

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Implementando políticas. Claves para
entender la conflictividad

José Morales Domínguez
Tutor: Adolfo Garcé

2008

INDICE

1- INTRODUCCIÓN	3
1.1- Idea Central	3
1.2- Pasos a Seguir	4
2- TOMA DE DECISIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	4
2.1- Distintos enfoques sobre Toma de Decisiones	4
2.2- Políticas Públicas. Productos del Sistema Político	13
3- HACIA UN ESQUEMA OPERATIVO	17
3.1- La Negociación Interna	17
3.2- La Negociación Ampliada	21
3.3- Algunas Precisiones	24
3.4- Operacionalización	25
3.5- Contrastación con la Realidad	26
3.6- Un caso actual. La Crisis del Supergás	30
4- CONCLUSIÓN	33
5- NOTAS	36
5.1- Listado de entrevistas realizadas	36
5.2- Pautas de las entrevistas	36
6- BIBLIOGRAFÍA	38
7- DATOS PERSONALES	40

1. INTRODUCCION

1.1 IDEA CENTRAL

El tema central que se pretende abordar con el presente trabajo es el de la negociación.

Negociación entendida aquí como el proceso mediante el cual dos o más actores interactúan, intentando ponerse de acuerdo para implementar cierta política o acción.

Se parte de la premisa de que existen factores 'extras' que inciden en la implementación de cualquier tipo de política, y que pueden considerarse como variables relacionadas con la negociación, que al momento de implementar una política de cualquier índole afectan el grado de conflictividad que esta genera.

Al hablar de factores 'extras' se hace referencia a hechos o circunstancias que nada tienen que ver con la política en si, sino más bien con los actores que participan y con las circunstancias que se generan al momento de la implementación.

La hipótesis a manejar aquí, consiste en suponer que una política cualquiera, independientemente de su contenido, depende de la forma en que es presentada y del sistema en el cual es presentada, para poder llegar a implementarse. En otras palabras, la conflictividad que se genera al momento de implementar una política depende en gran parte del ambiente político en el cual se presenta, y de la negociación que se lleva adelante para su implementación.

La idea del presente trabajo es observar cuales son las variables que participan en la negociación de una política a implementarse, tratar de cuantificarlas, y poder crear un sistema que nos sirva para medir el grado de conflictividad que una política genera.

Detectando estas variables tal vez se pueda, manipulándolas anticipadamente, disminuir la conflictividad de una política futura.

1.2 PASOS A SEGUIR

Para abordar este tema, se hará una revisión de distintos enfoques sobre la toma de decisiones, como por ejemplo los modelos conceptuales de Allison, el trabajo de Elster sobre Deseos y Oportunidades, y la Teoría de Juegos.

El ámbito donde se observará la negociación será en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas.

Pero no se pretende ingresar al tema de las políticas públicas en sí. Lo interesante aquí no son las políticas, sino la forma en que se implementan.

Se dará una definición acerca de lo que se entiende por políticas públicas, se verá la idea de Easton de Sistema Político y se definirán las políticas públicas como productos del Sistema Político.

Luego de entender qué es una política pública, se intentará armar el esquema de análisis, desarrollando una serie de variables que a nuestro entender influyen en la conflictividad para la implementación de este tipo de políticas dentro del escenario nacional.

Para darle una mayor solidez al esquema, se tomarán dos Entes Estatales y se buscará contrastar esta producción teórica con la evidencia empírica de la realidad uruguaya. No se pretende elaborar un estudio empírico generalizable, sino simplemente comparar nuestra teoría con la realidad.

Asimismo, y para demostrar la vigencia del mismo en la actualidad, se aplicará el esquema en una situación generada recientemente.

Se espera con este trabajo poder visualizar cuáles son los obstáculos o conflictos que generan trabas en estos micro escenarios estatales, para dejar planteado un esquema operativo que permita medir la conflictividad en los mismos.

2. TOMA DE DECISIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 DISTINTOS ENFOQUES SOBRE TOMA DE DECISIONES

Existe una potente acumulación teórica y empírica sobre las políticas públicas dentro del campo de la ciencia política. Estas investigaciones abarcan las diferentes etapas del ciclo de la política, desde el diagnóstico a la evaluación.

En este trabajo, el análisis de las políticas públicas se define como el estudio de procesos complejos de decisión, y creemos que en este sentido ha ido cambiando la ciencia política. Desde sus orígenes, en que los primeros analistas de Políticas Públicas solamente hacían hincapié en las demandas (*inputs*) y en el resultado de las políticas ejecutadas (*outputs*), pasando por alto el impacto que las estructuras y los actores (burocracia, instituciones, partidos políticos, etc.), tenían sobre el resultado o producto; hasta la fecha, en que los investigadores de la Ciencia Política han evolucionado hacia modelos cada vez más complejos, donde se puede observar, como sugiere Klijn¹, el intento por introducir el entorno del proceso en el cual se desarrollan las políticas.

Veamos alguno de los distintos enfoques de abordaje sobre la toma de decisiones.

2.1.1 Los modelos conceptuales de Allison

Como sugiere Allison², qué ve y juzga cada analista como importante es función no sólo de la evidencia de los sucesos ocurridos sino también de las "lentes conceptuales" con que las examina.

Existen marcos de referencia básicos, o modelos conceptuales, desde los cuales los analistas preguntan y responden cosas tales como: ¿Qué ocurrió? ¿Por qué ocurrió? ¿Qué ocurrirá?

"Tales supuestos son centrales en las actividades de explicación e intento de predicción. Al intentar explicar un suceso determinado, el analista no se limita a describir el estado del mundo que originó el suceso. La lógica de la explicación exige distinguir las determinaciones importantes, decisivas del hecho. Más aún, cuando predomina la lógica de predicción, los analistas deben dar cuenta brevemente de las distintas variables que determinan el suceso."

¹ Klijn, E.H., Redes de Políticas Públicas. Una visión general. 1998

² Allison, Graham, Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. 1971

Los modelos conceptuales, entonces, *"son las redes que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular y que aprende a colocar en determinados estanques, a ciertas profundidades, para atrapar los peces que persigue."*

Si bien existen diversas formas y variantes, Allison sugiere un modelo básico, denominado "Modelo de Política Racional" y dos modelos alternativos, que según él dan pie a una mejor explicación y predicción, que son el "Modelo de Proceso Organizacional" y el "Modelo de Política Burocrática"

Veamos resumidamente estos tres modelos.

A) La Política como elección racional. El modelo de Elección Racional

Aquí los sucesos son entendidos como acciones elegidas por un decisor racional unitario. Éste escoge la acción que maximiza las metas y objetivos estratégicos.

En este enfoque, el tomador de decisiones aspira a un escudriñamiento sistemático de todas las políticas posibles, para un análisis sistemático similar de las consecuencias de cada alternativa posible, y para una opción de política que sirva a las metas u objetivos establecidos. El modelo del actor racional asume que los procesos de las políticas suceden en fases (formulación de la política, decisión e implementación), basado en una visión en la que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger.

La probabilidad de que suceda una acción determinada surge de una combinación de: 1) los valores y objetivos fundamentales, 2) los cursos de acción alternativos que se toman en consideración, 3) los cálculos de las diversas consecuencias que resultan de cada alternativa, y 4) la apreciación neta de cada una de las diversas consecuencias.

B) La Política como producto de una organización. El modelo de Proceso Organizacional

Los sucesos en política son producto de procesos organizacionales en tres sentidos. Primero, los sucesos son en realidad productos de organizaciones.

Segundo, las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son realmente las opciones disponibles para los dirigentes gubernamentales cuando enfrentan algún problema. Tercero, los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la "decisión" de los dirigentes frente a cualquier asunto.

El actor aquí, es una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes del gobierno. Los problemas se dividen y reparten entre varias organizaciones, lo que puede favorecer el localismo organizacional, por lo que las organizaciones tienden a desarrollar preferencias relativamente estables respecto de prioridades, percepciones y asuntos operativos.

La característica más prominente de la actividad de una organización es su carácter programado, es decir, la medida en que el comportamiento en cualquier caso particular sigue rutinas preestablecidas, que Allison denomina Procedimientos Operativos Estandarizados (POE). Los procedimientos estandarizados no cambian rápida o fácilmente. Debido a ellos el comportamiento organizacional suele ser inconvenientemente formal, lento e inapropiado.

La mejor explicación de la conducta de una organización en un tiempo dado t es $t-1$, y la predicción de $t+1$ es t . Este modelo alcanza poder explicativo al descubrir las rutinas organizacionales y los repertorios que produjeron los resultados que incluyen los acontecimientos problemáticos.

C) La política como resultado político. El Modelo de Política Burocrática

En este modelo, las decisiones y acciones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados políticos. Son resultados porque lo que ocurre no ha sido escogido en tanto solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión. Son políticos, en el sentido de que la actividad que da origen a los resultados puede ser caracterizada como negociación.

Para comprender este modelo, debemos tener en cuenta varios aspectos:

a- Jugadores en posiciones. El actor no es ni una nación unitaria, ni un conglomerado de organizaciones, sino más bien un cierto número de jugadores individuales. La capacidad de acción de los jugadores está definida por la posición que ocupan. Las ventajas y desventajas con las que cada jugador juega dependen de su posición.

b- Prioridades, percepciones y cuestiones particularistas. Las respuestas a las preguntas: "¿Cuál es la cuestión?" y "¿Qué hay que hacer?" cambian según la posición desde donde se las considera. Para poder motivar a los miembros de su organización, un jugador debe identificarse con la orientación de la organización en su conjunto.

c- Los intereses, las ganancias y el poder. Se juegan los juegos para determinar el resultado. Pero los resultados promueven o bloquean la concepción que cada jugador tiene del interés nacional, de los programas específicos con los que está comprometido, del bienestar de sus amigos y la realización de sus intereses personales. Estos intereses sobrepuestos constituyen las apuestas por las que se juegan los juegos. La habilidad de cada jugador para jugar con éxito depende de su poder. El poder, es decir, la capacidad de influir efectivamente en los resultados políticos, es una mezcla de por lo menos tres elementos: ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y el estatus) la habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación, y las percepciones que los otros jugadores tienen de los primeros dos componentes.

d- El problema y los problemas. No se encuentran "soluciones" a los problemas estratégicos con analistas distantes y concentrados fríamente en el problema central. Por el contrario, las fechas límite y la dinámica de los sucesos plantean problemas durante el desarrollo de los juegos y exigen decisiones de los atareados jugadores que actúan en contextos que modifican los aspectos del problema. Los problemas de los jugadores son a la vez más estrechos y más amplios que el problema

central. Puede suceder que el jugador no centre su atención en todo el problema, sino en la decisión que debe tomar aquí y ahora.

e- Canales de acción. Son las vías establecidas para actuar según los tipos de cuestiones; estructuran el juego preseleccionando a los jugadores más importantes, determinando su entrada en el juego y distribuyendo las ventajas y desventajas de cada juego. De manera más decisiva, los canales determinan "quien lleva la acción".

f- La acción como política. Las decisiones y acciones del gobierno no son la elección calculada de un grupo unitario ni el resumen formal de las preferencias de los líderes. El contexto de poder compartido, con participantes que tienen juicios propios y diferenciados acerca de la importancia de ciertas elecciones, es el factor que determina que la política sea el mecanismo de decisión.

g- Corrientes de resultados. Las decisiones o acciones gubernamentales surgen como *collages* formados por acciones individuales, por resultados de juegos mayores y menores, y por ciertas trampas y engaños. Para entender el resultado, es preciso intentar descomponerlo en sus partes.

El resultado incluye *logros* de grupos comprometidos con una decisión o acción, y consecuencias globales producidas por la negociación efectuada entre grupos que pueden tener posiciones bastante diferentes. El poder de explicación de este modelo se cumple al revelar que el tira y afloja entre varios jugadores, que tienen distintas percepciones y prioridades y que centran su atención en diversos problemas, es el proceso que está en el origen de los resultados que constituyen la acción.

Este modelo de Allison, nos deja tres enunciados generales:

a- Acción e intención. Es excepcional que la suma de las conductas de los miembros de un gobierno ante determinada cuestión sea resultado de la intención de un individuo o grupo. Más bien individuos aislados con intenciones diferentes aportaron piezas que terminaron por

configurar un resultado distinto al que cada uno singularmente había escogido.

b- *“El lugar que ocupas depende del lugar en que te sientas.”* Las diversas exigencias que presionan a cada jugador moldean sus prioridades, percepciones y cuestiones. Con respecto a algunas cuestiones, por ejemplo presupuestos y decisiones de compras, la postura de un jugador particular se puede predecir con certeza a partir de la información que se tenga respecto de su puesto.

c- Jefes e indios. Las presiones sobre el presidente, los funcionarios y los indios son bastante diferentes, y su forma de actuar también.

2.1.2 Deseos y oportunidades

En un sentido que aporta a la idea final a la cual queremos llegar, Jon Elster³ plantea que la unidad elemental de la vida social es la acción individual. Explicar las instituciones y el cambio social es demostrar de qué manera surgen como el resultado de la acción y la interacción de los individuos.

Elster intenta mostrar los mecanismos causales que sirven como unidades lógicas básicas en las ciencias sociales.

Ve la acción individual como el resultado de dos operaciones sucesivas de filtración. Empezamos con un conjunto grande de todas las acciones abstractamente posibles que puede realizar un individuo. En el primer filtro, descartamos las acciones que no podemos emprender por restricciones físicas, económicas, legales o psicológicas. Las acciones coherentes con esas restricciones forman un conjunto de oportunidad. El segundo filtro es un mecanismo que determina qué acción que esté dentro del conjunto de oportunidad será realizada realmente. Los principales mecanismos a considerar para tomar esta acción, son la elección racional y las normas sociales (éstas menos importantes que las primeras).

³ Elster, Jon. *Tuercas y Tonillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales.* Gedisa, Barcelona, 1990

Podemos observar que no siempre es necesario apelar a oportunidades y preferencias. A veces las restricciones son tan rigurosas que no queda espacio para la operación del segundo filtro. El conjunto de oportunidad se reduce a una única acción en cuya explicación no tienen cabida las elecciones. Cuando se enfrentan varios cursos de acción, la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga el mejor resultado. La elección racional se ocupa de hallar el mejor medio para fines dados. Es un modo de adaptarse de manera óptima a las circunstancias. Aquí debemos observar, que la elección racional no es un mecanismo infalible, ya que la persona racional puede elegir sólo lo que cree que es el mejor medio. El proceso puede ser racional y no obstante no alcanzar la verdad.

2.1.3 Teoría de Juegos⁴

Como sugiere Carlos H. Acuña⁵, los actores pueden participar en conflictos por muy diversas razones y en contextos de lucha con muy diferentes lógicas de enfrentamiento y costo / beneficio.

*"La teoría de juegos trata de las actividades de quienes toman decisiones y están conscientes de que tales acciones los afectan mutuamente"*⁶. No es útil, por lo tanto, cuando se toman decisiones que ignoran las reacciones de otros o las tratan como fuerzas impersonales del mercado".

Los elementos esenciales a considerar en un juego son los jugadores, las acciones, la información, las estrategias, los pagos, los resultados y los equilibrios. A los jugadores, las acciones y los resultados se les denomina colectivamente las reglas del juego, y el objetivo del modelador es usar las reglas del juego para determinar el equilibrio.

⁴ La Teoría de Juegos es un tipo de análisis matemático orientado a predecir cuál será el resultado cierto o el resultado más probable de una disputa entre dos individuos. Fue diseñada y elaborada por el matemático John von Neumann y el economista Oskar Morgenstern en 1939, con el fin de realizar análisis económicos de ciertos procesos de negociación. Von Neumann y Morgenstern escribieron el libro *The Theory of Games and Economic Behaviour* (1944).

⁵ Acuña, Carlos H.: "La nueva matriz política Argentina"; Colección la Investigación Social; Editorial Nueva Visión; Buenos Aires 1995

⁶ Rasmusen, Eric. *Juegos e Información, Una introducción a la teoría de los juegos*. Fondo de Cultura Económica, 1996

Los jugadores son individuos que toman decisiones. La meta de cada jugador es la de aumentar al máximo su utilidad mediante la elección de sus acciones. A veces es útil incluir explícitamente en el modelo a individuos llamados seudojugadores, que realizan sus acciones de manera mecánica.

Una acción o movimiento realizado por un jugador, es una elección que él puede hacer. Además de especificar las acciones disponibles a cada jugador, se debe precisar también cuándo es que están disponibles. A esto se le llama el orden del juego.

La estrategia del jugador, es una regla que le dice qué acción elegir en cada instante del juego, dado su conjunto de información. Ya que el conjunto de información incluye lo que sabe el jugador acerca de las acciones previas de los otros jugadores, la estrategia le dice cómo reaccionar a sus acciones.

La estrategia de un jugador es para él un conjunto completo de instrucciones que le dice cuáles acciones elegir en toda situación concebible, aún cuando no espere llegar a tal situación.

Lo completo de la descripción también significa que, a diferencia de las acciones, no es posible observar las estrategias. Una acción es física, pero una estrategia es sólo mental.

El pago del jugador, es la utilidad que el jugador recibe después de que todos los jugadores han elegido sus estrategias y se ha jugado el juego, o la utilidad esperada que recibe el jugador, como una función de las estrategias elegidas por él y por los otros jugadores.

El resultado de un juego es el conjunto de elementos interesantes que el modelador elige de los valores de las acciones, de los pagos y de otras variables después de que se ha jugado el juego.

La definición del resultado para cualquier modelo en particular depende de las variables que el modelador encuentre interesantes.

Para predecir el resultado de un juego, el modelador se concentra en los perfiles de estrategia posibles, ya que la interacción de las estrategias de los diferentes jugadores determina lo que ocurre. La distinción entre los perfiles de

estrategia (que son conjuntos de estrategia) y los resultados (que son conjuntos de valores de las variables consideradas de interés) es una fuente común de confusión. A menudo, diferentes perfiles de estrategia conducen al mismo resultado.

Estas distintas situaciones estratégicas (o juegos) se pueden dividir en las que la distribución de los beneficios es de suma cero y las que son de suma variable.

Los juegos de suma variable, usualmente más interesantes por su complejidad estratégica y mayor cercanía a los procesos reales, a su vez pueden clasificarse en juegos cooperativos y juegos mixtos de cooperación y conflicto.

En estos juegos cooperativos los jugadores pueden hacer compromisos obligatorios, a diferencia de juegos no cooperativos, en los que no pueden hacerlos.

Los juegos cooperativos, a menudo permiten a los jugadores dividir las ganancias obtenidas por la cooperación mediante pagos-laterales, o sea, transferencias entre ellos, que cambian los pagos prescritos. Por lo general, la teoría de juegos cooperativos incluye compromisos y pagos laterales mediante el concepto de solución, que puede ser muy complejo, mientras que la teoría de juegos no cooperativos los incluye añadiendo acciones.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: PRODUCTOS DEL SISTEMA POLÍTICO

Dado que el ámbito donde se estudiarán los procesos de negociación es el Estado, y por ende la forma en que se toman las decisiones al momento de implementar una política pública, no se podría continuar sin definir que se entiende por política pública.

Pallares⁷, citando a Peters, define a las políticas públicas como "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos".

⁷ Pallares, Francesc. "Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción", Revista de Estudio Políticos Nueva Época. 1988

A esta definición la complementa con un par de consideraciones:

1. Las políticas públicas deben considerarse como un proceso decisional con una secuencia racional
2. Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo, ya sea como consecuencia de errores involuntarios, de bloqueos políticos en las instancias de decisión, o de decisiones deliberadas de no actuar sobre una determinada cuestión.
3. Para ser considerada como pública, la política debe haber sido generada, o al menos procesada, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales

Las Políticas Públicas entonces, son las acciones de gobierno que, actuando directamente o a través de agentes, busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Estas políticas deben ser consideradas como un "proceso decisional" que se lleva a cabo a lo largo de un plazo de tiempo, y normalmente tienen una secuencia racional.

Esta secuencia racional de las políticas públicas, según Pallares, se puede dividir en tres grandes momentos: la *formulación* de las políticas, la *implementación* o su proceso de aplicación práctica y la *evaluación* de su rendimiento, con las correspondientes decisiones sobre su mantenimiento o cambio.

Las Políticas Públicas no son productos de laboratorio, sino que deben entenderse como productos del Sistema Político.

Easton⁸, define al Sistema Político como "*aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad*". Trata de interpretar la vida política como una serie compleja de procesos: "*es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está incorporado el Sistema Político, que a su turno reacciona frente a ellas*". Esta idea lleva implícita varias nociones: las interacciones políticas de una sociedad constituyen un sistema de conducta; el sistema no existe en el vacío, es

⁸ Easton, D. Esquema para el análisis político. FCU. 1990

preciso verlo en ambientes, ya sea físico, social, psicológico; la vida política forma un sistema abierto, es decir, que no es algo cerrado, sino más bien algo que es propenso a un cambio de forma constante, que posee la capacidad de dar respuestas a las perturbaciones y en consecuencia adaptarse a las circunstancias.

La importancia de aceptar la idea del cambio, la capacidad de respuesta y adaptación del sistema político, según Easton, constituye uno de los elementos fundamentales, para el estudio de los fenómenos políticos.

Para definir mejor este mecanismo de estudio de la política como sistema, Easton ha utilizado la denominación de *inputs y outputs*.

Los inputs se refieren a la gran variedad de acontecimientos y circunstancias ambientales, en tanto estos se vinculan con la persistencia del sistema político (demandas y apoyo).

Por su parte, los outputs, son aquellos que sirven para organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema (decisiones y acciones de las autoridades).

Todo esto, *inputs y outputs*, entendidos los primeros como demandas y apoyo de la sociedad, y los segundos como decisiones y acciones de las autoridades, se mueven en una especie de circuito, denominado por Easton *feedback loop* (circuito de retroalimentación). Este circuito permite a las autoridades, quienes son las que dirigen un sistema político, tener una idea de cómo está la tensión en la sociedad, los inputs que la misma manda, de esta forma la autoridad podrá recibirlos, organizarlos y luego enviarlos, logrando generar los outputs. Se da pues, un flujo de inputs - outputs en el sistema, van y vienen, es un movimiento constante.

Es en este proceso de retroalimentación, información que va y viene, demandas, apoyo, así como respuestas que se dan o se abstienen de darse, es donde aparecen las Políticas Públicas, que son como ya hemos señalado, los productos del sistema político.

Entonces, el sistema político es el conjunto formado por los siguientes elementos⁹:

- a. Elementos institucionales (a cuya expresión formalizada se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones.
- b. Actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas e influir en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.
- c. Los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas.
- d. La existencia de un sistema político "de carácter nacional" se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional.

Es importante apreciar que, en el interior del Sistema Político, todos estos elementos que lo componen se encuentran interactuando, y en esta interacción, una variación en una de sus partes puede llegar a afectar la totalidad del sistema. En el mismo sistema, también se dan diferentes tipos de relaciones como las de poder, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, etc. Lo interesante del sistema es que siempre está en un continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos más que en otros.

⁹ Alcántara Sáez, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Fondo de Cultura Económica. 1995

Así pues, la idea de sistema político se presenta como algo integral, como un todo, algo que para poder analizarlo y entenderlo debemos tomar en cuenta distintos factores, componentes, y es aquí donde las Políticas Públicas como productos del sistema político, su análisis y estudio cobran gran importancia e impacto en el sistema ya que ellas pueden originar por un lado un clima de "tranquilidad" o de "inestabilidad", sirven pues como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

A su vez, interpretando el sistema político, podemos llegar a comprender la conflictividad de las políticas a implementar.

3. HACIA UN ESQUEMA OPERATIVO

En base a los argumentos teóricos que se han manejado hasta aquí, se definirá un esquema con el cual poder observar el grado de conflictividad que se genera en los procesos de formulación e implementación de una Política Pública.

Para ello se manejarán una serie de variables surgidas de entrevistas realizadas a distintos directores, gerentes y delegados sindicales de diferentes Organismos Estatales¹⁰.

Como las políticas públicas son productos del Sistema Político, se parte de la premisa de que de las mismas participan, de una manera u otra, distintos actores de este Sistema Político, por lo que es necesario un proceso de negociación. Asimismo, al hablar de Políticas Públicas como productos del Sistema Político se deben diferenciar aquellas variables que surgen al interior de un Organismo Público, de aquellas variables externas al mismo.

3.1 LA NEGOCIACIÓN INTERNA

En el interior de un Organismo Público se deben considerar tres grandes actores: a) El Directorio, compuesto por integrantes políticos en el sentido que son nombrados por el Poder Ejecutivo; b) La Gerencia (o gerencias),

¹⁰ Al final del documento se detallan los entrevistados, así como las pautas de entrevista manejadas

integradas por funcionarios de carrera que se encuentran en el escalón más alto de la burocracia; y c) El Sindicato, que es la organización representativa de los trabajadores del organismo.

Veamos qué variables podríamos considerar para medir la conflictividad dentro de un organismo.

3.1.1 Participación efectiva de los actores

Para poder estudiar la conflictividad deberemos comenzar por analizar la disposición negociadora del directorio de la empresa para la efectiva participación de todos los actores.

Al hablar de participación efectiva nos referimos a la real y activa participación de los actores, realizando propuestas conjuntas, análisis conjuntos, discusiones previas a la implementación y conjunción de propuestas.

Por participación efectiva no se entiende al hecho de que el sindicato esté informado de lo que se va a hacer. No se puede hablar de participación efectiva si, por ejemplo, el Directorio invita al Sindicato a participar de un espacio de discusión, pero no le deja a este opinar sobre los temas antes de que estos sean implementados, o le permite opinar pero sin posibilidades de aportar efectivamente al tema.

Existirá menor conflictividad en el resultado de una negociación de la que participaron todos los actores, a aquel resultado en el que la negociación se llevó a cabo entre unos pocos.

La participación de la mayor cantidad posible de actores, aunque no todos terminen apoyando la idea, le dará a la política aprobada el grado de legitimidad necesaria para su aceptación.

Es cierto que al incrementarse el número de actores pueden subir los costos de transacción y tornar más complicada la negociación, pero es preferible una negociación complicada que se realice una sola vez, a aplicar una decisión y luego tener que revisarla por no haber participado a los actores necesarios en su momento.

Para operacionalizar este concepto, se utilizará la variable "Participación efectiva de los actores", discriminándola en: pocos, algunos, todos; dependiendo el número de cada grupo al escenario total en que nos encontremos.

3.1.2- Cantidad de actores

Otro punto a tener en cuenta es el número de actores que participan de la negociación. La premisa aquí es que, cuanto mayor sea el número de personas que participan en la negociación de las Políticas Públicas, menor es el grado de conflictividad, ya que el resultado tendería a ser de suma variable¹¹. En el caso de que sean pocos participantes de la negociación, el resultado tendería a considerarse de suma cero¹².

A modo de ejemplo, si el Directorio está compuesto por integrantes de tres partidos políticos diferentes, y además contamos con el Sindicato y la Gerencia, pero la decisión es tomada solamente por un Director de un partido x, de no resultar eficaz la medida tomada detectaremos un claro perdedor. En caso de ser una política impopular, el 'costo político' sería solamente de ese Director. En cambio, si de la política tomaron parte todos los integrantes del Directorio, así como la Gerencia y el Sindicato, el 'costo político' de esta decisión se dividirá entre todos estos actores.

Indudablemente habrá un mayor grado de conflictividad, cuando los actores adviertan que en caso de no tener éxito en su propuesta, serán vistos como claros perdedores por el conjunto.

Esta variable será denominada "Número de actores" y se discriminará en 2, 3 o más de tres.

3.1.3 Distancia entre los actores

¹¹ En la teoría de juegos, como vimos más arriba, se considera de suma variable al resultado en el que participan varios actores, y al ganar uno, la derrota se divide entre los demás, por lo que puede no encontrarse un claro perdedor.

¹² A diferencia de los resultados de suma variable, el resultado de suma cero se produce cuando hay dos actores, y lo que uno gana, necesariamente lo tiene que perder el otro.

Otro factor de importancia para tener en cuenta dentro de la negociación interna, es la distancia entre los actores. Se obtendrán mejores resultados en aquella negociación en la que los actores no están muy distanciados (ya sea ideológica, racional o emocionalmente) a que si existen entre los mismos abismos quizás insalvables.

Si nos encontramos con un Directorio que ha dado muestras de no respetar la opinión del Sindicato, o de tener opiniones muy distantes al mismo y tomar medidas en su contra, seguramente el Sindicato se encuentre muy distante de este Directorio y no acepte siquiera escuchar las sugerencias del mismo. Por otra parte, si contamos con Sindicatos muy 'ideologizados' en contra del gobierno, los puntos de partida muy distantes dificultarán el acercamiento.

La "Distancia entre los actores" la mediremos como alta, media o baja.

3.1.4 Capacidad de los actores

La negociación interna sería un factor que propiciaría principalmente el Directorio de las empresas públicas, pero, ¿qué receptividad podrá tener la propuesta de negociación, o la negociación propiamente dicha, por parte del Sindicato de la empresa?

Debemos considerar, entonces, lo que el ex-vicepresidente de ANCAP, el señor Emilio Martino denomina madurez gremial.

Al hablar de madurez gremial hacemos mención a la racionalidad desde el punto de vista empresarial que maneja el Sindicato, y la adaptabilidad que el mismo pueda presentar a los cambios¹³. Al hablar de adaptabilidad, nos referimos a la experiencia que el gremio pueda tener (por ejemplo, en el tema de las tercerizaciones ANCAP no tenía el monopolio en algunas áreas específicas, y por lo tanto estaba acostumbrada a mercados de competencia, cuando UTE y ANTEL ni siquiera habían conversado sobre el tema).

Agregaremos entonces la variable "capacidad de los actores", medida en alta, media y baja.

¹³ Esto entendido en función lógica de la empresa (visión, misión, etc.)

3.2 LA NEGOCIACIÓN AMPLIADA

Hasta aquí se vieron las variables que pueden llegar a intervenir al interior de la empresa, pero si lo que se busca es realizar un análisis lo más exhaustivo posible del tema, se deberán observar ciertos elementos del sistema político que puedan influir en los distintos actores, como el sindicato o el directorio.

Como lo sugieren Caetano, Rilla y Pérez¹⁴, entre las claves más señaladas para comprender la intrincada política uruguaya, ocupa un lugar destacado la referencia a su condición predominante -aunque no exclusiva- de política de partidos; lo que ellos denominan partidocracia.

La definición de partidocracia que dan estos autores es la de *"un sistema en que los partidos (uno, algunos, todos) son reconocibles como posibilitantes de relevancia, como motores-cerebros, como actores exitosos en instancias trascendentes. Sumando tales calificaciones, los partidos representan en buena medida en ese sistema el gobierno o el poder; más allá todavía, son sustentos de toda la formación, portadores de experiencia reproducible, núcleos de acumulación de competencias."*

Basta observar cualquier periodo del historial democrático uruguayo, para darse cuenta de que todos los temas de relevancia partieron, o fueron canalizados a través de los partidos políticos; y a su vez, cuando estos no fueron capaces de procesar los problemas sociales, el sistema democrático no pudo hacer frente a las demandas sociales y el sistema democrático cayó.

Entonces deberemos se deberá contemplar una variable interviniente, como lo es la participación de los actores políticos externos. Esto a partir de una innegable relación de ida y vuelta que existe tanto en los directorios como en los sindicatos con los diferentes Partidos Políticos, independientemente del grado de dependencia que pueda llegar a existir entre ellos.

¿Por qué es una variable interviniente? En primer lugar porque la mayoría de las veces los actores externos no participan en forma directa, sino a través de los actores internos implicados. Y en segundo lugar porque a veces no se

¹⁴ Caetano, Rilla y Pérez: La partidocracia uruguaya, en Cuadernos del CLAEH, n° 44, Montevideo, 1988

puede demostrar con hechos tangibles la influencia de estos factores, debido a que la mayoría de las veces no funcionan activamente, sino en forma potencial.

3.2.1 Participación de los 'actores políticos'

Para observar cómo afectan los factores externos, se deberá considerar cómo se realiza la negociación 'política'.

Si el directorio de la empresa estuviese integrado por representantes de un único partido político (en el caso de que el partido que gana las elecciones forme el directorio únicamente con gente de propia) y este intentase realizar las reformas sin el aporte de las otras colectividades políticas, debemos suponer que la conflictividad será alta, ya que los otros partidos podrían oponerse por el simple hecho de no participar.

Si el directorio estuviese integrado por representantes de más de un partido, o por representantes de una coalición de gobierno, la conflictividad no debería ser tan alta, aunque en un escenario similar al del gobierno del Dr. Jorge Batlle, con dos grandes coaliciones, probablemente igual tengamos conflictividad.

La situación ideal estaría dada por un directorio integrado por todos los partidos políticos, o en su defecto por un directorio que consulte y deje participar a todos los partidos políticos.

Este hecho se puede realizar a través de canales ya existentes, como las reuniones del directorio con las distintas comisiones del parlamento, o a través de canales nuevos que se creen a tales efectos.

A esta variable, que se denominará "Participación de los actores políticos" la analizaremos en 'pocos', donde sólo se contempla al partido ganador; 'coalición', en donde del directorio participa parte del sistema partidario; y 'todos', en donde de una forma u otra pueden participar todos los actores político-partidarios.

3.2.2 Distancia entre los 'actores políticos'

Un segundo factor a considerar es el de la distancia¹⁵ existente entre el partido, o los partidos que se encuentran en el directorio de la empresa, y el partido, o los partidos que potencialmente podrían oponerse a las reformas propuestas. A medida que aumenta esta distancia, aumenta la posibilidad de que la conflictividad sea mayor.

Esta variable, a la cual denominaremos "Distancia entre los actores 'políticos'" la mediremos en alta, media y baja.

3.2.3 Distancia de las próximas elecciones

Como sugiere Anthony Downs¹⁶, el objetivo de los partidos políticos es alcanzar el gobierno.

Lo mismo parecen pensar ciertos actores políticos de la actualidad, por lo que se llegó a poner a estudio del parlamento un proyecto de ley que prohíba a los directores de Entes Públicos ser candidatos a cargos elegibles en las elecciones siguientes a su actuación en los mismos¹⁷.

En base a esta idea, es sensato considerar que existe un periodo o ciclo de gobierno, y tengan mayor posibilidad de aprobación, o menor grado de conflictividad aquellas políticas propuestas al comenzar el periodo, que cuando se están aproximando las elecciones siguientes.

Sin lugar a dudas, el o los partidos que han sido oposición durante todo el periodo, querrán intensificar su oposición, y por el contrario, el partido que haya formado la coalición de gobierno o haya apoyado al partido gobernante, vea como poco rentable permanecer en la coalición al aproximarse las elecciones e intente marcar diferencias.

Esta variable será denominada "Distancia de las próximas elecciones" y la discriminaremos en: menos de 1 año, de 1 a 2 años y + de 2 años.

¹⁵ Esta distancia puede ser ideológica, racional, emocional, etc. Sobre el respecto existe abundante bibliografía por lo que no consideramos oportuno ahondar en el tema.

¹⁶ Anthony Downs: "Teoría Económica de la Democracia"

¹⁷ Fue propuesto por el senador Rafael Michellini, si bien sin éxito, un proyecto de reforma que impida a los directores de los Entes Públicos a tomar parte de las elecciones siguientes inmediatas al cumplimiento de su función en el Estado. Si pudiesen ser candidatos luego de que pasen cinco años de que hayan renunciado al directorio de los Entes Respectivos.

3.2.4 Perfil político del directorio

Por último, tenemos lo que hemos denominado Perfil político del directorio. Este punto hace referencia a la visibilidad política de los integrantes del directorio de la Empresa Pública: ¿son considerados como políticos de primera línea o no? ¿Pueden ser potenciales rivales en una futura elección o no?

A propósito del tema, el ex-vicepresidente de ANCAP, el señor Emilio Martino, señalaba que el directorio de ANCAP que él integró no tenía ambiciones políticas. Esto evitaba que "se lancen dardos desde la oposición y los propios partidos".

Uno de los ejemplos más claros de lo opuesto fue el directorio de ANTEL encabezado por el Contador Ricardo Lombardo, quien pretendía ser presidente de la República.

A esta variable la subdividiremos en alto (para los directores que se consideren posibles candidatos al Poder Ejecutivo o a cargos de primer nivel), medio (para quienes pretendan ser parlamentarios o intendentes) y bajo (para quienes no tengan aspiraciones políticas importantes).

3.3 ALGUNAS PRECISIONES

Este esquema operativo nos marca dos actores principales, directos, como lo son el directorio de un Ente Público y el sindicato correspondiente; y varios actores indirectos, que actúan desde fuera del escenario en cuestión, como lo pueden ser los Partidos Políticos, el PIT-CNT, las Cámaras Empresariales u otros grupos de la sociedad civil.

En lo que refiere a los actores directos, si se logra que éstos se hagan eco del tema, y participen del problema y de la solución que se puedan presentar, podremos asegurar que la conflictividad se verá notoriamente reducida.

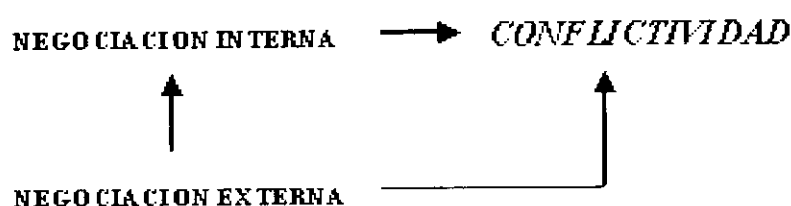
La responsabilidad de este hecho, en principio, corresponde al directorio del Ente, que es quien debe generar los caminos para que la participación de los demás actores se pueda desarrollar. Pero corresponde sólo en parte al directorio, pues si éste crea los canales necesarios, pero los demás actores se

abstienen de participar, o lo hacen sin la intención de aportar soluciones a los posibles conflictos, la conflictividad perdurará.

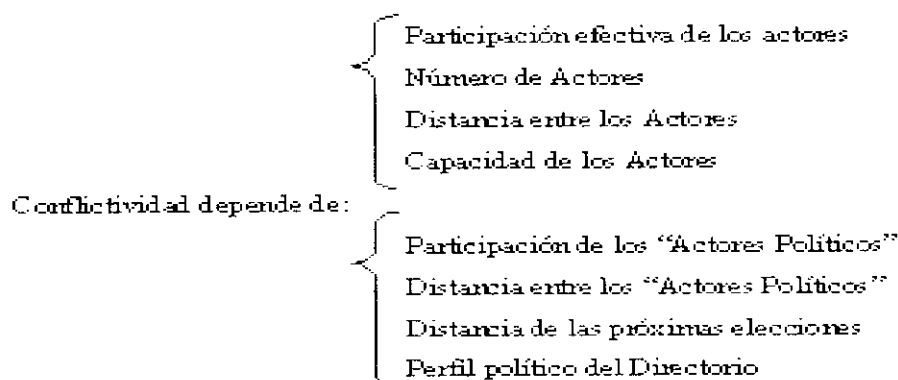
En lo que refiere a los actores indirectos, el tema pasa a enmarcarse en un ámbito más general y diverso, en el que, como vimos más arriba, pueden mediar variables que nada tienen que ver con el problema en cuestión.

3.4 OPERACIONALIZACION

Por lo hasta aquí analizado, se podría diseñar un esquema que estaría definido de la siguiente manera:



La Conflictividad depende en forma directa de una variable que es la Negociación Interna; y a su vez existe una Negociación Externa que tiene incidencia en esta Conflictividad, ya sea en forma directa, o en forma indirecta a través de la Negociación Interna.



Tal cual se venía analizando, las variables serán operacionalizadas de la siguiente manera:

NEGOCIACION INTERNA

CONFLICTIVIDAD	ALTA	MEDIA	BAJA
Participación efectiva de los actores	Pocos	Algunos	Todos
Número de actores	2	3	Más de 3
Distancia entre los actores	Alta	Media	Baja
Capacidad de los actores	Baja	Media	Alta

NEGOCIACION AMPLIADA

CONFLICTIVIDAD	ALTA	MEDIA	BAJA
Participación de los actores políticos	Focos	Coalición	Todos
Distancia entre los actores políticos	Alta	Media	Baja
Distancia de las próximas elecciones	- de 1 año	1 a 2 años	+ de 2 años
Perfil político del directorio	Alto	Medio	Bajo

3.5 CONTRASTACION CON LA REALIDAD

En esta parte del trabajo, se presentarán una serie de 'evidencias' que avalen lo dicho hasta aquí. Como se adelantó más arriba, no se pretende realizar un estudio empírico generalizable, sino que se buscará contrastar, de forma muy escueta, el esquema teórico formulado con un par de casos comparables.

La Negociación en los Entes (1995-2000)

Dentro de las muchas diferencias en cuanto a resultados obtenidos en este período, se destaca la intención de ambos Entes de invertir en áreas innovadoras, y de tercerizar algunos servicios.

Mientras ANTEL buscó sin éxito la posibilidad de realizar trabajos en Brasil, concretamente en Río Grande do Sul; ANCAP participó en varios proyectos en la República Argentina, entre otras cosas adquiriendo parte de la empresa LOMA NEGRA.

¿Qué factores incidieron en los resultados obtenidos?

Un factor a destacar fue la importante participación que el presidente Ache le otorgó en las decisiones de la empresa a los gerentes de cada área¹⁸. A tal punto esto es así, que es destacable la observación de que en todas las oportunidades en las que el Ente debió participar en reuniones con comisiones del parlamento, a las mismas concurren una gran cantidad de gerentes.

A diferencia de Ache, Lombardo no les dio tanta participación a sus gerentes. No queremos decir con esto que Lombardo ignoró o menospreció a sus gerentes, sino que estos no tuvieron, en la toma de decisiones con relación a políticas del Ente, tanta injerencia como los gerentes de ANCAP.

Si observamos, como lo hicimos para ANCAP, la participación de los gerentes de ANTEL en las presentaciones del Ente ante el Parlamento, veremos una concurrencia mucho menos significativa.

Este hecho de dar participación efectiva a funcionarios de carrera, propició que los funcionarios de ANCAP estuviesen más predispuestos a apoyar, o aunque sea analizar las reformas propuestas, ya que las mismas parecían surgir desde dentro de la empresa, y no desde el sector político.

Otro factor a tener en cuenta, según palabras de Martino, es que Ache en ningún momento 'salteó' el sindicato, pero mantuvo un contacto directo con los trabajadores, haciéndoles a todos partícipes de las problemáticas de la empresa. Este ida y vuelta con los trabajadores posibilita a estos últimos tener de primera mano la opinión de la dirección de la empresa, y no a través de otros actores (ya sea el sindicato o las gerencias) que pueden llegar a distorsionar la idea original, ya sea intencionalmente, o simplemente por el hecho de ver la realidad con otra perspectiva.

Un hecho también relevante, es la crisis por la que estaba atravesando ANCAP en ese momento, siendo sumamente deficitaria en varias de sus áreas operativas. La concientización de los trabajadores acerca de esta situación, ayudaba a que las distancias entre los distintos actores disminuyesen.

¹⁸ El Contador Benito Piñeiro, Gerente General de ANCAP en 1999, reconoce que las gerencias tuvieron una participación como nunca antes en las decisiones del ente.

Esta misma crisis, que ya había llevado a que ANCAP abandonase el monopolio y tuviese competencia en algunas áreas, hacía que el gremio, si bien no fuese más proclive a este tipo de políticas, ya tuviese experiencia en las mismas, y por tal motivo más capacidad (en el sentido que manejamos anteriormente) a la hora de negociar.

El gremio de ANTEL era consciente que la empresa no estaba en una crisis como las otras empresas, por lo que podía ser más intransigente en sus decisiones, lo que hacía que la distancia entre los actores fuese mayor. Además, ANTEL no estaba acostumbrada a la competencia, por lo que su sindicato era más renuente al tema. Se podría decir que en este sentido la capacidad, en cuanto a experiencia, era menor que la de ANCAP.

En lo que respecta a la parte externa de las negociaciones, a los factores extra-empresa, la situación de ANCAP y ANTEL se podría considerar bastante disímil.

En primer lugar, ANCAP era una empresa que en ese momento tenía poco 'raiting político', a diferencia de ANTEL o UTE, que son empresas de mucho 'raiting'¹⁹. Esto llevó a que tanto la opinión pública como los actores políticos estén más pendientes de lo que sucede en los entes más prestigiosos y no tanto en ANCAP, donde las presiones no eran tan asfixiantes.

La experiencia ya marcaba que Volonté, siendo presidente de UTE, había ganado un prestigio tal, que le sirvió para ser candidato a la Presidencia de la República, y estaba la firme posibilidad, patente hasta último momento, que el presidente de ANTEL fuese el candidato a la Presidencia por el Partido de Gobierno.

Esto llevó a que le cayeran andanadas desde filas propias como extrañas, que muchas veces eran ajenas a lo estrictamente empresarial.

¹⁹ Decimos que en ese momento ANCAP tenía poco raiting político en relación a ANTEL y UTE, porque en la actualidad ocupa un lugar de destaque en lo que a opinión pública se refiere, producto de la reestructura energética que se está planteando en el país, y en la cual ANCAP cumple un rol muy importante.

El presidente de ANCAP mientras tanto, no era una figura de primer nivel político. La prueba cabal de esto es que terminó alejándose de la participación político-partidaria, y se convirtió en presidente del Club Nacional de Fútbol.

Estos factores desmarcan a ANCAP de factores extra-empresa que pueden influir al momento de 'opinar desde afuera'²⁰.

No consideramos que existan diferencias relevantes en lo que respecta al tiempo político ni a la distancia entre los actores políticos, ya que en todos los Entes las políticas fueron contemporáneas, y en el mismo marco político general.

Luego de estos comentarios, muy superficiales por cierto, al aplicar nuestro esquema ANCAP y ANTEL quedarían dibujados de la siguiente manera:

NEGOCIACION INTERNA

CONFLICTIVIDAD	ALTA	MEDIA	BAJA
Participación efectiva de los actores		ANTEL	ANCAP
Número de actores	ANTEL	ANCAP	
Distancia entre los actores	ANTEL		ANCAP
Capacidad de los actores	ANTEL		ANCAP

NEGOCIACION AMPLIADA

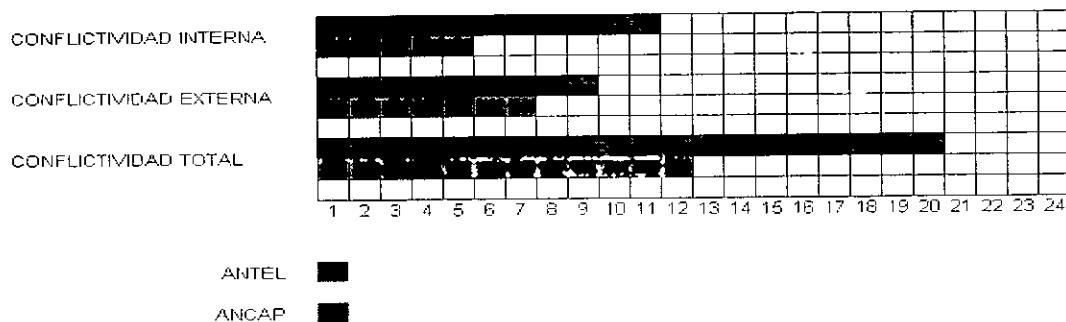
CONFLICTIVIDAD	ALTA	MEDIA	BAJA
Participación de los actores políticos		ANCAP / ANTEL	
Distancia entre los actores políticos	ANCAP / ANTEL		
Distancia de las próximas elecciones			ANCAP / ANTEL
Perfil político del directorio	ANTEL		ANCAP

Este esquema, si consideramos una escala en la que a cada variable se le asigne un valor, siendo uno la conflictividad baja, dos la conflictividad media, y tres la conflictividad alta, nos entregaría el siguiente resultado²¹.

ANCAP estaría en los 12 puntos, mientras que ANTEL estaría en los 20.

²⁰ Mas adelante veremos que en la actualidad la realidad de ANCAP ha cambiado notoriamente con la presidencia de Martínez.

²¹ La conflictividad mínima de nuestro esquema estaría considerada en 8 puntos y la conflictividad máxima en 24.



3.6 UN CASO ACTUAL: LA CRISIS DEL SUPERGAS

Muchas veces nos encontramos con trabajos que solamente tienen aplicabilidad en el momento para el cual fueron diseñados²².

Veremos, pues, hechos recientes que demuestran la vigencia del esquema propuesto.

La última semana de junio de 2007 se vivió en el país lo que se dio a conocer como la "Crisis del Supergás" o "Crisis de las Garrafas". Pareció vivirse una especie de psicosis colectiva debido a que en el país, y más concretamente en Montevideo no había supergás, y se podía observar en los distintos medios de prensa a gente que iba de un lugar a otro sin poder conseguir este producto fundamental en este periodo del año.

Las críticas llovieron sobre ANCAP y uno de los puntos más altos fue la medida tomada por el Presidente Tabaré Vázquez de sustituir al Gerente General del Ente Estatal.

Daniel Martínez, presidente de ANCAP, sugiere que "algunas personas hicieron una operación para agrandar esto"²³. "Situaciones como ésta deben haber como treinta en la historia de ANCAP... Es cierto, pasó, había que poder preverlo, pero hay que ponderar lo que sucedió realmente: en dos encuestas de opinión pública se plantea que, durante la última semana de junio, que fue la peor, apenas el 3 por ciento de los montevideanos no consiguió supergás. Pero

²² Si esto sucediese con este trabajo en particular, lo haría un documento totalmente obsoleto, ya que hasta el momento se ha hecho referencia a casos planteados en 1999.

²³ Entrevista publicada en BRECHA el 20 de julio de 2007

parecía que la gente se moría, literalmente, de frío en la casa". "Cuando mi nombre empezó a sonar en términos políticos fue como si colocaran un cartel de "pegue aquí" en mi espalda y en la de ANCAP... hubo mucho de operación política"

Como se puede vislumbrar hasta aquí, existe un alto grado de conflictividad hacia el Directorio de ANCAP desde sectores externos al Ente.

No sólo la oposición blanca y colorada lo responsabilizó a Martínez directamente del desabastecimiento de supergás, sino que tuvo un escaso respaldo desde su propia fuerza política.

Veamos como se aplican las variables que se vienen manejando hasta aquí.

Que la conflictividad sea alta desde los partidos políticos de la oposición puede entenderse por la no participación en el Directorio del Ente, y por la distancia existente entre los actores políticos (sobre todo después de que Venezuela aparezca como un socio muy importante en los planes de ANCAP)

Otro factor a considerar para entender la conflictividad de la oposición, pero además la falta de respaldo desde el Frente Amplio, es el perfil político de Daniel Martínez, quien se ha convertido en uno de los referentes de lo que podría considerarse un polo alternativo a la línea del equipo económico de gobierno, y concretamente al Ministro Danilo Astori.

Su nombre se ha manejado como posible compañero de fórmula del Ministro Mujica, e incluso como encabezando una postulación.

Martínez reconoció públicamente que la idea de integrar una fórmula presidencial rondaba en su cabeza²⁴, pero luego de "la crisis del supergás" manifestó que "en este momento no quiero ni pensarlo... todavía siento las heridas del "pegue aquí"

Hasta aquí lo que podemos considerar factores externos al Ente, ¿pero qué sucedió dentro de ANCAP?

²⁴ Entrevista publicada en Crónicas el 23 de marzo de 2007

Según pudimos ver no se generó ningún clima de conflictividad dentro del Ente Estatal, incluso aunque desde el Poder Ejecutivo se tomara injerencia en el organismo, destituyendo nada menos que al Gerente General.

Mónica Castro, presidenta de la Federación Ancap, nos dijo en una entrevista que le realizamos, que este Directorio les había abierto las puertas para participar como ningún otro Directorio anterior lo había hecho.

Se creó el E.P.P.E. (Equipo de Proyecto para la Planificación Estratégica) para tratar temas de importancia como la proyección de ANCAP y los planes que a corto, mediano y largo plazo se estudian para el Ente, y el Sindicato tiene sus representantes en este ámbito, el cual está compuesto además por el Directorio y las Gerencias.

Por otra parte, una vez al mes el Sindicato tiene una reunión política con el Directorio. Política en el sentido que no tratan temas reivindicativos del sindicato, sino empresariales.

Según Castro, el Sindicato se divide entre quienes tienen una visión más racional desde el punto de vista de la empresa y quienes "tienen miedo aún por tanto maltrato anterior" y no aceptan negociar con el Directorio, aunque en la actualidad tiene más peso la primera posición.

En cuanto a las Gerencias, Castro comentó que las mismas están entumecidas "producto de tantos Directorios que los menospreciaron y siempre buscaron dismantelar el Ente".

El hecho de que Daniel Martínez haya pertenecido a ANCAP como funcionario, y que además se haya desempeñado como gerente en empresas privadas del mismo rubro, le brinda una mayor legitimidad con el Sindicato, y le posibilita suplir, en muchos aspectos, la carencia de las Gerencias.

Como podemos observar, dentro de ANCAP la conflictividad es mínima, y si testeamos la situación con nuestras variables veremos que se encuentra en el nivel más bajo:

- Existe una efectiva participación de todos los actores

- Hay un alto número de actores participantes (Directorio, Gerencias, Sindicato)
- La distancia entre los actores es mínima
- La capacidad de los actores, sobre todo del sindicato, es alta

Sin embargo, desde fuera de ANCAP la conflictividad es alta, fruto de que el Ente a crecido en su "raiting político" fruto de todas las reestructuras que se manejan para el mismo, y del perfil político de su presidente.

Consideramos que esta conflictividad puede ser mayor a medida que se acerquen las elecciones, si el nombre de Daniel Martínez continúa en carrera, o puede disminuir en la medida que éste deje de ser visto como un potencial candidato o abandone el Ente.

4. CONCLUSION

Como quedó plasmado en la introducción, este trabajo es esencialmente teórico, y como todo en la investigación social, está sujeto a revisión.

Existen casos muy interesantes a los cuales se puede aplicar el esquema, y que de hacerlo hubiesen dotado de mayor fortaleza al presente trabajo, como por ejemplo la reforma educativa de Germán Rama, durante el segundo gobierno del Dr. Sanguinetti. También en el sector privado se presentan situaciones que aportarían al trabajo.

Por razones de espacio y tiempo, preferimos circunscribirnos aquí al trabajo teórico y a un par de ejemplos prácticos que testean el esquema. Futuros trabajos permitirán ahondar los conceptos aquí vertidos.

Este trabajo no pretende marcar una relación causal, sino mostrar variables que covarían. A modo de ejemplo, no se dice que no habrá conflictividad por participar muchos actores, sino que cuántos más actores participan la conflictividad tiende a bajar; ese es el grado de aseveración.

Al no buscar una relación causal, no se puede aseverar que las variables aquí planteadas sean las únicas variables que intervienen, pero sí que son de gran importancia al momento de medir la conflictividad.

Las variables que se manejan aquí, tales como 'participación efectiva', 'distancia' o 'capacidad técnica' son conceptos sobre los que se puede ampliar, y que pueden enriquecerse mucho a medida que se trabaje en ellas y se utilice el esquema aquí diseñado para estudiar distintas situaciones en distintos momentos históricos.

Esto se hizo al contrastar el esquema con dos situaciones concretas: la realidad de dos Entes Estatales en el periodo 1995-1999, y "la crisis del supergás" del año 2007.

Estos casos nos permiten comprobar que el esquema es fiable, lo que no quiere decir que sea definitivo, ya que en las Ciencias Sociales esto es imposible de lograr.

La conclusión a la que se ha arribado, para nada innovadora en el ámbito de la Ciencia Política, es que las Políticas Públicas son un tema de estudio muy complejo, que no puede ser estudiado como objeto de laboratorio, sino como el producto de un sistema del cual es parte.

Dentro de esta idea, es que surge la negociación como un factor determinante para la concreción de las mismas.

Esta negociación, que consideramos una variable directa si actúa dentro del organismo que plantea la política, e interviniente si actúa desde fuera del mismo, está sujeta a la 'sensación térmica'²⁵ del sistema político en su conjunto.

Conociendo esto, logrando identificar las variables que participan en el hecho de que una Política Pública sea conflictiva o no, la Ciencia Política puesta al servicio del Sistema Político, está en condiciones de colaborar en la mejora en

²⁵ Nótese que nos referimos a sensación térmica y no a clima, ya que muchas veces en el sistema político, y en la sociedad toda, existen matices de visión entre lo que realmente está pasando y la sensación que se tiene de ello.

la implementación de políticas por parte del Estado, o dicho de otra manera, en colaborar con la gobernabilidad.

Gobernabilidad entendida como un tema de todos los actores nacionales, y no sólo de quienes ostentan el poder.

5. NOTAS

5.1 LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

- Ec. Eduardo Ache: Presidente de ANCAP
- Ing. Daniel Martínez: Presidente de ANCAP
- Cr. Ricardo Lombardo: Presidente de ANTEL
- Mario Carminatti: Presidente de UTE
- Sr. Emilio Martino: Vicepresidente de ANCAP
- Cr. Benito Piñeiro: Gerente General de ANCAP
- Germán Riet: Secretario General de la Federación ANCAP
- Mónica Castro: Presidenta de la Federación de ANCAP
- Javier Molina: Presidente de SUTEL

5.2 PAUTAS DE LAS ENTREVISTAS

- Dentro de este organismo, ¿cómo se produce, generalmente, la entrada en agenda de un tema que a la postre puede ser, o no, una política pública? ¿Qué actores intervienen? ¿Qué papel cumple cada uno?
- ¿Qué papel le otorga usted a los directores del organismo, a los sectores gerenciales del organismo, y al Sindicato, en el proceso de elaboración e implementación de una política pública?
- ¿De qué factores considera que depende, que un tema que ingresa a estudio se transforme o no, en una política pública implementada?
- ¿El gremio de trabajadores, tiene algún papel en el proceso de elaboración e implementación de las políticas? ¿Considera que el mismo debe ser consultado previo a la implementación de las mismas, debe ser informado de las mismas antes de su implementación, o simplemente deben enterarse cuando las mismas son implementadas?

- ¿Cuál es el relacionamiento actual entre los tres actores que estamos analizando?
- ¿Cual considera que es el grado de capacidad que tiene el Gremio de de los trabajadores, si lo vemos desde un punto de vista racional de la organización?
- ¿Considera usted que tanto el directorio, como la gerencia y el gremio del organismo pueden trabajar en forma independiente, según sus propias elaboraciones, o que alguno de estos sectores tiene relación de pensamiento con algún grupo externo a la empresa (llámese Poder Ejecutivo, Partidos Políticos, PIT-CNT, etc.)?
- ¿Considera que pueden existir opiniones externas, ya sea del Poder Ejecutivo, de los Partidos Políticos, del PIT-CNT, de algún país o institución extranjera, que influyan en la implementación de políticas públicas dentro del organismo?
- ¿Pueden existir factores externos, como la distancia de las próximas elecciones, el clima político existente en la sociedad, la distancia ideológica de los distintos sectores políticos, que puedan influir en la implementación de una política pública dentro de un Organismo Estatal?

6. BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos H., "La nueva matriz política Argentina" Colección La Investigación Social. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. 1995

Alcántara Sáez, Manuel, Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Fondo de Cultura Económica. 1995

Allison, Graham, "Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. 1971

Aucoin, Peter, "Reforma administrativa en el gerenciamiento público: paradigmas, principios, paradojas y péndulos"

Caetano, Rilla y Pérez, "La Partidocracia uruguaya" en Cuadernos del CLAEH, N° 44, Montevideo, 1988

Downs, Anthony, "Teoría económica de la democracia"

Easton, David, "Esquema para el análisis político" Fundación de Cultura Universitaria. 1990

Elster, Jon, "Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales" Gedisa, Barcelona, 1990

Jaguaribe de Mattos, Helio, "El Problema de la Gobernabilidad y el Caso de América Latina" en "Los nuevos caminos de América Latina". Círculo de Montevideo. PNUD. 1997

Klijn, E.H., Redes de Políticas Públicas. Una visión general. 1998

Lowi, Theodore, "Políticas Públicas, estudio de caso y teoría política", en "La hechura de las políticas", org Villanueva A.L.. Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1992

Midaglia, Carmen, "Reforma del Estado: un análisis alternativo" en Revista Fronteras N° 1. De. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad de la República. 1995

Niskanen, William, "Representative Government and Bureaucracy" 1971

Pallares, Francesc, "Las políticas públicas: El sistema político en acción" Revista de Estudio Políticos (Nueva Época) 1988

Rasmusen, Eric, "Juegos e Información. Una introducción a la teoría de juegos". Fondo de Cultura Económica. 1996

Sanguinetti, Julio María, "Los nuevos caminos" en "Los nuevos caminos de América Latina". Círculo de Montevideo. PNUD. 1997

S.I.C. (Servicio de Información Ciudadana) Página web de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay: www.presidencia.gub.uy. 1999

Skocpol, Theda "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" Revista Zona Abierta, Nº 50, 1989

Touraine, Alain "Seis hipótesis para América Latina", en "Los Nuevos Caminos de América Latina" Círculo de Montevideo, setiembre de 1996