrarse desacertadas.

---

<sup>14</sup> En este sentido, Gary Becker en su “Theory of competition among pressure groups for political influence”; distingue dos clases de grupos de presión: a) los pagadores de impuestos (taxpayers); 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.

## 2. Método de construcción de la matriz

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.

### 2.1 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 desdoblar a los actores más complejos. En este sentido podemos poner como ejemplo al Estado 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), 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. Según nuestro modelo, deben ser consideradas como actores separados.

### 2.2 Las demandas y los intereses:

Por demandas entenderemos a toda formulación formal, petición, o planteo de la problemática propia respecto de un proyecto 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 generaría 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<sup>15</sup> 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..."

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<sup>16</sup> 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

---

<sup>15</sup> BURNHAM, James: "Los maquiavelistas; defensores de la libertad"; OLCESE Editores, Buenos Aires, 1986.

<sup>16</sup> MICHELS, Robert: op. cit.

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.

### **2.3 El impacto del proyecto:**

Un proyecto gubernamental puede afectar o beneficiar, simultáneamente, a un actor en distintos aspectos. Evidentemente, cada actor realizará 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.

### **2.4 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, la Ciencia Política<sup>17</sup> 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.

---

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Niccola; MATTEUCI, Gianfranco: "Diccionario de Política"; Siglo XXI Editores, México DF; 1988.

- 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<sup>18</sup> 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

<sup>18</sup> GALBRAITH, John Kenneth: “Anatomía del Poder”; Ed. Edivisión; México; 1989.

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.

Ejemplo concreto de matriz de actores:

La siguiente matriz corresponde al proyecto<sup>19</sup> “Capacitación y actualización de docentes y alumnos de educación técnica y comercial” elaborado en el curso del INAP de diseño de proyectos con el enfoque de marco lógico.

---

<sup>19</sup> Los autores del proyecto son: BARZOLA, Margarita; ALVAREZ CAPDEVILA, Ricardo; CROWE, Claudia; MENDEZ ESTEVEZ, Daniel; IRURZUN, Laura; y DI PAOLA, Alicia

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 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.

### 3. CONCLUSIONES

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

Hemos elegido el contexto de reforma del Estado, pues es un momento privilegiado para realizar un análisis del tipo propuesto. Las reformas no son neutras, implican 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 implicará 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.



## BIBLIOGRAFÍA PRINCIPAL Y CONSULTADA:

1. ACUÑA, Carlos H.: "El análisis de la burguesía como actor político", en *realidad Económica* N° 128, Buenos Aires, 1994.
2. ACUÑA, Carlos H.: "Empresarios y política (parte I). La relación de las organizaciones capitalistas con partidos y regímenes políticos en América Latina: Los casos Argentino y Brasileño", *Boletín TECHINT*, 255, Buenos Aires, Oct-Dic., 1988.
3. ACUÑA, Carlos H.: "La nueva matriz política argentina"; Colección la Investigación Social; Editorial Nueva Visión; Buenos Aires 1995.
4. AGUILAR VILLANUEVA, Luis: "Problemas públicos y agenda de gobierno"; Porrúa Grupo Editorial, México, 1993.
5. ALT, James E. y SHEPSLE, Kenneth A.: "perspectives on Positive Political Economy", Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
6. BECKER, Gary. S.: "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*", Vol. XCVIII, August 1983, No. 3.
7. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos: "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms"; MARE; Brasilia; 1997.
8. CROZIER, Michel: "Estado Moderno, Estado Modesto: Estrategia para el cambio." FCE. México, 1993.
9. DOWNS, Anthony: "Teoría Económica de la Democracia", Aguilar, Madrid, 1973.
10. EHRMANN, Henry: "Interest groups in four continents", Edited for the International Political Science Association (IPSA), USA., University of Pittsburgh Press, 1960.
11. INAP Argentina: "El diseño de proyectos según el enfoque del marco lógico (EML); INAP; Buenos Aires; 1998.
12. INAP Argentina: "Evaluación de la asistencia al desarrollo; manual para evaluadores y conductores según el enfoque del marco lógico (EML); INAP; Buenos Aires; 1998.
13. ESTEVEZ, Alejandro Miguel y TORO, Alberto: "Grupos de presión y políticas públicas; breves pautas de análisis metodológico en un contexto de incertidumbre"; Ponencia presentada en las Primeras Jornadas sobre Estado, Política y Administración del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS), abril de 1997, F.C.E; UBA.
14. ESTEVEZ, Alejandro Miguel: "Del colapso del Estado empresario al nacimiento del Estado promotor", trabajo publicado en el Capítulo Argentino de la Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (C.A.C.I.C.A), julio de 1993, Toluca, México.
15. ESTEVEZ, Alejandro Miguel: "La influencia de los lobbies sobre el Estado en la Argentina de las privatizaciones; los casos de Aerolíneas Argentinas, ley de patentes, y reforma laboral; 1989-1995"; Cuadernos de investigación en Administración Pública y Actores Sociales, compilador G.BLUTMAN. Oficina de publicaciones CBC-CIAP-IIA-FCE-UBA.
16. KRUEGER, Anne O.: "The Political Economy of the Rent - Seeking Society", en *American Economic Review*, 64, 1974.
17. LECHNER, Norbert: "Tres formas de coordinación social"; *Revista de la Cepal* n° 61, abril de 1997.
18. LEIFERMAN, Uriel: "Nociones organizacionales críticas para el proceso de planificación"; INAP; Buenos Aires, 1996.

19. LEIFERMAN, Uriel: "Proceso de planificación y gestión de proyectos"; INAP; Buenos Aires, 1996.
20. MICHELS Robert: "Los partidos políticos; Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna"; Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.
21. NORTH, Douglass: "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1990.
22. NUN, José; LATTUADA, Mario: "EL gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias"; Editorial Manantial, Buenos Aires, 1991.
23. OLSON, Mancur: "The Logic of Collective Action", Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1980, edición original de 1965.
24. OSBORNE, D. & GAEBLER, T: "La reinención del gobierno"; Paidós, Buenos Aires, 1994.
25. OSZLAK, Oscar: "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras" Ponencia presentada para el IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, Noviembre de 1992.
26. OSZLAK, Oscar: "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas"; Cedes; Buenos Aires; 1984.
27. PRZEWORSKI, Adam: "On the design of the State: A principal-agent Perspective"; paper, National Research Council, Washington D.C., 1996.
28. REGONINI, Gloria: "El estudio de las políticas públicas" en PANEBIANCO, A. (compilador) en "El análisis de la política", Editorial IL Mulino, Bologna, 1989.
29. SAPAG CHAIN, Nassir & Reinaldo: "Preparación y evaluación de proyectos"; Mac Graw Hill; México, 1993.
30. SERLIN, José & CHRISTIENSEN, A; "La teoría de la organización perdió la razón"; Instituto de Investigaciones Administrativas, FCE UBA, 1995.
31. SUBIRATS, Joan: "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989.
32. TULLOCK, Gordon: "the Costs of Special Privilege", en "Perspectives on Positive Political Economy", de James E. Alt y Kenneth A. Shepsle (compiladores), Cambridge univ. Press, Cambridge, 1990.